XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES

BEATRIZ VARGAS RAMOS G. DE REZENDE

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C758

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Coordenadores: Beatriz Vargas Ramos G. De Rezende, Horácio Wanderlei Rodrigues – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-212-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Constituição. 3. Democracia. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho (GT) Constituição e Democracia I, no XXV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 6 a 9 de julho de 2016, na Universidade de Brasília (UnB), contou com a presença de autores e autoras dos vinte e cinco textos que agora passam a integrar esta publicação, na qual figuram de acordo com a ordem alfabética de seus próprios títulos – ordem que, aliás, orientou sua apresentação e discussão no referido GT, por decisão dos participantes, quando da abertura das atividades.

De forma mais ou menos intensa, o conjunto dos textos reflete a preocupação com temas que ocupam o centro das discussões contemporâneas sobre jurisdição constitucional e democracia.

A questão do ativismo judicial é o foco central de vários dos artigos apresentados, além de merecer, em outros tantos, também alguma referência, ainda que secundária. Desde o debate filosófico-político animado por teóricos como Waldron, Vermeule, Tushnet e Habermas até as análises sobre objetos específicos – como a proposta de Emenda Constitucional n.º 33 /2011, a tese da mutação constitucional do artigo 52, inciso X, da Constituição Federal, ou a função normativa da Justiça Eleitoral – são problematizados os limites da ação do Poder Judiciário e sua necessária interseção com o princípio democrático, o princípio da separação dos poderes e o da inafastabilidade da função jurisdicional.

Constituição como centro do ordenamento jurídico, normatividade dos Direitos Humanos, constitucionalização “do Direito” e constitucionalização “de direitos”, nomeadamente os direitos de acesso à justiça e à informação, figuram entre os temas tradicionais do campo jurídico-constitucional que mereceram enfoque analítico, sob a perspectiva da efetividade da Constituição e seu impacto na realidade brasileira, no tocante à construção da cidadania e à consolidação da democracia no País.

Outro tema de que se ocupam alguns dos textos ora apresentados, e que também corresponde à tradição dos debates do mesmo campo jurídico, é o da interpretação e da hermenêutica constitucional.

Alinham-se ainda outros artigos na temática da exclusão, inclusive das chamadas “ondas neoliberais”, da questão da justiça social e das desigualdades, da dignidade da pessoa

humana e da participação da sociedade civil e dos movimentos sociais, sob a ótica jurídica e econômica.

Finalmente, integram esta publicação artigos que podem ser reunidos sob a ideia comum da aplicação dos princípios constitucionais, a despeito dos variados temas específicos de que se ocupam, desde o meio-ambiente e o federalismo até o poder investigatório do Congresso Nacional e suas limitações e a questão da democratização da informação como coisa distinta do espetáculo, na discussão sobre o Supremo Tribunal Federal e a mídia.

Toda apreciação que destaca os elementos gerais de análises distintas, apesar da identidade do campo de conhecimento em que estão situadas, corre o risco de uma simplificação. Nada substitui a atividade do leitor em contato direto com o texto, sem a intermediação de um intérprete. Por isso mesmo, a apresentação que ora se faz do conjunto dos artigos componentes do GT Constituição e Democracia I, tem o objetivo de uma provocação, tem a pretensão de funcionar como um convite à leitura.

Brasília, julho de 2016

Profa. Dra. Beatriz Vargas Ramos G. de Rezende (Universidade de Brasília - UnB)

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues (Faculdade Meridional)

O PODER INVESTIGATÓRIO DO CONGRESSO NACIONAL E SUAS LIMITAÇÕES: O SISTEMA NORTE AMERICANO E O BRASILEIRO

CONGRESSIONAL POWERS OF INVESTIGATION AND LIMITATIONS: NORTH AMERICAN AND BRAZILIAN SYSTEM

Paulo Roberto Barbosa Ramos [1]
Bruno Denis Vale Castro [2]

Resumo

O presente trabalho almeja abordar aspectos gerais concernentes ao poder de investigação do Congresso Nacional Norte Americano e brasileiro, bem como destacar as suas limitações e orientações do STF sobre o tema. Para esse fim, realiza-se, em um primeiro momento, uma breve abordagem dos poderes do Congresso americano e a sua previsão constitucional, bem como as peculiaridades do seu poder investigatório e, em um segundo momento, uma descrição genérica dos principais aspectos referentes às comissões parlamentares de inquérito previstas no direito constitucional brasileiro e seus aspectos limitadores, tendo por base o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Palavras-chave: Congresso americano, Congresso brasileiro, Poder investigatório

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to broach general aspects concerning the powers of congressional investigations in the north american and brazilian system, as well as highlighting their limitations and the Supreme Court guidelines on the subject. To this end, it takes place, at first, a short approach of congressional powers and its constitutional provision, as well as the peculiarities of their investigative power, and a second step, a general description of the major aspect relating to parliamentary committees of inquiry provided for in the Brazilian constitutional law and their limiting aspects, based on the understanding of the Supreme Court on the subject.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Congress, Brazilian congress, Powers of investigation

---

[1] Pós-Doutor em Direito Constitucional (Universidade de Granada/ES). Professor Associado da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Coordenador do PPGDIR/UFMA. Promotor de Justiça (MPMA).

[2] Mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça (PPGDIR/UFMA). Bacharel em Direito (UFMA). Assessor de Promotor de Justiça (MPMA).

1 INTRODUÇÃO

O sistema constitucional norte-americano e brasileiro quanto ao exercício das funções estatais, foi influenciado pelas ideias iluministas e liberais difundidas na Europa continental a partir do século XVIII, de modo que princípios político-filosóficos como o governo pelas leis (*rule of law*) e a separação de poderes divulgados por filósofos como John Locke e Montesquieu foram absorvidos tanto pelo texto constitucional adotado nos Estados Unidos ao final de seu processo de emancipação política, como pelo constitucionalismo brasileiro após a proclamação da República em 1889. Assim, o modelo de separação de poderes adotado pelos americanos com sua constituição de 1787, consagrando uma divisão orgânica do exercício das funções estatais entre os ramos Legislativo, Executivo e Judiciário do governo, foi replicado nas constituições brasileiras a partir da primeira republicana, de 1891.

Importante destacar que embora a doutrina clássica preconize a realização das atividades do Estado através da separação das funções legislativa, administrativa e jurisdicional, é certo, porém, que nenhum dos Poderes estatais exerce de modo exclusivo a função que nominalmente lhe corresponde, mas sim têm nela sua competência principal ou predominante. Desse modo, além de suas atribuições típicas, desempenham também funções secundárias ou não-típicas.

Nesse sentido, a atividade dos órgãos legislativos não se esgota na função de legislar. Desde suas origens, integram a substância da atuação do Parlamento funções de tríplice natureza: legislativa, representativa e controladora e fiscalizadora.

Um dos instrumentos pelos quais o Legislativo exerce seus poderes de fiscalização e controle é a instalação de comissões parlamentares de inquérito. Desde os primórdios do constitucionalismo moderno, na Inglaterra, passando pelas experiências francesa e norte-americana, reconhece-se ao Parlamento, embora sem previsão explícita em qualquer norma, o poder de organizar-se em comissões para apurar fatos relativos aos negócios públicos. No Brasil, nem a Constituição do Império, de 1824, nem a primeira Carta republicana, de 1891, contemplaram a possibilidade de criação de tais comissões. Nada obstante, em ambos os períodos elas foram nomeadas pelas Câmaras, vindo o tema ingressar no ordenamento jurídico do país na Constituição de 1934, presente em mais de um dispositivo dessa Constituição.

O trabalho das comissões parlamentares de inquérito ganhou notoriedade com o julgamento do caso do mensalão no Supremo Tribunal Federal. O esquema de compra de apoio

parlamentar julgado pelo STF foi denunciado no relatório final da CPI dos Correios em 2005. A investigação feita por essas comissões – da Câmara, do Senado ou mistas – é um dos mecanismos de fiscalização e monitoramento do Executivo pelo Congresso Nacional.

Sobre a função fiscalizadora do Legislativo, o art. 70 da Constituição Brasileira de 1988 estabelece a competência do Congresso Nacional para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. E, para que possa exercer essa função, o Congresso Nacional é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, além de suas Casas possuírem outros mecanismos de fiscalização e controle, entre os quais se pode mencionar: a possibilidade de convocação de Ministro de Estado ou de titulares de órgãos diretamente vinculados à Presidência da República para prestar informações sobre assunto previamente determinado; o encaminhamento de pedidos de informações a essas autoridades pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; a instalação de comissões parlamentares de inquérito pelas Casas, em conjunto ou separadamente, para apuração de fato determinado e por prazo certo.

Importante destacar que, quanto à amplitude do poder investigatório das Comissões Parlamentares de Inquérito, apesar de envolver a possibilidade de investigação dos fatos que possam ser objeto de legislação, deliberação, controle e fiscalização por parte de entidades e órgãos da estrutura administrativa do Estado, esse poder não é onipotente, irrestrito e absoluto, possuindo limitações.

Assim, levando em consideração as semelhanças filosóficas que fundamentaram a redação da constituição norte-americana e da brasileira, além de aspectos históricos que fizeram com que o constitucionalismo brasileiro tenha sido diretamente influenciado pelo americano, mostra-se oportuno realizar uma análise comparativa entre as instituições legislativas do sistema brasileiro e norte americano no que se refere ao poder investigatórios do Legislativo.

Sendo assim, o presente trabalho almeja abordar aspectos gerais concernentes ao poder de investigação do Congresso Nacional Norte Americano e do brasileiro, bem como destacar as suas limitações. Para esse fim, realiza-se, em um primeiro momento, uma breve abordagem dos poderes do Congresso americano e a sua previsão constitucional, bem como as peculiaridades do seu poder investigatório e, em um segundo momento, uma descrição genérica dos principais aspectos referentes às comissões parlamentares de inquérito previstas no direito constitucional brasileiro e

seus aspectos limitadores, tendo por base o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

2 PODER INVESTIGATÓRIO DO CONGRESSO NACIONAL NORTE AMERICANO

A Constituição americana prevê na primeira seção do seu artigo I que "todos os poderes legislativos conferidos por esta Constituição serão investidos no Congresso dos Estados Unidos, composto de um Senado e da Câmara dos Representantes (Deputados)". Nesse sentido, conforme leciona Schwartz (1955), embora o Legislativo americano não possua a soberania exercida pelo Parlamento inglês, a sua estrutura governamental federal não deve ser subestimada, porquanto foi atribuído a ele todo o poder legislativo, estando o Congresso a única fonte de onde emana direta ou indiretamente toda a legislação federal.[1]

Fica, pois, evidente que, como único órgão do Governo federal americano investido do poder de elaborar leis, a função primordial do Congresso é a legislatura. Entretanto, essa não é e nem pode ser a única função desse órgão, sendo a função de fiscalização da administração pública tão importante quanto a função legislativa.

Schwartz (1955), ao abordar as funções que detém o Congresso norte americano, destacou que as tarefas fundamentais das modernas assembleias legislativas podem ser divididas em quatro: a) a função de legislar, b) supervisionar o executivo, c) atividades como um órgão de opinião pública (fórum nacional da opinião pública), e d) dignidade parlamentar (referente aos assuntos internos das casas legislativas e seus membros).

Entretanto, para que o Congresso exerça as suas funções é necessário haver uma organização do Legislativo. Assim, as seções II e III da Constituição americana dispõem sobre a composição do Congresso formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, respectivamente.[2]

---

[1] Schwartz (1955) destaca que embora segundo a teoria constitucional moderna, o Executivo também possa legislar, esse poder é subordinado à autorização do Congresso.

[2] Para melhor entender a composição do Congresso americano, ver CORWIN, Edward S. A Constituição norte-americana e seu significado atual. Rio de Janeiro: Zahar, s/d. p. 17-24 e SCHWARTZ, Bernardo. Direito constitucional americano. Rio de Janeiro: Forense, 1955. p. 76-78.

Conforme descrito anteriormente, uma das mais importantes funções do Congresso está no seu papel de supervisor da administração pública e para exercer essa função, umas das principais prerrogativas que possui é o poder de investigação. Neste aspecto, afirma Schwartz (1955), que o "próprio exercício da função legislativa pressupõe a existência de uma opinião bem informada por parte dos membros da assembleia legislativa" e que, de modo a "obter as informações necessárias a fim de que possa executar convenientemente as suas funções, o Legislativo nos Estados Unidos tem feito uso crescente dos seus poderes de investigação, tornando-se normal", e não exceção, o exercício desse poder.

Em comparação com o Legislativo da Inglaterra, o maior uso do poder de investigação pelo Congresso americano se justifica pela separação entre os poderes Executivo e Legislativo, uma vez que o Executivo americano possui estabilidade independente do apoio do Congresso, ao passo que o Legislativo não precisa hesitar em fazer amplo uso de sua autoridade investigadora (SCHWARTZ, 1995).

Por outro lado, essa a ausência de harmonia perfeita entre os poderes Executivo e Legislativo nos Estados Unidos limita a influência direta do Congresso sobre as condutas do Executivo, especialmente quando há a necessidade de realizar determinada modificação ou efetivar o seu poder de supervisor da administração pública. Nesse contexto, destaca Schwartz (1955), que o Congresso ao criar uma comissão para investigar ou obter informações a respeito de uma situação insatisfatória na administração pública, pode usar do apoio da opinião pública para fazer com que o Governo ceda, em detrimento da sua falta de influência direta sobre as ações do Executivo.

Quanto à dinâmica do exercício dos poderes de investigação do Congresso americano, eles são executados por comissões de ambas as Casas (Senado e Câmara dos Deputados) e grande parte dos trabalhos investigatórios do Legislativo federal são realizados pelas suas comissões permanentes, de acordo com o assunto abrangido por sua jurisdição. Pode também haver resolução autorizando uma investigação especial por uma comissão *ad hoc* do Congresso, definindo a finalidade, assunto e limite de tempo para execução da tarefa.

No tocante aos poderes concedidos a essas comissões parlamentares de investigação, são dados poderes semelhantes aos "tribunais federais no que concerne à inquirição das testemunhas e à apresentação de documentos, bem como uma verba especial para custear as despesas", estando esse poder reforçado pela possibilidade que detém as duas Casas do Congresso de prisão por

desacato e ser considerado crime a recusa deliberada de não obedecer ao processo de uma comissão parlamentar.

Assim, segundo Schwartz (1955), o poder de investigação do Congresso americano tem sido usado para três finalidades: 1) como meio de obter e fornecer ao Congresso as informações detalhadas e precisas necessárias ao exercício eficiente da autoridade legislativa; 2) para supervisionar o trabalho das entidades governamentais; e 3) para influenciar a opinião pública.

Por fim, quanto aos limites desse poder de investigação, Schwartz (1955) destaca que a Corte Suprema dos Estados Unidos jamais deu uma resposta categórica a essa questão, estabelecendo-se de modo geral que esse poder se justifica em auxílio à função legislativa e que os *private affairs* constituiriam um limite para a atuação das comissões parlamentares de inquérito. Entretanto, parece haver nenhuma ou poucas limitações práticas ao âmbito da autoridade investigadora do Congresso americano, conforme destaca autor acima citado.

Importante destacar o entendimento da jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, como anota Leda Boechat Rodrigues (1991):

> Por outro lado, o poder de investigação não pode ser confundido com qualquer dos poderes de execução da lei, conferidos, pela Constituição, ao Executivo e ao Judiciário. Outras limitações ao poder de investigar encontram-se, ainda, nas garantias específicas da Declaração de Direitos, tais como o privilégio contra a auto-incriminação.

3 AS COMISSSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO DIREITO BRASILEIRO

A Constituição brasileira de 1988 prevê a existência de comissões permanentes e temporárias (art. 58) e dentre estas últimas situam-se as comissões parlamentares de inquérito, por intermédios das quais o Legislativo exerce seus poderes investigatórios, difusamente contemplados ao longo do texto constitucional e referidos de modo expresso no inciso X do art. 49, conforme se ver:

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
> X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

A Carta Constitucional dispõe, ainda, em norma específica contida no § 3° do art. 58:

> Art. 58.....
> § 3° - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Esta disposição de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (§ 3º do art. 58 da Carta Política) atribui às comissões parlamentares de inquérito competências instrutórias amplas, que incluem a possibilidade de: a) determinar diligências; b) convocar testemunhas (que têm o dever de dizer a verdade, sob pena de crime de falso testemunho); c) ouvir indiciados (quando estes não optem pelo silêncio); d) requisitar documentos públicos; e) determinar a exibição de documentos privados; f) convocar ministros de Estado e outras autoridades públicas; g) realizar inspeções pessoais, transportando-se aos locais necessários. O que se pretendeu com essa foi dar caráter obrigatório às determinações da comissão, ensejando providências como a condução coercitiva em caso de não comparecimento e impondo às testemunhas o dever de dizer a verdade. Não houve outorga de auto-executoriedade à comissão, que, em qualquer caso, haverá de servir-se do Judiciário. A norma atributiva de poderes de investigação de autoridade judicial tem caráter material, e não processual. Institui o poder de exigir, mas não o de executar.

Importante destacar que as deliberações das comissões parlamentares de inquérito têm caráter imperativo, impõem o dever de obediência e podem efetivar-se mediante o emprego de meios coercitivos, quando necessário. Tais medidas, porém, não são executáveis pela própria comissão, que deverá servir-se do Judiciário para obter a execução coativa de suas decisões.

Quanto aos requisitos de constitucionais de criação da comissão parlamentar de inquérito, destaca-se o entendimento do STF, conforme descrito abaixo:

> Criação de CPI: requisitos constitucionais. O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas também o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela CF. O direito de investigar – que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) – tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da CPI. Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º),

> impõe-se a criação da CPI, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (*RTJ* 177/229 – *RTJ* 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada CPI (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. (...) Legitimidade passiva *ad causam* do presidente do Senado Federal – autoridade dotada de poderes para viabilizar a composição das comissões parlamentares de inquérito." (MS 24.831, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-2005, Plenário, *DJ* de 4-8-2006.) No mesmo sentido**:** MS 26.441, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 25-4-2007, Plenário, *DJE* de 18-12-2009.

Não pode a comissão parlamentar de inquérito, por seus próprios meios, realizar diligência de busca e apreensão ou quebra de sigilo bancário, fiscal ou dos registros telefônicos de qualquer pessoa. Poderá, todavia, formular requerimento ao Judiciário, instruindo o pedido com os elementos que evidenciem a necessidade de tais atos. Este o entendimento que se afigura melhor cumprir o ideário constitucional. Não obstante esse o ponto de vista, pronunciamentos recentes do Supremo Tribunal Federal, por maioria apertada, sinalizam no sentido da atenuação de tal entendimento, reconhecendo às comissões parlamentares de inquérito poderes de quebra de sigilo, desde que exista causa provável para a medida e a decisão seja adequadamente motivada, conforme se lê:

> O princípio constitucional da reserva de jurisdição – que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) – não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria CR (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à CPI, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas. Autonomia da investigação parlamentar. O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão legislativa – sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição – promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual." (MS 23.652, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-2000, Plenário, *DJ* de 16-2-2001.) No mesmo sentido: HC 100.341, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 4-11-2010, Plenário, *DJE* de 2-12-2010.

Decisões do Supremo Tribunal Federal têm, igualmente, assegurado a presença do advogado nas sessões das comissões parlamentares de inquérito, assistindo seus clientes e tendo preservadas as prerrogativas estabelecidas no Estatuto da Advocacia. Veja-se:

> (...) as CPIs, no desempenho de seus poderes de investigação, estão sujeitas às mesmas normas e limitações que incidem sobre os magistrados, quando no exercício de igual prerrogativa. Vale dizer: as CPIs somente podem exercer as atribuições investigatórias que lhes são inerentes, desde que o façam nos mesmos termos e segundo as mesmas exigências que a Constituição e as leis da República impõem aos juízes, especialmente no que concerne ao necessário respeito às prerrogativas que o ordenamento positivo do Estado confere aos advogados. (...) a presença do advogado em qualquer procedimento estatal, independentemente do domínio institucional em que esse mesmo procedimento tenha sido instaurado, constitui fator inequívoco de certeza de que os órgãos do Poder Público (Legislativo, Judiciário e Executivo) não transgredirão os limites delineados pelo ordenamento positivo da República, respeitando-se, em consequência, como se impõe aos membros e aos agentes do aparelho estatal, o regime das liberdades públicas e os direitos subjetivos constitucionalmente assegurados às pessoas em geral, inclusive àquelas eventualmente sujeitas, qualquer que seja o motivo, a investigação parlamentar, ou a inquérito policial, ou, ainda, a processo judicial. (...) não se revela legítimo opor, ao advogado, restrições, que, ao impedirem, injusta e arbitrariamente, o regular exercício de sua atividade profissional, culminem por esvaziar e nulificar a própria razão de ser de sua intervenção perante os órgãos do Estado, inclusive perante as próprias CPIs.” (MS 30.906-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 5-10-2011, *DJ* de 10-10-2011.)

A comissão parlamentar de inquérito não tem poderes para a prática de atos materialmente jurisdicionais, inclusive os de natureza cautelar. Não pode, portanto, decretar prisão ou impor a indisponibilidade dos bens de qualquer pessoa. Julgando necessárias tais providências, deverá formular requerimento ao Poder Judiciário, instruindo-o com os elementos adequados:

> CPI: conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as CPIs detêm o poder instrutório das autoridades judiciais – e não maior que o dessas – de modo que a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, entre os quais os derivados de direitos e garantias constitucionais." (STF. HC 80.240, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 20-6-2001, Plenário, *DJ* de 14-10-2005.)

Neste aspecto, os poderes exercitáveis pelas CPIs são amplos, mas não irrestritos. Em primeiro lugar, há requisitos de forma (requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa), de tempo (há de ser por prazo certo) e de substância (apuração de fato determinado).

No tocante ao requisito da fração de um terço dos membros para a formalização do requerimento, ele é decorrência da adoção, pela Constituição de 1934, que se repetiu nas posteriores, do princípio da prevalência da vontade da minoria, à semelhança do art. 36 da Carta de Weimer, de 1919. Assegurou-se que, mesmo em detrimento da vontade da maioria, à minoria ficava assegurado o emprego desse importante instrumento de atuação parlamentar (BRASIL,

1996). Nessa perspectiva, mostra-se eivada de inconstitucionalidade a prática parlamentar por meio da qual partidos políticos (na quase totalidade dos casos da base de sustentação do governo, portanto, da maioria), munidos do escopo único e exclusivo de inviabilizar a instalação da CPI, recusam-se a fornecer o(s) nome(s) de seu(s) indicado(s) para a composição do corpo. Vale lembrar que a Carta Magna de 1988 garante ambos os preceitos – o da prevalência da vontade da minoria e o da proporcionalidade da representação partidária, de modo que fica vedado o emprego de expediente que anule qualquer um de seus comandos dirigentes. Frente a essa questão o STF se manifestou nos seguintes termos:

> Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas – notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar – devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. A norma inscrita no art. 58, § 3º, da CR destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa prerrogativa constitucional inconsequente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta no âmbito de cada uma das Casas do Congresso Nacional. A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar, por período certo, sobre fato determinado. Precedentes: MS 24.847/DF, rel. min. Celso de Mello. A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional. (...) O requisito constitucional concernente à observância de 1/3 (um terço), no mínimo, para criação de determinada CPI (CF, art. 58, § 3º), refere-se à subscrição do requerimento de instauração da investigação parlamentar, que traduz exigência a ser aferida no momento em que protocolado o pedido junto à Mesa da Casa legislativa, tanto que, 'depois de sua apresentação à Mesa', consoante prescreve o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 102, § 4º), não mais se revelará possível a retirada de qualquer assinatura. Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da CPI, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não se revestindo de legitimação constitucional o ato que busca submeter, ao Plenário da Casa legislativa, quer por intermédio de formulação de questão de ordem, quer mediante interposição de recurso ou utilização de qualquer outro meio regimental, a criação de qualquer CPI. A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional, que não dispõe de qualquer parcela de poder para deslocar, para o Plenário das Casas legislativas, a decisão final sobre a efetiva criação de determinada CPI, sob pena de frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalizar e de investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. A rejeição de ato de criação de CPI, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva

> votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria CR outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional." (MS 26.441, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 25-4-2007, Plenário, *DJE* de 18-12-2009.) Vide**:** MS 24.831, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-2005, Plenário, *DJ* de 4-8-2006.

Sobre o requisito de tempo:

> A duração do inquérito parlamentar – com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e à exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas – e um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5º, § 2º, da Lei. 1.579/1952, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer CPI." (HC 71.261, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 11-5-1994, Plenário, *DJ* de 24-6-1994.) No mesmo sentido**:** RE 194.346-AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 14-9-2010, Segunda Turma, *DJE* de 8-10-2010.

O requisito do fato determinado em prazo certo está ligado à exigência de que a investigação, pelo seu caráter excepcional, não se torne algo vago, sem objetivos legislativos concretos e definidos, expondo cidadãos e instituições à suspeição pública por período indeterminado. Por outro lado, a averiguação de fato previamente individualizado e delimitado não impede que sejam investigados fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal, sob risco de engessar o trabalho investigatório e restringir o texto constitucional, que se apresenta amplo (BRASIL, 1996). Da mesma forma, o prazo para as investigações pode ser prorrogado até o término da legislatura, conforme o art. 5o, § 2o, da Lei no 1.579/52 (BRASIL, 1994 e 1979).

No que se refere à competência, as CPIs devem comportar-se no quadro de atribuições do Legislativo. A competência do Congresso, da Assembleia Legislativa e da Câmara Municipal é o limite do poder investigatório da comissão federal, estadual ou municipal, não podendo uma comissão parlamentar de inquérito interferir com a autonomia individual e das entidades privadas. Além disto, tampouco pode ter caráter policial ou substitutivo da atuação de outros órgãos do Poder Público, sendo também insuscetíveis de investigação por comissão parlamentar de inquérito os atos materialmente jurisdicionais, sob pena de violação do princípio da separação dos Poderes e da independência da magistratura. Em síntese: as comissões parlamentares de inquérito devem cingir-se à esfera de competências do Congresso Nacional, sem invadir atribuições dos outros Poderes,

não podendo legitimamente imiscuir-se em fatos da vida privada nem se investir na função de polícia ou perseguidor criminal.

Outro ponto importante que surge ao analisar o sistema das comissões parlamentares de inquérito no Brasil, é que a fiscalização no legislativo tem sido tradicionalmente uma atribuição da oposição. Dentro da lógica do sistema brasileiro com o presidente detendo poderes de agenda legislativa mediante um processo de centralização que é dominado pelos maiores partidos que normalmente estão na coalização do governo e um quadro com múltiplos partidos, acaba-se tendo uma situação em que as possibilidades de fiscalização efetiva são reduzidas pela intervenção da maioria. Assim, o que se nota é que essa forma de fiscalização tem sido partidarizada. A partidarização dessa função de fiscalização faz com que um partido fiscalize apenas o partido que é seu opositor.

Por fim, é fundamental destacar que por mais amplo que seja o poder de informação parlamentar, as investigações não podem violar direitos e garantias individuais e coletivos assegurados na Magna Carta.

O Supremo Tribunal Federal, com a firmeza habitual, tem-se manifestado pela inviolabilidade do direito do depoente de silenciar naquilo que poderia indiciá-lo ou auto-incriminá-lo:

> É jurisprudência pacífica desta Corte a possibilidade de o investigado, convocado para depor perante CPI, permanecer em silêncio, evitando-se a autoincriminação, além de ter assegurado o direito de ser assistido por advogado e de comunicar-se com este durante a sua inquirição. (...) Considerando a qualidade de investigado convocado por CPI para prestar depoimento, é imperiosa a dispensa do compromisso legal inerente às testemunhas. Direitos e garantias inerentes ao privilégio contra a autoincriminação podem ser previamente assegurados para exercício em eventuais reconvocações." (HC 100.200, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 8-4-2010, Plenário, *DJE* de 27-8-2010.)

No entanto, essa garantia constitucional não assegura que a testemunha deixe de comparecer à audiência de inquirição, uma vez que o direito de silêncio deve ser apreciado e avaliado por ocasião de cada pergunta formulada, que ficará sujeito a controle judicial a posteriori.

Com efeito, à mesma regra sujeitam-se os indivíduos que, por dever legal, têm a obrigação de zelar pelo sigilo de dados profissionais (advogados etc.) (BRASIL, 1996.2).

O dever de comparecimento e de falar a verdade da testemunha é obrigatório, passível de responsabilização criminal em caso de descumprimento (art. 4°, inciso II, da Lei nº 1.579/52), pois a convocação não é um convite. Aliás, não fora assim e o amplo poder de investigação parlamentar

ficaria subordinado à anuência do convocado. Note-se que o dever de depor é extensível a todos, sem exceção, conforme menciona o insigne Min. Paulo Brossard, citando o Des. Décio Pelegrini, no HC nº 71.039-5/RJ, ipsis litteris:

> Com sua habitual agudeza, notou o eminente ministro Ribeiro Costa, votando no caso sujeito ao conhecimento do Supremo (Rev. cit., pág. 388), que, nenhum cidadão pode, sequer, eximir-se de depor perante a menor autoridade policial, em inquérito regularmente processado, não se pode conceber possa alguém se excusar de comparecer perante uma comissão designada pelo Legislativo.

No campo, ainda, das recusas justificadas, encontra-se o direito do convocado de não responder a perguntas que não tenham correlação direta ou indireta com o fato determinado investigado.

Cabe acrescentar que igualmente deve ser havida por legítima a recusa no comparecimento e no oferecimento de respostas naquelas hipóteses em que a investigação seja considerada inconstitucional, como, por exemplo, nas diversas situações por nós retratadas neste trabalho.

4 CONSIDERAÇOES FINAIS

As comissões parlamentares de inquérito são um instrumento valioso de exercício da função fiscalizadora do Legislativo. Suas competências são amplas, mas teoricamente não podem exceder os poderes da Casa Legislativa que integram. O exercício dos poderes de investigação do Congresso americano é executado por comissões de ambas as Casas (Senado e Câmara dos Deputados) e grande parte dos trabalhos investigatórios do Legislativo federal são realizados pelas suas comissões permanentes, de acordo com o assunto abrangido por sua jurisdição. Pode também haver resolução autorizando uma investigação especial por uma comissão *ad hoc* do Congresso, definindo a finalidade, assunto e limite de tempo para execução da tarefa. Em comparação com o modelo americano, as comissões de investigação do Congresso dos Estados Unidos, embora tenha a previsão da instauração por comissões *ad hoc*, em regra a instauração se dá por comissões permanentes, diferente do modelo brasileiro que é executado por comissões temporárias. A ideia de a investigação ser instruída por uma comissão permanente está na possibilidade de ser uma instrução especializada no tema de que trata a investigação e toda a dinâmica do sistema de

comissões formado no Congresso americano justifica a lógica de, em regra, a comissão de investigação ser composta por uma das comissões permanentes. Isto não se se justificaria no sistema brasileiro, pois, embora possua um sistema de comissão não alcançou o nível de especialidade e força decisória que as comissões permanentes possuem no sistema americano[3].

As comissões parlamentares de inquérito destinam-se a investigar atos do Poder Público e fatos relevantes para o interesse público. Não lhes cabe, todavia, o exame de atos materialmente judiciais, em respeito à separação dos Poderes e à independência da magistratura. Tampouco se insere em sua esfera de atribuições a apuração de aspectos da vida privada das pessoas ou negócios jurídicos de natureza privada celebrados entre particulares, esses aspectos são similares tanto na atuação do Congresso americano como no brasileiro.

Por fim, vale destacar que, muito embora haja a previsão constitucional sobre o poder investigatório do Congresso, dentro da lógica do sistema brasileiro, com o presidente é detentor de poderes de agenda legislativa em consequência de um processo de centralização que é dominado pelos maiores partidos que normalmente estão na coalização do governo e um quadro com múltiplos partidos, acaba-se tendo uma situação em que as possibilidades de fiscalização e exercício efetivo do poder fiscalizatório são reduzidas pela intervenção da maioria.

No Brasil, a relação entre o Congresso e o Executivo é de subserviência e com isso, a base governista trabalha para que prevaleça a opinião do governo acabando, neste contexto, o papel fiscalizador do Congresso relegado a um segundo plano em função dessa situação política em que a base governista atua defendendo o governo em qualquer que seja a situação, motivo pelo qual o poder fiscalizatório do Congresso Nacional brasileiro tem um caráter mais político que de supervisão da administração pública.

[3] Para uma melhor compreensão do sistema de comissões no Congresso americano, ver: SCHWARTZ, Bernardo. Direito constitucional americano. Rio de Janeiro: Forense, 1955. p. 86-90.

REFERENCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº. 71.039/RJ, Relator Min.: Paulo Brossard. DJ de 6-12-1996. Disponível em < http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14706323/habeas-corpus-hc-71039-rj> acessado em 25-10-2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 24.831, Relator Min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-2005, Plenário, DJ de 4-8-2006. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/764159/mandado-de-seguranca-ms-24831-df> acessado em 25-10-2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 30.906, Relator Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 5-10-2011, DJ de 10-10-2011. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24892402/mandado-de-seguranca-ms-30906-df-stf> acessado em 25-10-2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº. 80.240, Relator. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 20-6-2001, Plenário, DJ de 14-10-2005. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo233.htm> acessado em 25-10-2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25-4-2007, Plenário, DJE de 18-12-2009. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14728903/mandado-de-seguranca-ms-26441-df> acessado em 25-10-2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº. 71.261, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 11-5-1994, Plenário, DJ de 24-6-1994. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14706323/habeas-corpus-hc-71039-rj> acessado em 24-10-2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº. 71.231-2/RJ. Rel. Min.: Carlos Velloso. DJ de 31-10-1996.2. Disponível em < https://www.digesto.com.br/#acordaoExpandir/5238402> acessado em 25-10-2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 71.261/RJ. Rel. Min.: Sepúlveda Pertence. DJ de 24-07-1994. Disponível em < http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14706120/habeas-corpus-hc-71261-rj> acessado em 25-10-2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº. 20.176/DF. Rel. Min.: Rafael Mayer. DJ de 27-04-1979. Disponível em < http://www.jusbrasil.com.br/diarios/61858362/stj-19-11-2013-pg-420> acessado em 24-10-2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº. 100.200, Rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 8-4-2010, Plenário, DJE de 27-8-2010. Disponível em < http://www.radaroficial.com.br/d/2406285> acessado em 25-10-2015.

COOLEY, Thomas. **Princípios gerais de Direito Constitucional dos Estados Unidos da América do Norte**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

CORWIN, Edward S. **A Constituição norte-americana e seu significado atual**. Rio de Janeiro: Zahar, s/d.

RODRIGUES, Leda Boechat. **As comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos**, Direito e Política, 1991, p. 97-98.

SCHWARTZ, Bernardo. **Direito constitucional americano**. Rio de Janeiro: Forense, 1955.