

LIMITES FUNDAMENTAIS AOS PODERES DE INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR

FUNDAMENTAL LIMITS TO THE CONGRESSIONAL POWERS OF INVESTIGATION

Ana Paula Kosak¹

Bruno Augusto Vigo Milanez²

RESUMO

O presente artigo trata da investigação parlamentar de inquérito, importante instrumento das minorias parlamentares que permite o desempenho de funções fiscalizatórias pelo Poder Legislativo. O objetivo do ensaio é demonstrar os limites ao exercício do poder investigativo em âmbito parlamentar e, portanto, tratar das balizas constitucionais que regem referida atividade.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito. Investigação pelo Poder Legislativo. Limites Constitucionais.

ABSTRACT

This essay deal with the congressional powers of investigation, an important instrument of parliamentary minorities that allows the performance of oversight functions by the legislative power. The purpose of the essay is to demonstrate the limits to the exercise of investigative power in parliamentary framework and thus deal about the constitutional landmarks governing such activity.

Keywords: Congressional Powers of Investigation. Investigation by the Legislature. Constitutional Guarantees.

¹ Aluna do 10º período do curso de Direito do Centro Universitário Uninter. *E-mail*: apkosak@gmail.com

² Mestre em Direito pela UFPR e Doutorando em Direito Processual Penal pela mesma instituição. Especialista em Direito Penal e Criminologia pelo ICPC/UFPR. Advogado. Professor Universitário. *E-mail*: bruno@mfadvocacia.adv.br

INTRODUÇÃO

A higidez de uma democracia constitucional pressupõe observância ao *princípio republicano*³, estruturante do Estado para o desempenho das funções Legislativa, Judiciária e Executiva às quais competem, respectivamente, elaboração, tutela e execução de leis. A tais funções *típicas* somam-se funções *atípicas* (ou *anômalas*).

Nesse contexto, ao Legislativo compete a função precípua de elaboração de leis e fiscalização, bem como as funções atípicas de administração e julgamento⁴. Um dos mecanismos que permitem o desempenho dessas finalidades institucionais consiste nas comissões parlamentares de inquérito (CPI), que “são concebidas para viabilizar o inquérito necessário ao exercício preciso do poder de fiscalizar e de decidir, entregue ao Legislativo.”⁵ A importância institucional da investigação parlamentar não se restringe apenas e tão somente ao exercício de fiscalização atribuído ao Legislativo:

Amplio é o limite em que se desdobra a esfera das comissões de inquérito. Através dela uma Assembleia olha diretamente os problemas da vida nacional, a fim de examiná-los de modo mais acurado. A finalidade do inquérito não é só a apuração de responsabilidades. Ele tem também o objetivo de coligir material para a obra legislativa, material útil para as resoluções e leis, porém, de outro lado, ainda se agrega o trabalho na investigação de fatos econômicos, sociológicos, financeiros, e finalmente serve como medida de controle do Legislativo sobre o Executivo.⁶

A existência da CPI está prevista na regra do art. 58, § 3º, da CR/88:

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 a 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.⁷

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 223-5. Na jurisprudência: STF – MS 24.458, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 18.2.2003.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 911.

⁵ Ibidem. p. 915. No direito comparado: VANOSSI, Jorge Reinaldo A. El poder de investigación del Congreso Nacional. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Ciudad de México, v. 9, n. 27, set./dez. 1976. p. 407-446.

⁶ FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1993. v. 3. p. 103.

⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 4 nov. 2015.

As disposições constitucionais a respeito das CPIs são complementadas pela Lei n. 1.579/1952 – admitindo-se aplicação subsidiária das regras do Código de Processo Penal⁸ –, que regulamenta as especificidades formais e materiais destas.

O presente estudo objetiva identificar os direitos e garantias inerentes a este importante instrumento constitucional de efetivação da atividade do Poder Legislativo, que se situa no liame tênue entre a separação dos Poderes e a garantia dos direitos fundamentais⁹.

1 FUNDAMENTO DEMOCRÁTICO

A concepção clássica de democracia como “governo da maioria” não significa a vedação por completo da deliberação pelas minorias. Ao revés, com o movimento de constitucionalização do direito, pode-se dizer que a democracia passa a ser representada por um tríptico aspecto: 1) há determinados espaços nos quais *nem mesmo a maioria absoluta decide*; 2) há espaços nos quais as minorias decidem e; 3) fora dos espaços anteriores, decide a maioria.

Nesse contexto, é possível incluir as CPIs como *instrumento deliberativo das minorias*, pois sua instalação se dá pelo quórum mínimo de 1/3 (um terço) dos membros da Casa Legislativa¹⁰. Este quórum constitucional é *necessário e suficiente* para a criação da CPI, sendo desnecessária submissão do requerimento de instalação da *Comissão* em plenário pela maioria da Casa Legislativa¹¹, o que além de violar a prerrogativa de

⁸ “Art. 36, parágrafo único, RICD – As Comissões Parlamentares de Inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal”. Previsão similar está contida na regra do art. 153, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit. p. 916: “O princípio da separação dos Poderes e a garantia dos direitos fundamentais costumam ser os pontos nevrálgicos das discussões sobre a extensão dos poderes da investigação do Legislativo. Não surpreende que esses sejam os aspectos que dominam os debates sobre o assunto levados tanto à Suprema Corte americana como à brasileira.”

¹⁰ Em âmbito federal, o quórum de 1/3 como suficiente para a criação de CPI vem disciplinado, como norma de repetição, na regra do art. 145, *caput*, do RISF e no art. 35, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

¹¹ Alguns Estados admitem a deliberação plenária da instalação da CPI caso o quórum não esteja preenchido no requerimento de criação. Nesse sentido e exemplificativamente, dispõe a regra do art. 36, *caput*, do *RI da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná* que “A Assembleia, por requerimento de um terço de seus membros, ou de qualquer um deles, individualmente, mediante deliberação do Plenário, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito [...]” (Grifo nosso). Na doutrina: “Se o *quorum* mínimo não for alcançado para a constituição da CPI, ou seja, se não subscreverem o requerimento o número mínimo necessário à sua constituição, este requerimento, se assim entender o autor (ou autores), poderá ser submetido à deliberação do Plenário, que decidirá a respeito da sua aprovação, i.é., da constituição ou não da CPI” (MARTÍNEZ, José Maria de S. **Comissões parlamentares de inquérito**. Disponível em: <<http://www.institutocpibrasil.org.br/portal/artigos/31-comissoes-parlamentares-de-inquerito>>. Acesso em: 9 nov. 2015).

exercício pleno da democracia pelas minorias parlamentares¹² também afronta o direito de oposição parlamentar¹³:

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 Constituição da República destina-se a ensinar 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 [...], 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. [...] 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. [...] 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

¹² CARAJELES COV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito**: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira. Curitiba: Juruá, 2007. p. 76. Na jurisprudência: “a garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembleia Legislativa, [não havendo] razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão” (STF – ADI 3.619-ED, Rel. Min. Luiz Fux, 19.8.2015).

¹³ STF – MS 24.849, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22.6.2005 e STF – ADI 3.619-ED, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 16.9.2015. No mesmo sentido: “Submeter a instalação da CPI à prévia aprovação do Plenário significaria subtrair da minoria parlamentar de 1/3 a própria prerrogativa institucional de utilizar esse instrumento de investigação e fiscalização.” (STJ – RMS 23.618, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 11.12.2008).

daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. A rejeição de ato de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, 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 Constituição da República outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional.¹⁴

2 COMPETÊNCIA PARA A INSTAURAÇÃO E OBJETO DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR

O Poder Legislativo detém a competência constitucional para a instauração da CPI, admitindo-se – em âmbito federal – a formação de *Comissões* no Senado, na Câmara dos Deputados, bem como a formação de comissão parlamentar mista de inquérito (CPMI), composta por membros de ambas as casas legislativas.

O Supremo Tribunal Federal (STF), por aplicação do *critério da simetria* e em observância ao *princípio federativo* (art. 1º, *caput* e 18, *caput*, da CR/88), considera igualmente legítima a criação de CPIs em âmbito Estadual, Municipal e Distrital¹⁵, desde que preenchidos os requisitos formais de instalação positivados na regra do art. 58, § 3º, da CR/88¹⁶, bem como respeitados os limites constitucionais relativos ao *objeto da investigação*.

Os fatos investigados na CPI são *específicos e limitados* à competência constitucional da Casa Legislativa. A especificidade significa que a CPI deve apurar fato determinado, claro e preciso, como se depreende, exemplificativamente, da regra do art. 35, § 1º, do *Regimento Interno da Câmara dos Deputados* (RICD)¹⁷.

¹⁴ STF – MS 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 18.12.2009.

¹⁵ GASPARINI, Diógenes. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 807. Na jurisprudência: TJ-PE – AI 1976620118171150, Rel. José Ivo de Paula Guimarães, Julg. 13.10.2011.

¹⁶ STF – ACO 1.271, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ. 12.2.2014 e STF – ADI 3.619-ED, Rel. Min. Luiz Fux, 19.8.2015: “[...] a garantia da instalação de determinada Comissão Parlamentar de Inquérito independe de deliberação plenária da respectiva Casa Legislativa. [...] também as Assembleias Legislativas estaduais devem observar os requisitos previstos no art. 58 do texto constitucional, sendo estes os únicos requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito” (Grifo nosso).

¹⁷ “Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.” Na doutrina, há quem considere inclusive a possibilidade de a CPI investigar *fatos particulares*: “As comissões de inquérito também podem averiguar questões que se relacionem com fatos de ordem particular, problemas que interessem às relações de ordem privada [...]” (FERREIRA, Luiz

A *limitação* da competência constitucional da CPI possui um *dúplice* objetivo. *Primeiramente*, vincula-se à necessidade de *definição do objeto a ser investigado* – o que se faz, como regra, no requerimento de instalação da *Comissão*¹⁸ –, de modo a possibilitar clareza e efetividade na investigação parlamentar, bem como controle desta atividade:

por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevisíveis, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação¹⁹.

Em segundo lugar, essa limitação concretiza a *divisão de competências constitucionais*, obstando a atividade investigativa de fato alheio à atribuição fiscalizatória da Casa Legislativa²⁰ (v.g. veda-se a apuração de fatos de interesse federal por meio de CPI Estadual²¹ ou a investigação de fato de interesse municipal em CPI Estadual²²).

Tais limitações objetivas não obstam que no contexto de uma CPI Federal se descortinem, *fortuitamente*, questões de interesse estadual ou municipal²³. Nessa hipótese,

Pinto. Op. cit. p. 104).

¹⁸ “Art. 145, § 1º, do RISF – O requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas” (Grifo nosso).

¹⁹ STF – HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 7.4.1994.

²⁰ OLIVEIRA FILHO, João de. Inquéritos Parlamentares. **Revista de Informação Legislativa**, v. 1, n. 2, jun. 1964; p. 71: “São investigáveis todos os fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle, de fiscalização, por parte de quaisquer órgãos do Poder Legislativo federal, estadual ou municipal.”

²¹ “Demonstrados indícios de irregularidades em detrimento do Erário Estadual, reveste-se de competência a Comissão Parlamentar de Inquérito promovida pela Assembleia Legislativa Estadual para apuração de eventuais ilicitudes no procedimento adotado pelos administradores públicos” (STJ – RMS 17.706, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 17.12.2004). Igualmente, “é lícito constituir, em Assembleia legislativa, comissão parlamentar de inquérito, destinada ao exame dos convênios celebrados pelo Estado, em determinado período de tempo” (STJ – RMS 13.290, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 24.6.2002). Na doutrina: “eventuais atos abusivos ou ilegais dos Poderes Judiciários estaduais (excluindo-se os estritamente jurisdicionais), somente podem ser objeto de apuração pela respectiva Assembleia Legislativa, jamais pelo Senado Federal. É flagrantemente ilegal, assim, qualquer investigação de atos relacionados com as Justiças estaduais” (FARIA; Cássio Juvenal; GOMES, Luiz Flávio. **Poderes e Limites das CPI’s**. Disponível em: <<http://www.institutocpibrasil.org.br/portal/artigos/22-poderes-e-limites-das-cpis>>. Acesso em: 22 dez. 2014).

²² “A Assembleia Legislativa estadual não goza de competência para a apuração de malversação de recursos pelo Poder Executivo Municipal, o qual, nos termos do art. 31, da Constituição Federal deve ser fiscalizado pela Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado” (Grifo nosso. STF – SS 4.562, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 13.2.2014). Por outro lado, a limitação do objeto de investigação não inviabiliza, por exemplo, que CPI Estadual possa requisitar documentos perante órgão federal (STF – ACO 730, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 11.11.2005).

²³ “É possível que as investigações de uma Comissão Parlamentar de Inquérito estadual redundem na descoberta de crimes que sejam de competência de esferas diversas, da Justiça federal e da Justiça estadual” (STF – ADI 3.041, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 1.2.2012).

não há qualquer invalidade na atividade investigativa, desde que o objeto da investigação estivesse no âmbito de competências constitucionais do ente federado e *fortuitamente* tenha se chegado à questão de interesse de ente diverso.

No plano legal, a limitação decorrente de competências constitucionais é evidenciada, exemplificativamente, na regra do art. 146, do RISF:

Art. 146 – Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito [no Senado] sobre matérias pertinentes:
I – à Câmara dos Deputados;
II – às atribuições do Poder Judiciário;
III – aos Estados.²⁴

Como se depreende dessa regra, a limitação objetiva da atividade investigativa das CPIs não decorre exclusivamente da divisão de competências constitucionais entre União, estados e municípios, relacionando-se também à *separação dos poderes*.

Assim, a partir de exegese da regra do art. 146, inc. II, do RISF, o STF firmou posição no sentido de que a *atividade jurisdicional é imune à investigação de CPI*²⁵. Por essa razão,

configura constrangimento ilegal, com evidente ofensa ao princípio da separação dos Poderes, a convocação de magistrado a fim de que preste depoimento em razão de decisões de conteúdo jurisdicional atinentes ao fato investigado pela Comissão Parlamentar de Inquérito.²⁶

Em outros termos,

o acerto ou desacerto da concessão de liminar em mandado de segurança, por traduzir ato jurisdicional, não pode ser examinado no âmbito do Legislativo, diante do princípio da separação de poderes. O próprio Regimento Interno

²⁴ BRASIL Congresso. Senado Federal. **Regimento interno**: Resolução n. 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

²⁵ STF – HC 95.259-MC, Rel. Min. Eros Grau, DJ 4.8.2008. No mesmo sentido: “convocação de Juiz para depor em CPI da Câmara dos Deputados sobre decisão judicial, caracteriza indevida ingerência de um poder em outro” (STF – HC 80.089, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 29.9.2000). Também: “A rigor, o Poder Legislativo tem como função precípua a normatização do direito podendo, em caráter excepcional, exercer alguns dos poderes inerentes ao Judiciário, como é o caso do poder de investigação outorgado pelo art. 58, §3º da Constituição Federal. *O que não pode e não deve acontecer é o poder Legislativo investigar o poder Judiciário praticando atos judicantes de competência exclusiva deste último. Flagrante interferência na autonomia do Judiciário, afrontando a cláusula da separação dos Poderes e, com isso, violentando a Carta da República e o processo democrático*” (Grifo nosso. STJ – HC 9.348, Rel. Min. Garcia Vieira, Rel p/ Acórdão Min. Waldemar Zveiter, DJ 19.3.2001).

²⁶ STF – HC 80.539, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 1.8.2003.

do Senado não admite CPI sobre matéria pertinente às atribuições do Poder Judiciário (art. 146, II).²⁷

Portanto, magistrados podem ser investigados pelas *Comissões*, desde que o objeto da investigação não se refira à atividade jurisdicional. Se no curso da investigação for evidenciada a relação do fato investigado com o exercício do poder jurisdicional, o resultado da atividade investigativa deve ser remetido ao Poder Judiciário para a continuidade das diligências investigativas.

Por fim, as limitações objetivas influem inclusive na obrigatoriedade ou não de determinadas pessoas em comparecer e/ou prestar declarações nas *Comissões*. Exemplificativamente, entende o STF que *autoridades federais estão desobrigadas de comparecer ou prestar esclarecimentos em CPI Estadual ou Municipal*²⁸ e, de forma análoga, conclui-se que CPI instalada pelo Congresso Nacional não deve inquirir autoridades municipais ou estaduais por fatos inerentes ao exercício funcional²⁹.

3 LIMITES CONSTITUCIONAIS FORMAIS E MATERIAIS

A regra do art. 58, § 3º, da CR/88, prevê requisitos – que se afiguram como limitações de ordem material e formal³⁰ – para a instalação de uma comissão parlamentar de inquérito. Em exegese dessa regra, pode-se extrair um conjunto de limitações *formais* e *materiais* à atividade investigativa das CPIs, os quais serão tratados na sequência.

3.1 INVESTIGAÇÃO DE FATO DETERMINADO

A investigação de fato certo e determinado tem por fundamento evitar apurações genéricas e ineficazes, de modo que a limitação do objeto de investigação configura um requisito inerente à segurança jurídica e à observância da legalidade³¹:

²⁷ STF – HC 86.581, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 19.5.2006. No mesmo sentido: STF – MS 25.510, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 16.6.2006 e STF – HC 100.341, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 4.11.2010.

²⁸ STF – SS 4.147, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 30.3.2010: “[...] esta Corte entende que autoridade federal pode apenas ser convidada para prestar esclarecimento em CPI estadual, não estando obrigada a comparecer.”

²⁹ ALENCAR, Jesse Claudio Franco de. **Comissões parlamentares de inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 152.

³⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 52.

³¹ STF – SL 893, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 29.9.2015: “[...] A mera indicação, portanto, não parece suficiente para garantir o funcionamento eficiente da comissão parlamentar de inquérito, o que poderá dar azo a apurações generalizadas aptas a propiciar insegurança jurídica e violações a direitos fundamentais.”

Apenas são passíveis de investigação parlamentar os fatos delimitados, demarcados, exatos, em cujo rebaço se delinearão acontecimentos de relevante interesse para a vida da Nação.

*Crises abstratas, problemas momentâneos, conflitos de interesses pessoais, embates de suscetibilidades, perseguições a pessoas ou entidades, tudo isso não se enquadra na exigência constitucional, porquanto o § 3º do art. 58 inadmite requerimentos contendo fatos amorfos e indiscriminados.*³²

No âmbito jurisprudencial, em que pese a necessidade de identificação de fato objetivo, específico, claro e determinado na instalação da CPI – sob pena de nulidade da investigação parlamentar³³ –, admite-se que fatos *correlatos* e *derivados* possam ser investigados como desdobramento natural da atividade fiscalizatória³⁴. Igualmente, admite-se a possibilidade de, no curso da investigação parlamentar, ampliarem-se os fatos inicialmente constantes do requerimento de instalação da CPI, desde que demonstrada a relação (nexo) entre o fato inicialmente investigado e o fato novo a ser apurado³⁵.

Assim, é cabível *posterior complementação do objeto investigado pela CPI, caso surjam fatos novos e conexos aos que originaram sua instalação*³⁶:

a Comissão Parlamentar de Inquérito poderá estender o âmbito de sua apuração a fatos ilícitos ou irregulares que, no curso do procedimento investigatório, se revelarem conexos à causa determinante da criação da comissão.³⁷

Também se considera legítima a instauração de CPI para efetivar investigações relativas a fatos investigados por outros órgãos, ou que guardem conexão com o objeto de inquéritos policiais ou mesmo processos judiciais, em face da *autonomia da investigação parlamentar*³⁸:

[...] la actuación judicial en nada obsta a la asunción de las facultades congressionales a un mismo tiempo: se trata de dos cosas distintas, que se desarrollan en ámbitos separados, con fines también diversos. [...] La investigación parlamentaria responde al propósito de acumular información que es necesaria

³² Grifo nosso. BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit. p. 218.

³³ TJJ/PR – AI 1.339.079-7, Rel. Lélia Samardã Giacomet, DJ 27.7.2015.

³⁴ STF – MS 25.721-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.12.2005.

³⁵ STF – MS 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 9.4.2007 e STF – MS 25.885, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.3.2006.

³⁶ STF – Inq 2.245, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 9.11.2007.

³⁷ STF – HC 100.341, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 2.12.2010.

³⁸ “A existência de procedimento penal investigatório, em tramitação no órgão judiciário competente, não impede a realização de atividade apuratória por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, ainda que seus objetos sejam correlatos, pois cada qual possui amplitude distinta, delimitada constitucional e legalmente, além de finalidades diversas” (STF – HC 100.341, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 4.11.2010).

para que el Congreso o las Cámaras puedan ejercer con acierto y eficacia sus competencias constitucionales, ya sea en materia de legislación propiamente dicha, o en materia de control sobre la administración [...].³⁹

3.2 PRAZO CERTO PARA A CONCLUSÃO DOS TRABALHOS

As CPIs, dado serem comissões temporárias, têm prazo determinado de conclusão. A previsão constitucional abstrata (*prazo determinado*) vem complementada pelas regras infraconstitucionais das Casas Legislativas, que preveem prazos expressos de encerramento – por exemplo, a regra do art. 35, § 3º, do RICD⁴⁰ –, admitindo-se igualmente que no próprio requerimento de instalação da CPI se determine o prazo específico de duração, como na regra dos arts. 145, § 1º⁴¹ e 152⁴², do RISEF.

Ainda que se admita excepcionalmente a prorrogação do prazo inicialmente determinado⁴³, é pacífico em sede jurisprudencial a impossibilidade de as atividades apuratórias da CPI ultrapassarem o período da legislatura na qual foram instaladas⁴⁴:

[...] a fixação de prazo certo tem por finalidade impedir que a CPI – um instrumento excepcional e, por isso mesmo, dotado de poderes especiais – se converta em um mecanismo de arbítrio e abuso do Legislativo, o que ocorreria

³⁹ VANOSSI, Jorge Reinaldo. Op. cit. p. 414.

⁴⁰ “A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até a metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos”.

⁴¹ “O requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas”.

⁴² “O prazo da comissão parlamentar de inquérito poderá ser prorrogado, automaticamente, a requerimento de um terço dos membros do Senado, comunicado por escrito à Mesa, lido em plenário e publicado no Diário do Senado Federal, observado o disposto no art. 76, § 4º”.

⁴³ Em sede doutrinária, entende-se admissível apenas uma prorrogação da atividade da CPI e desde que a possibilidade de prorrogação dos trabalhos esteja prevista no requerimento de instalação da Comissão. Nesse sentido, ver: BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit. p. 225. Contudo, o STF e o STJ entendem – face à recepção do art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/1952 pela CR/88 – pela admissibilidade de sucessivas prorrogações, desde que respeitado o limite temporal da legislatura na qual a CPI foi instalada. Cf.: *STF – HC 71.231*, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 31.10.1996; *STF – HC 71.261*, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 3.8.2009; *STF – MS 32.885*, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 11.5.2015 e *STJ – RMS 19.367*, Rel. Min. José Delgado, DJe 29.8.2005.

⁴⁴ *STF – MS 32.885*, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 11.5.2015 e *STF – MS 30.945*, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe 6.5.2015: “[...] o Supremo Tribunal Federal, ao pronunciar-se sobre o âmbito temporal de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, advertiu que o termo final desse período não poderá estender-se além da legislatura em que tais órgãos de investigação foram constituídos”. No mesmo sentido é a regra do art. 76, § 4º, do RISEF. Na doutrina: FERREIRA, Luiz Pinto. Op. cit. p. 109.

se tivesse ela a possibilidade de funcionar por período indeterminado, perdendo, dessa maneira, obviamente, o seu caráter excepcional.⁴⁵

É oportuno ressaltar que em qualquer das hipóteses de encerramento das atividades da CPI, esgotam-se os poderes investigativos inerentes à atividade parlamentar, sendo que as diligências pendentes de realização perdem seu objeto⁴⁶.

3.3 REMESSA DAS CONCLUSÕES A OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS

A conclusão dos trabalhos da CPI se dá mediante a elaboração de um *relatório final*, ainda que *relatórios parciais*⁴⁷ durante as atividades investigativas sejam admissíveis. A partir desses relatórios, a CPI externa suas conclusões – de natureza eminentemente *política*⁴⁸ –, que podem ser remetidas a outros órgãos públicos para providências como a apuração de responsabilidades.

Surgindo indícios de ilícitos penais a partir da atividade investigativa parlamentar – e sendo os crimes submetidos a *persecução penal mediante exercício de ação penal de iniciativa pública* –, a CPI deve encaminhar os elementos indiciários ao órgão do Ministério Público. Muito embora não haja previsão constitucional expressa nesse sentido, uma correta sistematização do texto constitucional e da legislação infraconstitucional conduz a essa conclusão.

Em primeiro lugar, pois a CPI, em que pese possuir poderes próprios de autoridade judicial, não ostenta poderes de indiciamento⁴⁹, *persecução penal*⁵⁰, acusação e/ou punição:

⁴⁵ SANTI, Marcos Evandro Cardoso. Controvérsias jurídico-constitucionais na criação de comissões parlamentares de inquérito. **Revista de Informação Legislativa**, v. 44, n. 173, jan./mar. 2007. p. 163.

⁴⁶ STF – ACO 1.271, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 30.10.2014.

⁴⁷ STF – MS 25.991-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 10.9.2015.

⁴⁸ FERREIRA, Luiz Pinto. Op. cit. p. 109-110: “Problema interessante é o de averiguar a natureza das conclusões das comissões de inquérito. Evidentemente, estas são órgãos políticos, e o seu relatório tem a mesma natureza política, abrangendo seus trabalhos e conclusões. [...] Os trabalhos da comissão de inquérito têm assim um sentido puramente político. A sua conclusão é política e não vale como decisão judicial; tampouco pode ser tida como peça de inquérito policial”.

⁴⁹ “O encaminhamento do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, com a qualificação das condutas imputáveis às autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função, para que o Ministério Público ou as Corregedorias competentes promovam a responsabilidade civil, criminal ou administrativa, não constitui indiciamento, o que é vedado linha da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal”. (STF – HC 95.277, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 20.2.2009)

⁵⁰ “O Ministério Público é o órgão competente constitucionalmente para o desempenho da persecução penal, e não há constrangimento ilegal algum na eventual apreciação de documentos fornecidos ao Procurador-Geral da República pela Comissão Parlamentar de Inquérito” (STF – HC 89.398, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 26.10.2007).

A figura da CPI destina-se a promover a investigação sobre fato determinado, em prazo determinado, mas com competências investigatórias equivalentes às reservadas ao Poder Judiciário. *A CPI não dispõe de poder condenatório, cabendo-lhe encaminhar suas conclusões às autoridades competentes para promover a responsabilização civil, penal ou administrativa adequada.*⁵¹

Em segundo lugar, a regra do art. 129, inc. I, da Constituição da República (CR) de 1988 prevê, dentre o rol de funções institucionais do Ministério Público, o exercício privativo da ação penal de iniciativa pública. Desse modo, o surgimento de indícios de ilícitos penais submetidos à ação penal pública deve chegar a conhecimento formal ao órgão com atribuição para oferecer a denúncia.

Ademais, sendo certo que as CPIs possuem *poderes próprios de autoridades judiciais*, como conseqüência lógica também estão vinculadas às obrigações legais próprias das autoridades judiciárias e, dentre elas, o dever previsto na regra do art. 40, do CPP, segundo o qual “quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia”⁵².

Assim, sempre que da atividade investigativa da CPI surgirem indícios de ilícitos penais, há o dever de a Comissão encaminhar o resultado da atividade investigativa para o órgão do Ministério Público⁵³.

No que se refere ao *valor probatório das conclusões da CPI contidas no relatório conclusivo* – ou em relatórios parciais –, entende-se que esse documento possui natureza jurídica de peça meramente informativa, não servindo como fundamento exclusivo para

⁵¹ Grifo nosso. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 762. No mesmo sentido, pontua João de Oliveira Filho que “As investigações parlamentares não têm, porém, caráter judiciário, não servem para julgar [...]” (OLIVEIRA FILHO, J. Inquéritos... Op. cit. p. 73).

⁵² BRASIL. Decreto-lei n. 3.689 de 03 de outubro de 1941. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em: 3 nov. 2015.

⁵³ ALENCAR, Jesse Claudio Franco de. Op. cit. p. 161. O STF entende que não há ilegalidade no envio de documentos complementares – e não apenas do relatório final – pela CPI ao órgão do MP, ainda que a regra do art. 53, § 2º, da CR/88 seja no sentido de que somente as conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público (STF – HC 89.398, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 15.8.2006 e STF – MS 25.707, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 13.12.2005).

uma condenação criminal⁵⁴, ainda que os elementos informativos produzidos na CPI possam servir de justa causa para o exercício da ação penal⁵⁵.

No que tange às regras de exclusão probatória (*exclusionary rules*), a jurisprudência do STF entende que a vedação de provas ilícitas (art. 5º, inc. LVI, da CR/88 e art. 157, do CPP) também se aplica à atividade investigativa parlamentar, de modo que diligências investigativas ilícitas produzidas em CPI são consideradas inadmissíveis para quaisquer efeitos processuais, inclusive eventual indiciamento ou oferecimento de denúncia⁵⁶.

3.4 PUBLICIDADE

Em um regime minimamente democrático, a regra é a atuação estatal transparente. Assim, as atividades parlamentares em geral – e as investigações em particular – são públicas⁵⁷, ainda que determinados atos investigativos possam ser realizados sob o regime do sigilo, em face da efetividade investigativa e da proteção de direitos individuais⁵⁸.

Na doutrina, reforça-se a tese de que a publicidade dos atos da CPI fortalece o diálogo democrático, ainda que a divulgação do resultado investigativo parlamentar deva se pautar nos limites constitucionais e infraconstitucionais inerentes a toda e qualquer atividade persecutória⁵⁹.

Obviamente, a publicidade dos atos investigativos parlamentares não engloba a divulgação pública irrestrita de elementos informativos produzidos que se encontrem sob a proteção constitucional do sigilo (v.g. dados bancários, fiscais e financeiros). Nesses casos, ainda que a CPI possa eventualmente ter acesso aos dados, não poderá divulgá-los

⁵⁴ STF – HC 87.214-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 6.5.2010 e STF – REExt 593.727, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 14.5.2015: “[...] a unilateralidade das investigações desenvolvidas pelo Estado (não importa se pela Polícia Judiciária ou pelo Ministério Público ou, ainda, por uma CPI), no estágio preliminar da persecução penal (‘informatio delicti’), não autoriza a válida formulação de qualquer decisão condenatória cujo único fundamento resida em prova inquisitorialmente produzida, mesmo porque [...] a prova unilateralmente coligida no âmbito de qualquer investigação estatal ‘não serve [...] para dar respaldo a um decreto condenatório, à falta de garantia do contraditório penal’”.

⁵⁵ STF – AP 460, Rel. Min. Roberto Barroso, DJ 10.4.2014.

⁵⁶ STF – AP 341, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 25.8.2015.

⁵⁷ STF – HC 96.982, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 1.12.2008 e STF – MS 25.832, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 20.2.2006.

⁵⁸ Nesse sentido é, exemplificativamente, a redação da regra do art. 144, incisos e parágrafo único, do RISF, que protege os documentos de natureza sigilosa. Na jurisprudência: STF – HC 89.226, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 1.8.2006 e STF – MS 25.717-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 1.2.2006.

⁵⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit. p. 298. Para o autor, os atos da CPI devem ser divulgados apenas quando da apresentação do relatório final contendo as conclusões.

publicamente⁶⁰, nem mesmo no relatório de encerramento dos trabalhos⁶¹. Por outro lado, entende-se pela constitucionalidade da gravação e transmissão dos trabalhos da CPI, sem que isso implique violação ao direito à imagem dos convocados⁶².

3.5 NÚMERO DE CPIS EM FUNCIONAMENTO NA CASA LEGISLATIVA

Não há, na regra do art. 58, § 3º, da CR/88, limitação expressa que indique a quantidade máxima de CPis que podem ser instaladas simultaneamente no âmbito de uma mesma Casa Legislativa. No entanto, o dispositivo constitucional admite que os Regimentos Internos contenham previsão nesse sentido⁶³, como forma de limitar a quantidade de investigações parlamentares simultâneas, conferindo efetividade às CPis existentes e não inviabilizando outras atividades parlamentares⁶⁴.

Assim, a regra do art. 35, § 4º, do RICD, limita em cinco o número de CPis funcionando simultaneamente. E em que pese inexistir regra similar no âmbito do Senado Federal, há limitação do número de CPis em que um mesmo parlamentar pode funcionar: “o Senador só poderá integrar duas comissões parlamentares de inquérito, uma como titular, outra como suplente” (art. 145, § 3º, do RISF).

4 LIMITAÇÕES INSTRUMENTAIS E GARANTIAS INDIVIDUAIS

Em que pese a atividade investigativa parlamentar não se desenvolver no bojo de um processo – mas sim de um *procedimento investigativo* –, doutrina e jurisprudência reconhecem que determinadas garantias de ordem individual e instrumental são oponíveis às CPis, mormente porque os resultados investigativos da Comissão podem servir de supedâneo ao complemento de uma investigação criminal ou mesmo ao exercício da ação penal.

⁶⁰ STF – MS 25.686, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 2.12.2005 e STF – MS 26.895, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 2.10.2007.

⁶¹ STF – MS 26.014, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 1.8.2006; STF – MS 25.750, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 10.4.2006 e STF – MS 25.720-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 2.2.2006.

⁶² STF – MS 24.832-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 18.8.2006 e STF – MS 24.832, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 26.3.2009.

⁶³ STF – MS 23.418, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 9.11.2007.

⁶⁴ “Regimento Interno da Câmara dos Deputados: norma que estabelece o seu gerenciamento e disciplina as regras de conduta. Art. 35, § 4º do RICD: preceito que objetiva tornar compatível, factível e viável o cumprimento do dispositivo constitucional autorizador da formação das CPis e torna exequível esse extraordinário instrumento da atividade parlamentar” (STF – ADI 1.635-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 5.3.2004).

4.1 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

No complexo de garantias individuais oponíveis às CPIs está a *dignidade da pessoa humana*, que impõe à atividade investigativa parlamentar implementar, de forma ampla e genérica, o respeito à integridade física, moral e/ou psicológica do cidadão convocado:

[...] é certo que as *Comissões Parlamentares de Inquérito* [...] devem assegurar que a *pessoa inquirida seja tratada “sem agressividade, truculência ou deboche”* [...] o que significa o dever que qualquer pessoa tem de respeitar a *dignidade da pessoa humana* [...], igual tratamento e respeito há que ser dispensado aos membros da Comissão Parlamentar por quem a ela compareça, vale dizer, sem agressividade ou desrespeito, pois os congressistas lá estão no exercício dos seus deveres constitucionais. Os integrantes de Comissão Parlamentar de Inquérito, membros do Poder Público, desempenham funções de Estado, não podendo receber tratamento que importe em seu desrespeito ou em afronta a suas funções, desdém ou qualquer conduta que indique falta de urbanidade⁶⁵.

No que se refere à concretização desse princípio em relação à investigação parlamentar, questão relevante se refere ao *prazo de duração* das inquirições dos depoentes, que na prática podem ser estender por horas ininterruptas, o que implica em desgaste físico e psicológico do cidadão convocado, com conseqüente quebra da dignidade humana:

ressalte-se que, objetivando evitar uma situação opressiva, desnecessária e ilegal, acreditamos que o interrogatório numa CPI, assim como em geral, deve ter duração certa, com prazos razoáveis de intervalo, tanto para as testemunhas como para os indiciados, uma vez que estamos tratando e defendendo direitos humanos, fundados no reconhecimento do princípio da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental este, é sublinhar, insculpido no inc. III, do art. 1º, da Carta Cidadã, para que tanto uns quanto outros tenham respeitada a garantia efetiva dos seus direitos fundamentais. [...] É inquestionável, portanto, a necessidade de serem criados hígidos limites para a duração dos interrogatórios dos indiciados ou dos depoimentos de testemunhos, com horário de início, intervalos sistemáticos, mais longos para os destinados às refeições, e, também, com fixação de hora para o término da sessão, ainda que a inquirição não tenha se encerrado, porque ela pode, sem qualquer prejuízo, ser retomada, nos mesmos moldes, nos dias seguintes, se for a hipótese.⁶⁶

⁶⁵ Grifo nosso. *STF – HC 119.941*, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 25.3.2014. No mesmo sentido: *STF – HC 88.163*, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 14.3.2006; *STF – HC 65.617*, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 3.11.2005 e *STF – HC 99.893*, Rel. Min. Marcos Aurélio, DJ 27.8.2009.

⁶⁶ VIEIRA, Luiz Guilherme. CPI: duração dos depoimentos diante do princípio da dignidade da pessoa humana. In: BONATO, Gilson (Org.). **Processo Penal, Constituição e Crítica**: estudos em homenagem ao prof. Dr. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 501.

Tendo-se em vista a inexistência de previsão específica do prazo de duração das inquirições em sede de CPI, possível solução seria a aplicação por analogia da regra do art. 19, § 2^o⁶⁷, do Código de Processo Penal Militar.

4.2 CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA

O exercício das garantias do contraditório e da ampla defesa no âmbito das CPIs evoluiu na jurisprudência do STF. Inicialmente, havia uma tendência a negar eficácia a esses direitos em sede de investigação parlamentar, por analogia ao entendimento outrora firmado em relação a outras formas de investigação, como o inquérito policial. Em suma, não se compreendia como requisito de validade da atividade investigativa parlamentar – que seria atividade *unilateral*⁶⁸ e, portanto, não dialética – a observância ao contraditório e a ampla defesa⁶⁹.

Com a atual compreensão de que as garantias da ampla defesa e do contraditório são aplicáveis – *ainda que de forma mitigada* – na fase investigativa, tem-se reconhecido a sua oponibilidade às CPIs, inclusive com aplicação da *Súmula Vinculante n. 14*, do STF⁷⁰. Portanto, a unilateralidade da CPI não exclui a incidência *atenuada* do contraditório e da ampla defesa na investigação.

O exercício efetivo do contraditório e da ampla defesa pressupõe a assistência por advogado, motivo pelo qual tem sido facultado ao indivíduo convocado para comparecimento em CPI que seja acompanhado e que se comunique pessoal e reservadamente com advogado constituído⁷¹.

A assistência por advogado, no âmbito da CPI, não é obrigatória, tratando-se de direito público subjetivo do cidadão, sendo desnecessária a nomeação de defensor

⁶⁷ “A testemunha não será inquirida por mais de quatro horas consecutivas, sendo-lhe facultado o descanso de meia hora, sempre que tiver de prestar declarações além daquele termo. O depoimento que não ficar concluído às dezoito horas será encerrado, para prosseguir no dia seguinte, em hora determinada pelo encarregado do inquérito”.

⁶⁸ STF – MS 24.082, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 3.10.2001.

⁶⁹ STF – MS 25.508, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 23.9.2005.

⁷⁰ STF – Rcl 18.936, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 18.8.2015: “[...] uma vez obstado o acesso do investigado, aqui reclamante, e de seu defensor, aos documentos referentes à CPI, entendo configurada a violação à Súmula Vinculante nº 14 desta Suprema Corte, pela impossibilidade do amplo exercício do seu direito de defesa”.

⁷¹ STF – HC 96.145, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 2.10.2008 e STF – HC 119.941, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 25.3.2014: “[...] A jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se no sentido de ser oponível às Comissões Parlamentares de Inquérito a garantia constitucional contra a autoincriminação e, conseqüentemente, do direito ao silêncio quanto a perguntas cujas respostas possam resultar em prejuízo dos depoentes”.

público – na falta de procurador constituído – para o acompanhamento do indivíduo durante a investigação parlamentar⁷².

No âmbito de atuação do advogado durante a investigação parlamentar, a regra do art. 7º, *caput* e incisos, da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB), contém os direitos e prerrogativas dos advogados, dentre os quais o direito de exercer a defesa do cliente constituído, em qualquer esfera de poder. O advogado tem o direito de exercer o seu *munus* público perante a CPI de forma ampla, irrestrita e independente – *sob pena de cerceamento de defesa* –, inclusive coibindo abusos na atividade da Comissão⁷³.

4.3 VEDAÇÃO A AUTOINCRIMINAÇÃO FORÇADA

O princípio da vedação a autoincriminação forçada – derivado de interpretação extensiva conferida ao art. 5º, LXI, da CR/88 e ao art. 8.2, *g*, da Convenção Americana de Direitos Humanos – é garantia amplamente reconhecida e oponível às CPIs e a qualquer atividade persecutória estatal⁷⁴.

A extensão da garantia não se reduz apenas ao direito ao silêncio do investigado, mas abrange o direito de o cidadão *não ser compelido a produzir prova em seu desfavor*⁷⁵, mesmo quando convocado na qualidade de testemunha:

[...] seja na condição de investigado ou de testemunha, o paciente tem o direito de permanecer em silêncio, de comunicar-se com seu advogado e de não produzir prova contra si mesmo, conforme lhe assegura o art. 5º, LXIII, da Carta da República. Incide, na hipótese, o princípio *nemo tenetur se detegere*.⁷⁶

⁷² ALENCAR, Jesse Claudio Franco de. Op. cit. p. 166.

⁷³ STF – MS 25.923, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 7.4.2006 e STF – HC 88.015, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 10.10.2011. No limite, admite-se, inclusive, que o advogado faça cessar a participação de seu cliente na CPI, caso direitos individuais ou prerrogativas profissionais sejam desrespeitadas (cf.: STF – HC 129.698-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Julg. 10.8.2015).

⁷⁴ STF – HC 128.333, Rel. Min. Roberto Barroso, DJ 20.5.2015; STF – HC 119.941, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 29.4.2014 e STF – HC 100.341, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 4.11.2010.

⁷⁵ O exercício da garantia da vedação a autoincriminação forçada, porém, não significa que o cidadão intimado esteja desobrigado de comparecer à CPI. Ou seja, ainda que o cidadão exerça o direito de permanecer em silêncio e de não produzir provas em seu desfavor, tem o dever de comparecimento à Comissão. Nesse sentido, cf. STF – HC 128.390, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 29.5.2015.

⁷⁶ STF – HC 129.219, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJ 2.7.2015. É reconhecida a garantia da vedação a autoincriminação forçada inclusive nas hipóteses em que o requerimento de convocação é silente ou obscura quanto à condição de investigado ou testemunha do cidadão convocado: “[...] atento aos moldes da aprovação do requerimento de convocação – sem identificação precisa de sua condição de acusada, potencial investigada ou mera testemunha, cabível o resguardo aos direitos inerentes à condição de investigado.” (STF – HC 131.197-MC, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 5.11.2015). Também se observa a garantia

Tratando-se de direito fundamental – marcado pela *universalidade*⁷⁷, *indisponibilidade* e *eficácia imediata* (art. 5º, § 1º, da CR/88) – o dever de observância à garantia pode ser invocado a qualquer tempo e independentemente de declaração judicial, ainda que seja admissível a impetração de *habeas corpus* preventivo para o seu reconhecimento⁷⁸.

5 RESERVA DE JURISDIÇÃO E LIMITAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Toda e qualquer atividade investigativa *pode implicar* na limitação de direitos fundamentais. As CPIs não fogem à regra. Em caráter excepcional, medidas restritivas de direitos fundamentais são cabíveis no âmbito investigativo parlamentar, sempre e obviamente observando os limites constitucionais⁷⁹.

A adoção de medidas restritivas de direitos fundamentais no âmbito da investigação parlamentar observa o *critério da colegialidade*, estando a validade da restrição condicionada à aprovação da maioria absoluta dos integrantes da CPI⁸⁰.

Muito embora possua a CPI poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, entende-se que esses poderes são limitados⁸¹ pela cláusula da *reserva de jurisdição*, que pode ser definida como

nas hipóteses em que o cidadão é convocado na qualidade de testemunha, porém é possível verificar a sua real condição de investigado (STF – HC 130.537, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 6.10.2015). Na doutrina: FERREIRA, Luiz Pinto. Op. cit. p. 142: “Assim sendo, o cidadão não pode ser compulsoriamente obrigado a auto-incriminar-se ou a acusar-se pessoalmente por uma comissão parlamentar de inquérito, bem como não pode estar sujeito a um processo de natureza inquisitorial”.

⁷⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit. p. 416-417.

⁷⁸ STF – HC 128.390, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 25.5.2015 e STF – HC 111.567, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 5.8.2014: “[...] Qualquer pessoa que sofra investigações penais, policiais ou parlamentares, ostentando, ou não, a condição formal de indiciado – ainda que convocada como testemunha [...] –, possui, entre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o direito de permanecer em silêncio e de não produzir provas contra si própria, consoante reconhece a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal [...]”.

⁷⁹ KANAYAMA, Rodrigo Luis. **Comissões parlamentares de inquérito: limites às restrições aos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2001. p. 203 e ss.

⁸⁰ STF – MS 23.669, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17.4.2000: “[...] O necessário respeito ao postulado da colegialidade qualifica-se como pressuposto de validade e de legitimidade das deliberações parlamentares, especialmente quando estas – adotadas no âmbito de Comissão Parlamentar de Inquérito – implicam ruptura, sempre excepcional, da esfera de intimidade das pessoas”. Cf. ainda: STF – MS 25.005, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 18.2.2005: “[...] A observância do quorum previsto regimentalmente para deliberação – maioria absoluta dos membros que integram a comissão – é formalidade essencial à valia das decisões, presente ato de constrição a alcançar terceiro”.

⁸¹ STF – HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 14.4.1994.

o direito de qualquer indivíduo a uma garantia de justiça, igual, efetiva e assegurada através de “processo justo” para defesa das suas posições jurídico-subjetivas. Esta garantia de justiça tanto pode ser reclamada em casos de lesão ou violação de direitos e interesses dos particulares por medidas e decisões de outros poderes e autoridades públicas (monopólio da última palavra contra actos do Estado) como em casos de litígios entre particulares e, por isso, carecidos de uma decisão definitiva e imparcial juridicamente vinculativa (monopólio da última palavra em litígios jurídico-privados).⁸²

Este postulado

importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”⁸³.

A limitação das atividades investigativas pela cláusula da reserva de jurisdição é construída na casuística dos precedentes:

*A cláusula constitucional da reserva de jurisdição – que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) – traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado*⁸⁴.

Além da vedação à decretação de prisões cautelares, interceptação telefônica, quebra de sigilo de processo submetido a segredo de justiça⁸⁵, veda-se que a CPI determine

⁸² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Op. cit. p. 668.

⁸³ STF – MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.5.2000 e STF – MS 33.663, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 19.6.2015: “[...] A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como a decretação de indisponibilidade de bens da pessoa sob investigação legislativa”.

⁸⁴ Grifo nosso. STF – MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.5.2000.

⁸⁵ STF – MS 27.483, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 10.10.2008: “Dito de maneira menos congestionada, as Comissões Parlamentares de Inquérito carecem, ex autoritate propria, de poder jurídico para revogar, cassar,

diretamente o bloqueio e a indisponibilidade de bens⁸⁶. Por outro lado, admite-se que a CPI possa requisitar, fundamentadamente, documentos inerentes a dados bancários e fiscais⁸⁷. Também se entende que não estão abarcadas na cláusula da reserva de jurisdição as diligências investigativas previstas no art. 2º, da Lei n. 1.579/1952, art. 148, *caput*, do RISF e art. 36, do RICD.

No cotejo entre a atividade investigativa parlamentar e a cláusula-limite da reserva de jurisdição, os pontos que seguem podem ser sumariados.

5.1 BUSCA E APREENSÃO DOMICILIAR

Por força do art. 5º, inc. XI, da CR/88, a inviolabilidade domiciliar – extensível também ao quarto ocupado de hotel, empresa ou mesmo escritório de advocacia⁸⁸ – é direito fundamental acobertado pela reserva de jurisdição, de modo que buscas e apreensões *domiciliares* não podem ser realizadas diretamente por CPI⁸⁹. É admissível, porém, que a *Comissão* represente *fundamentadamente* ao Poder Judiciário, pleiteando a realização da diligência.

Em que pese o reconhecimento da garantia da inviolabilidade domiciliar, entende-se que é afeto às CPIs o poder de ordenar medidas de busca e apreensão *não qualificadas como busca domiciliar*⁹⁰. A determinação da medida – *que independe de autorização judicial* – deve vir acompanhada da indicação de causa provável e dos fundamentos que a justificam, *sob pena de nulidade absoluta da diligência*⁹¹.

compartilhar, ou de qualquer outro modo quebrar sigilo legal e constitucionalmente imposto a processo judiciário.” No mesmo sentido: *STF – MS 27.496*, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 25.8.2008.

⁸⁶ *STF – MS 23.480*, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.9.2000.

⁸⁷ “No âmbito do Poder Legislativo, apenas as comissões parlamentares de inquérito, nos termos do art. 58, § 3º, da Lei Maior, pode determinar a apresentação de declaração de bens ou informações sob sigilo fiscal, o que, evidentemente, fica ainda condicionado pela existência de um quadro fático concreto e específico e pela apresentação de pedido com fundamentação individualizada que justifique a invasão da privacidade do investigado” (*STF – ADI 2.225*, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 30.10.2014).

⁸⁸ *STF – MS 23.444*, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 28.3.2000.

⁸⁹ Em sentido contrário, admitindo-se que a CPI possa realizar busca e apreensão, mesmo que de caráter domiciliar, cf. *STF – MS 21.872*, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.3.2000.

⁹⁰ *STF – MS 33.663*, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 19.6.2015: “[...] as Comissões Parlamentares de Inquérito [...] dispõem de competência para ordenar medidas de busca e apreensão cuja execução, no entanto, em sua projeção espacial, não se qualifique como de natureza domiciliar [...]”.

⁹¹ *STF – MS 33.663*, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 19.6.2015; *STF – HC 80.420*, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 1.2.2002 e *STF – MS 23.642*, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 9.3.2001.

5.2 REQUISIÇÃO DE INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS A ÓRGÃOS PÚBLICOS, BEM COMO SOLICITAÇÃO DE AUDITORIAS E INSPEÇÕES

A previsão dessas diligências está disciplinada no art. 2º, da Lei n. 1.579/1952, bem como no art. 148, *caput*, do RISF e art. 36, II, do RICD. Aplicável à matéria ainda, subsidiariamente, as regras dos arts. 355, do CPC⁹² e 234, do CPP⁹³, bem como a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011).

Informações sigilosas e relevantes para a segurança do Estado – *segredos de Estado* – devem ser franqueadas à CPI, a quem incumbirá a responsabilidade pela não divulgação do segredo⁹⁴.

Relativamente às CPIs municipais, o STF entende que o poder de requisitar documentos se restringe aos órgãos públicos municipais⁹⁵, tendo-se em vista a restrição territorial da atividade investigativa parlamentar municipal.

No que se refere à solicitação de auditorias e inspeções ao Tribunal de Contas, a autonomia funcional desse órgão constitui limite aos requerimentos da CPI, não havendo qualquer subordinação do Tribunal de Contas às Comissões⁹⁶. Portanto, recebido o pedido de auditoria ou inspeção, o Tribunal de Contas analisará a conveniência e oportunidade do pedido, podendo recusá-lo justificadamente⁹⁷.

5.3 QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL, FINANCEIRO E DE REGISTRO TELEFÔNICO

O STF entende que *não estão acobertados pela reserva de jurisdição – e portanto podem ser determinados diretamente em investigação parlamentar – a decretação da quebra dos sigilos bancário, fiscal, financeiro e de registros telefônicos*, desde que a diligência seja

⁹² “O juiz pode ordenar que a parte exiba documento ou coisa, que se ache em seu poder”.

⁹³ “Se o juiz tiver notícia da existência de documento relativo a ponto relevante da acusação ou da defesa, providenciará, independentemente de requerimento de qualquer das partes, para sua juntada aos autos, se possível”.

⁹⁴ ALENCAR, Jesse Claudio Franco de. Op. cit. p. 97.

⁹⁵ “Constitucionalidade do art. 12 da Constituição gaúcha, que assegura às Câmaras Municipais no exercício de suas funções legislativas e fiscalizadoras, a prerrogativa de solicitarem informações aos órgãos da administração direta e indireta, situados no respectivo município” (STF – ADI 1.001, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 8.8.2002).

⁹⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit. p. 131.

⁹⁷ ALENCAR, Jesse Claudio Franco de. Op. cit. p. 99-100.

fundamentada – com indicação concreta de *causa provável*⁹⁸ –, excepcional⁹⁹ e autorizada em atenção ao princípio da colegialidade, sob pena de nulidade¹⁰⁰.

Entende-se devidamente amparada a diligência de quebra de sigilo quando estiverem presentes simultaneamente os seguintes requisitos: (a) motivação concreta; (b) pertinência temática com o que se investiga; (c) necessidade absoluta da medida, representada pela impossibilidade de obtenção do meio de prova através de outras formas e; (d) indicação de limitação temporal do objeto da medida, que não pode representar devassa ilimitada na esfera de proteção individual¹⁰¹.

No que diz com informações financeiras, admite-se que as CPIs Federais possam obter informações através do Banco Central do Brasil (BCB), Comissão de Valores Mobiliários ou diretamente das instituições financeiras, por força da regra do art. 4º, da Lei Complementar n. 105/2001¹⁰².

No que se refere aos registros telefônicos, a CPI não pode determinar *quebra de sigilo telefônico e/ou telemático* – determinando a captação de comunicações em tempo real¹⁰³ –, admitindo-se apenas e tão somente o acesso direto a registros telefônicos efetivados no passado. O acesso às comunicações telefônicas e/ou telemáticas deve ser precedido de autorização judicial fundamentada¹⁰⁴ (arts. 1º, *caput* e 5º, da Lei n. 9.296/1996).

⁹⁸ STF – MS 25.668, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 24.11.2005; STF – MS 25.668, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 4.8.2006 e STF – MS 33.772, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 11.9.2015: “[...] Ainda que não se afaste das comissões a prerrogativa de requisitar informações de conteúdo financeiro, impõe-se que os pronunciamentos de natureza restritiva venham acompanhados de justificativa apropriada, com a clara indicação dos dados pretendidos e das circunstâncias determinantes, não sendo suficiente, para tanto, adotar-se, como móvel, a prévia realização de debates com jornalistas”. Igualmente, entende-se inexistir causa provável à decretação da medida, quando o fundamento único e exclusivo da diligência consiste em reportagem jornalística (STF – MS 24.982, Rel. Min. Joaquim Barbosa. DJ 2.8.2004).

⁹⁹ STF – MS 23.843, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 1.8.2003 e STF – MS 25.812, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 23.2.2006.

¹⁰⁰ STF – MS 24.817, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 6.1.2009 e STF – MS 25.668, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 4.8.2006.

¹⁰¹ STF – MS 25.966, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 22.5.2006.

¹⁰² “O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais”.

¹⁰³ Sobre ser vedado à CPI a decretação de *interceptação telefônica*, porque matéria afeta à reserva de jurisdição, cf.: STF – MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello. DJ 16.2.2001.

¹⁰⁴ KANAYAMA, Rodrigo Luis. Op. cit. p. 223.

5.4 CONVOCAÇÕES E INTIMAÇÕES

No que tange à colheita da prova oral, a primeira questão de relevo consiste em identificar, de forma inequívoca, no ato convocatório, o *status jurídico* do cidadão convocado, ou seja, se deporá na qualidade de *investigado* ou *testemunha*. A questão assume especial relevo em face do exercício de garantias individuais do cidadão investigado como, por exemplo, a vedação a autoincriminação forçada e seus consectários (v.g. não ser obrigado a assinar compromisso de dizer a verdade), bem como a assistência por advogado¹⁰⁵.

Como regra geral, todo e qualquer cidadão intimado tem o dever de comparecimento à CPI – *inclusive quem é convocado na qualidade de investigado* –, nos termos da regra do art. 2º, da Lei n. 1.579/1952 –, admitindo-se a condução coercitiva daquele que descumpra a intimação¹⁰⁶.

No que se refere aos ministros de Estado ou outros titulares de cargos diretamente subordinados à Presidência da República, a ausência injustificada à intimação para comparecimento na CPI implica na prática de crime de responsabilidade, nos termos do art. 50, da CR/88.

Relativamente ao presidente, vice-presidente, governador e vice-governador, não há regra expressa impedindo a convocação dos ocupantes desses cargos para comparecimento perante CPI. Em sede doutrinária, há quem entenda que a obrigatoriedade de comparecimento dessas autoridades para prestar declarações a respeito de questões inerentes ao exercício da função implicaria em violação ao princípio da separação de poderes¹⁰⁷. Portanto, ainda que convocados, os ocupantes dos precitados cargos não poderiam ser conduzidos coercitivamente caso se recusassem ao comparecimento.

Magistrados, como regra geral, são obrigados a comparecer perante a CPI. No entanto, se os fatos investigados envolverem o exercício da atividade jurisdicional – *que*

¹⁰⁵ STF – HC 131.197, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 4.11.2015.

¹⁰⁶ Na doutrina: BROSSARD, Paulo. Da obrigação de depor perante Comissões Parlamentares de Inquérito criadas por Assembleia Legislativa. **Revista de Informação Legislativa**, Rio Grande do Sul, v. 18, n. 69, p. 15-48, jan./mar. 1981; MARCÃO, Renato; TANAMATI, Rodrigo Antonio Franzini. **Condução coercitiva determinada por comissão parlamentar de inquérito (CPI)**. Disponível em: <http://www.institutocpi.org.br/portal/artigos/30-conducao-coercitiva-determinada-por-comissao-parlamentar-de-inquerito-cpi>, acesso em 2.dez.2015: “[...] a possibilidade de determinarem diretamente a condução coercitiva é inerente às atribuições constitucionalmente outorgadas às Comissões, como forma de garantir celeridade e efetividade das investigações e, conseqüentemente, do poder fiscalizatório do Legislativo”.

¹⁰⁷ Nesse sentido, cf.: BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit. p. 103-111. O autor ainda entende que outros cargos não estão obrigados a comparecimento para depor em CPI, como é o caso de Deputados, Magistrados e membros do Ministério Público. No mesmo sentido, cf. ALENCAR, Jesse Claudio Franco de. Op. cit., p. 152.

é imune a investigação parlamentar – estará o magistrado desobrigado de responder aos questionamentos¹⁰⁸.

A legislação ainda prevê *escusas legais* (art. 207, do CPP¹⁰⁹), nas quais o cidadão está desobrigado ao comparecimento na CPI, como é o caso do advogado convocado para prestar esclarecimento decorrente de sua atividade profissional (v.g. origem dos honorários advocatícios¹¹⁰).

Por fim, há formalidades a serem observadas pela CPI para a intimação de determinados ocupantes de funções públicas. É o caso, por exemplo, das autoridades referidas na regra do art. 221, *caput*, do CPP¹¹¹, que devem ser intimadas com dia, hora e local previamente designados¹¹².

Quando o cidadão intimado reside em comarca diversa daquela na qual os trabalhos são desenvolvidos, admite-se que os componentes da CPI se desloquem à comarca para oitiva direta, podendo ainda as declarações serem colhidas na comarca de residência do cidadão por outros meios¹¹³, inclusive através de videoconferência.

¹⁰⁸ STF – HC 83.438, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 28.8.2003.

¹⁰⁹ “São proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar o seu testemunho”.

¹¹⁰ STF – Pet 3.550, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 25.4.2006; STF – HC 129.529-MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. 30.7.2015 e STF – HC 129.569, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 30.7.2015 : “[...] para se preservar a higidez do devido processo legal, e, em especial, o equilíbrio constitucional entre o Estado-acusador e a defesa, é inadmissível que autoridades com poderes investigativos desbordem de suas atribuições para transformar defensores em investigados, subvertendo a ordem jurídica. São, pois, ilegais quaisquer incursões investigativas sobre a origem de honorários advocatícios, quando, no exercício regular da profissão, houver efetiva prestação do serviço” (Grifo nosso).

¹¹¹ “O Presidente e o Vice-Presidente da República, os senadores e deputados federais, os ministros de Estado, os governadores de Estados e Territórios, os secretários de Estado, os prefeitos do Distrito Federal e dos Municípios, os deputados às Assembleias Legislativas Estaduais, os membros do Poder Judiciário, os ministros e juízes dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, bem como os do Tribunal Marítimo serão inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados entre eles e o juiz”. O STF aplicou a mesma lógica para auditores do Tribunal de Contas (STF – HC 80.153, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 9.2.2000), e também entendeu que o silvícola tem o direito de ser ouvido no local de seu habitat (STF – HC 80.240, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.10.2001).

¹¹² STF – HC 80.153, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 9.5.2000.

¹¹³ STF – HC 87.230, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 28.11.2005.

6 CONTROLE JURISDICIONAL

O controle jurisdicional da atividade de investigação parlamentar decorre do princípio da inafastabilidade, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (art. 5º, XXXV, da CR/88).

O dispositivo constitucional evidencia que as atividades da CPI – assim como qualquer atividade estatal – são limitadas pela Lei e que o Poder Judiciário exerce o controle de legalidade dos atos da CPI e a tutela dos direitos individuais porventura violados pela atividade investigativa parlamentar¹¹⁴.

Oportuno referir que o controle realizado pelo Poder Judiciário em relação à atividade da CPI diz respeito à legalidade dos atos praticados pela Comissão, de modo que não são passíveis de controle judicial qualquer exame de conveniência e oportunidade da atividade investigativa parlamentar¹¹⁵.

A partir da assentada premissa de que a legalidade dos atos da CPI pode se submeter a controle jurisdicional, existem alguns mecanismos processuais aptos a tutelar os direitos passíveis de violação pela investigação parlamentar. É o caso, por exemplo, do *habeas corpus* e do mandado de segurança.

O *habeas corpus* se presta a tutelar o direito de locomoção do cidadão. Em sede doutrinária e jurisprudencial, admite-se a impetração de *habeas corpus* liberatório (no caso de uma prisão ilegal) ou preventivo (na hipótese de ameaça iminente de prisão). Na casuística das CPIs, existem diversos precedentes nos tribunais superiores a respeito da matéria¹¹⁶.

Exemplificativamente, o *habeas corpus* é cabível quando um cidadão convocado a CPI se nega a responder indagações feitas pelos parlamentares – exercendo seu direito

¹¹⁴ STF – MS 23.595, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 1º.2.2000, STF – MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.5.2000 e STF – MS 33.753, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 10.9.2015. O controle jurisdicional dos atos das CPIs é realizado pelo STF, no caso de CPIs instaladas pelo Congresso Nacional; pelo Tribunal de Justiça nas hipóteses de CPIs estaduais; pelo juiz estadual, no caso de CPIs municipais.

¹¹⁵ STF – MS 23.835, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 1.8.2003 e STF – MS 23.466-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 1.7.2009. Na doutrina: FERREIRA, Luiz Pinto. Op. cit. p. 131: “As comissões parlamentares de inquérito podem cometer abuso de poder, ensejando ofensas aos direitos fundamentais e direitos humanos. Neste caso são passíveis de controle jurisdicional, através de remédios tradicionais do *habeas corpus* e do mandado de segurança, com as respectivas destinações específicas”.

¹¹⁶ Para trazer alguns exemplos que podem ser consultados: STF – HC 87.214, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 21.6.2006; STF – HC 88.826, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 26.5.2006; STF – HC 80.853, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 16.4.2001; STF – HC 80.584, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 6.4.2001; STF – HC 130.536, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJ 29.9.2015; STF – MS 23.852, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 28.6.2001 e STF HC 10.4098, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 16.5.2013.

constitucional de permanecer em silêncio – e, em razão disso, é ilegalmente preso por suposto e inexistente crime de desobediência¹¹⁷.

Se o ato ilegal da CPI não implicar, sequer remotamente, na restrição da liberdade individual, admite-se a impetração de mandado de segurança para a garantia e proteção de direito líquido e certo do cidadão. Na casuística recente dos precedentes, admite-se o cabimento dessa ação mandamental para impugnar determinação de interceptação telefônica diretamente pela CPI¹¹⁸, o que se demonstrou inconstitucional por afronta à reserva de jurisdição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito das funções exercidas pelo Poder Legislativo, as comissões parlamentares de inquérito cumprem papel nodal, representando importante instrumento democrático e deliberativo das minorias, por meio delas se realiza a investigação de fatos relevantes ao interesse público. Além disso, as CPIs funcionam como mecanismo de aquisição de conteúdo para o desempenho das atividades típicas e atípicas do Legislativo, subsidiando ainda a atuação de outros órgãos públicos.

A atividade investigativa deve ser realizada em estrita observância a limites formais e materiais positivados no texto constitucional, notadamente porque afeta – ou pode afetar – os direitos individuais dos cidadãos investigados. Nesse contexto, a investigação parlamentar também está limitada pela cláusula da reserva de jurisdição, pois, em que pese ter a CR/88 conferido às CPIs poderes próprios de autoridades judiciais, há matérias, isto é, objetos de investigação que necessariamente se submetem a controle prévio de legalidade pelo Poder Judiciário.

Uma análise desses limites, tal como proposto no presente texto, revela a importância de um profundo debate constitucional dos poderes de investigação parlamentar, seja para compreender a sua importância no cenário político-jurídico, seja para realizar a atividade investigativa nos estritos limites impostos pela CR/88, evitando-se, dessa forma, que a CPI se transforme em exercício de arbítrio estatal.

¹¹⁷ Tem-se admitido a impetração preventiva do *habeas corpus*, nas hipóteses em que o cidadão convocado pretenda exercer o seu direito de permanecer em silêncio diante das indagações formuladas pelos parlamentares. Nesses casos, os Tribunais Superiores também têm admitido a impetração de Mandado de Segurança, com o fundamento na garantia do exercício do direito líquido e certo de permanecer em silêncio e de exercer o direito de vedação a autoincriminação forçada.

¹¹⁸ STF – MS 27.483-MC-REF, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 10.10.2008. Mais recentemente, entendeu o STF que “o mandado de segurança não é meio hábil para questionar relatório parcial de Comissão Parlamentar de Inquérito, cujo trabalho, presente o § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, deve ser conclusivo” (STF – MS 25.991-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 10.9.2015).

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Jesse Claudio Franco de. **Comissões parlamentares de inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. **Regimento interno**: Resolução n. 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 4 nov. 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 4 nov. 2015.
- BRASIL. Lei Complementar n. 105, de 10 de janeiro de 2001. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp105.htm>. Acesso em: 9 nov. 2015.
- BRASIL. Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 mar 1952. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1579.htm>. Acesso em: 4 nov. 2015.
- _____. Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm>. Acesso em: 9 nov. 2015.
- BRASIL. Lei n. 9.296, de 24 de julho de 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9296.htm>. Acesso em: 1 ago. 2016.
- BRASIL. Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 1 ago. 2016.
- BROSSARD, Paulo. Da obrigação de depor perante Comissões Parlamentares de Inquérito criadas por Assembleia Legislativa. **Revista de Informação Legislativa**, Rio Grande do Sul, v. 18, n. 69, p. 15-48, jan./mar. 1981.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CARAJEESCOV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2007.
- FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1993. v. 3.
- GASPARINI, Diógenes. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

KANAYAMA, Rodrigo Luis. **Comissões parlamentares de inquérito**: limites às restrições aos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2001.

MARCÃO, Renato; TANAMATI, Rodrigo Antonio Franzini. **Condução coercitiva determinada por comissão parlamentar de inquérito (CPI)**. Disponível em: <<http://www.institutocpi.org.br/portal/artigos/30-conducao-coercitiva-determinada-por-comissao-parlamentar-de-inquerito-cpi>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

MARTÍNEZ, José Maria de S. **Comissões parlamentares de inquérito**. Disponível em: <<http://www.institutocpi.org.br/portal/artigos/31-comissoes-parlamentares-de-inquerito>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA FILHO, João de. Inquéritos parlamentares. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 68-81, jun. 1964.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. Controvérsias jurídico-constitucionais na criação de comissões parlamentares de inquérito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 44, n. 173, p. 161-174, jan./mar. 2007.

VANOSSI, Jorge Reinaldo A. El poder de investigación del Congreso Nacional. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Ciudad de México, v. 9, n. 27, p. 407-446, set./dez. 1976.

VIEIRA, Luiz Guilherme. CPI: duração dos depoimentos diante do princípio da dignidade da pessoa humana. In: BONATO, Gilson (Org.). **Processo penal, constituição e crítica**: estudos em homenagem ao prof. Dr. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 487- 507.