

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E SUAS
COMPETÊNCIAS: POLÍTICA, DIREITO E DEVIDO PROCESSO LEGAL**

Luís Roberto Barroso

*Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade do
Estado do Rio de Janeiro. Master of Laws pela Yale Law School.
Procurador do estado e advogado no Rio de Janeiro.*

Sumário: I. Generalidades; II. Poderes das comissões parlamentares de inquérito; III. Descabimento de instauração de CPI para investigar atos privados, sem repercussão sobre o interesse público. III.1 Espaço público e espaço privado; III.2 Um estudo de caso: ilegitimidade de investigação de contrato celebrado entre pessoas privadas; III.3 A jurisprudência dos tribunais; IV. Sentido da expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”; V. Não auto-executoriedade das decisões da CPI que tenham caráter construtivo de direito: impossibilidade de busca e apreensão e de quebra de sigilo telefônico, bancário e fiscal sem ordem judicial; VI. Comissão parlamentar de inquérito não tem poder jurisdicional: impossibilidade de decretação de prisão e de indisponibilidade de bens sem ordem judicial; VII. Conclusões.

I - GENERALIDADES

Consoante doutrina clássica, o Estado realiza seus fins através de três funções em que se divide sua atividade: 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.¹ Desse modo, além de suas atribuições *típicas*, desempenham eles, igualmente, funções *secundárias* ou *não-típicas*.

Nesta ordem de idéias, é de assinalar-se que 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, por certo, mas também a representativa e a fiscalizadora. Aliás, com a crescente hegemonia do Executivo no processo legislativo — pela iniciativa

¹ Vejam-se, por todos, M. Seabra Fagundes, *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, 1979, p. 4-5; e Raul Machado Horta, *Limitações constitucionais dos Poderes de investigação*, Revista de Direito Público 5/34 (1968), p. 5.

reservada, pela sanção e veto, e pela edição de atos com força de lei —, a ênfase da atuação do Legislativo tem recaído, efetivamente, na fiscalização, isto é, na investigação e no controle dos atos do Poder Público.

Um dos instrumentos pelos quais o Legislativo exerce seus poderes de fiscalização e controle é a instituição de comissões parlamentares de inquérito.² 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.³

Presente em mais de um dispositivo da Constituição de 1934, o tema ingressou no direito positivo brasileiro. Ausente na Carta outorgada de 1937, as Constituições de 1946, 1967-69 e 1988 voltaram a dele tratar de forma expressa.

II - PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

A Carta Constitucional de 1988 previu a existência de comissões permanentes e temporárias (art. 58). Dentre estas últimas situam-se as comissões parlamentares de inquérito, por via das quais o Legislativo exerce seus poderes investigatórios, difusamente contemplados ao longo do texto e referidos de modo expresso no inciso X do art. 49, cuja dicção é a seguinte:

*“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 Constituição dispõe, ainda, em norma específica contida no § 3º do art. 58:

² Dentre os trabalhos monográficos sobre comissões parlamentares de inquérito, em língua portuguesa, destacam-se: Aguinaldo da Costa Pereira, *Comissões parlamentares de inquérito*, 1948; Nelson de Souza Sampaio, *Do inquérito parlamentar*, 1964; Wilson Accioli, *Comissões parlamentares de inquérito: instrumento de ação política*, 1980; e José Alfredo de Oliveira Baracho, *Teoria geral das comissões parlamentares*, 1988. Na doutrina estrangeira, vejam-se, em meio a muitos outros: Joseph Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, 1934; Fulvio Fenucci, *I limiti dell'Inchiesta parlamentare*, 1968; e Jorge Reinaldo Vanossi, *El poder de investigación del Congreso Nacional*, 1976.

³ V. Pimenta Bueno, *Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império*, v. I, 1857, p. 106; José Alfredo de Oliveira Baracho, ob. cit., p. 108; Paulo Brossard, *Da obrigação de depor perante comissões parlamentares de inquérito criadas por Assembléia Legislativa*, Revista de Informação Legislativa do Senado Federal 69/15 (1981).

“Art. 58

§ 3º - 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.”

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). De parte isto, tendo por referência os objetivos para os quais podem ser criadas — produção legislativa e fiscalização dos demais Poderes —, sofrem elas limitações de duas ordens: de competência e de conteúdo.⁴

No que se refere à primeira, é fora de dúvida que as CPIs devem comportar-se no quadro de atribuições do Legislativo. A competência do Congresso, da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal é o limite do poder investigatório da comissão federal, estadual ou municipal. De fato, sendo elas instrumentos de ação do Parlamento, naturalmente não podem ter mais poderes do que este, consoante doutrina pacífica. Confira-se, a propósito, a lição de Raul Machado Horta, *in verbis*:

“A natureza instrumental da comissão de inquérito torna de óbvio entendimento a submissão do elemento acessório à competência do órgão que lhe dá vida.”⁵

No mesmo sentido, vale ainda conferir a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *in verbis*:

“Na verdade, a regra de ouro é que o poder investigatório há de estar vinculado a uma atribuição constitucional específica. Destarte, não sendo da alçada da Casa ou do Congresso tomar decisão a respeito do ‘fato’ investigado, descabe a investigação. É a condição geral de pertinência, que enfatiza a doutrina.”⁶

⁴ Veja-se, a propósito, Fábio Konder Comparato, *Comissões parlamentares de inquérito – limites*, Revista Trimestral de Direito Público 5/66 (1994), 69-70. Por evidente e intuitivo, jamais será admissível a uma CPI discutir o mérito de decisões materialmente jurisdicionais, convocando magistrados ou por qualquer modo questionando o acerto de seus pronunciamentos.

⁵ Ob. cit., p. 36.

⁶ *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, 1992, p. 71. No mesmo sentido, em meio a muitos outros, Carlos Alberto Direito, *Comissão parlamentar de inquérito: limites*, Revista da Faculdade de Direito da UERJ 2/147 (1994), 151, onde se lê: “O que se verifica é que a investigação parlamentar, concretamente, está vinculada ao poder de legislar e de controlar do Congresso. Há, portanto, uma esfera própria para a comissão parlamentar de inquérito, ou seja, uma limitação material, assim a competência do Congresso sobre o objeto da

Por assim ser, não pode a 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. É o que decorre, há muito, do ensinamento de Léon Duguit,⁷ reiterado por Carlos Maximiliano:

“Como o parlamento não pode confiar a uma entidade mais poderes do que ele tem, a competência das Comissões de Inquérito não abrange senão assuntos da esfera da ação e vigilância do Congresso; não se estende, por exemplo, a processos criminais ou a litígios judiciais, nem a matérias cujo estudo e solução incumbem aos poderes regionais ou municipais.”⁸

É também nesta mesma linha a jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, como anota Leda Boechat Rodrigues:

“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.”⁹

Além do mais, a atuação da comissão há de restringir-se à esfera de estrito interesse público, embora no direito brasileiro, ao contrário dos sistemas italiano e espanhol,¹⁰ tal exigência seja implícita e não expressa. Nada obstante, seria inadmissível que se instalasse uma CPI para apurar fatos da vida privada de determinada pessoa, seja ela física ou jurídica. O mesmo se dá em Portugal, onde o art. 181 não explicita o objeto como de *interesse público*,

investigação.” V. também João de Oliveira Filho, *Inquéritos parlamentares*, Revista de Informação Legislativa, v. 2, 1964, p. 70-71.

⁷ Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, v. IV, 1911, p. 393-94: “La Commission d’enquête peut faire tous les actes qui lui permettent de connaître la manière dont fonctionnent les services publics, mais elle ne peut faire aucun acte qui soit normalement et légalement de la compétence des fonctionnaires administratifs ou judiciaires. Cette proposition est la conséquence directe de ce que le pouvoir d’enquête dérive du pouvoir de contrôle.”

⁸ Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição*, II, 1948, p. 80. Na mesma linha, v. acórdão do STF no HC nº 71.039, de que foi relator o Min. Paulo Brossard (RDA 199/208): “A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a administração (Constituição, art. 49, X) com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo”.

⁹ Leda Boechat Rodrigues, *As comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos*, Direito e Política, 1991, p. 97-98.

¹⁰ Constituição italiana de 1947, art. 82: “Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse”. Constituição espanhola de 1978, art. 76: “El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas las Cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público.”

mas é inequívoco o ensinamento da doutrina, como se extrai de J. J. Gomes Canotilho, *in verbis*:

“Parece também que as comissões de inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão: a proteção dos direitos fundamentais constitucionais consagrada vale perante os inquéritos parlamentares.”¹¹

A Suprema Corte americana tem decidido com a mesma orientação, de que é exemplo clássico o acórdão proferido em *Quinn v. United States*:

“Nenhuma investigação é um fim em si mesma e toda investigação deve guardar uma relação com alguma tarefa ou atribuição do Legislativo, donde decorre que assuntos puramente privados não se prestam a investigações parlamentares; e embora de uma investigação possa resultar uma ação penal, em se verificando a ocorrência de delito, a instauração de processos judiciais ou o cumprimento de lei não são objetivos do poder investigatório do Parlamento.”¹²

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.

III - DESCABIMENTO DE INSTAURAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO PARA INVESTIGAR ATOS PRIVADOS, SEM REPERCUSSÃO SOBRE O INTERESSE PÚBLICO

No direito constitucional norte-americano, de longa data, estabeleceu-se a regra de que os *private affairs* constituem um limite para a atuação das comissões parlamentares de inquérito.¹³ Também na doutrina nacional é este o entendimento predominante. Veja-se, por todos, o comentário de Manoel Gonçalves Ferreira Filho a respeito do tema, *in verbis*:

“As comissões de inquérito constituem um recurso para tornar mais efetivo e rigoroso o controle que é deferido aos parlamentares sobre toda a máquina estatal.”¹⁴

O tema enseja aprofundamento doutrinário.

¹¹ *Direito constitucional*, 1991, p. 752.

¹² 349 U.S. 155 (1955). Veja-se que, já no caso *Kilbourn v. Thompson* (1881), a Suprema Corte decidiu que comissão parlamentar de inquérito não tem o poder de investigar assuntos privados.

¹³ V. Taylor, *Grand inquest, a story of congressional investigation*, 1955, p. 163: “The phrases *private affairs, private papers or right of privacy* have been used to denote an area in which the power is constitutionally limited” (As expressões negócios privados, papéis privados ou direito de privacidade têm sido usadas para significar uma área em que o poder é limitado pela Constituição).

¹⁴ Ob. cit., p. 70-71.

III.1- ESPAÇO PÚBLICO E ESPAÇO PRIVADO: PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E AUTONOMIA DA VONTADE NO DIREITO BRASILEIRO

Os domínios do direito privado e do direito público convivem, modernamente, com grandes espaços de superposição, marcados pela publicização das relações privadas, notadamente pela introdução de normas de ordem pública na sua disciplina. O fenômeno é contemporâneo do processo pelo qual o Código Civil perde algo de sua importância no sistema de relações privadas, substituído por um conjunto de microssistemas, como (i) a Lei de Locações, (ii) o Código do Consumidor, (iii) o Estatuto da Criança e do Adolescente.¹⁵ Tudo isto sem mencionar o Direito do Trabalho, uma situação à parte.

No caso específico do Brasil, as relações jurídicas em geral, públicas e privadas, conviveram ainda com o notável processo de expansão do direito constitucional, não apenas pelo caráter abrangente e analítico do texto, como também, sobretudo, pela ascensão científica e política da Lei Maior após a redemocratização. Não sem algum atraso, verificou-se no Brasil processo análogo ao que se deu na Alemanha após a segunda guerra, por intermédio do Tribunal Constitucional: a passagem da Carta Política para o centro do sistema jurídico, deslocando o Código Civil e outros documentos de cunho privado.

E, precisamente utilizando como referência a Constituição, vai-se notar que, apesar da aproximação entre o direito público e o direito privado, cada um deles é regido por sua própria matriz principiológica. De fato, partindo-se de um dos fundamentos básicos do Estado constitucional de direito — o *princípio da legalidade* —, verifica-se que ele produz resultados diametralmente opostos em sua aplicação prática, conforme incida num ou noutro desses campos jurídicos.

Com efeito, aplicado ao *direito público*, o princípio da legalidade traduz vinculação à lei (CF, art. 37), ato que, ao menos idealmente, expressa a vontade majoritária e resguarda a primazia do interesse público. Sabe-se que a Administração pode praticar somente os atos determinados ou autorizados em lei. A idéia de legalidade dá ensejo a desdobramentos analíticos que a relacionam a outros princípios, como os da impessoalidade, moralidade, publicidade e, mais recentemente, ao da razoabilidade-proporcionalidade.

De outra parte, em sua aplicação ao *direito privado*, o princípio da legalidade contém a cláusula constitucional da liberdade, desaguando na *autonomia da vontade* — CF, art. 5º, II: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” — e na *livre iniciativa*, consagrada nos arts. 1º, IV e 170, parágrafo único, de seguinte dicção: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Tanto a autonomia da vontade como a livre iniciativa se

¹⁵ Maria Celina B. M. Tepedino, *A caminho de um direito civil constitucional*, Revista de Direito Civil n° 65, p. 21/32. Para uma ampla análise desse tema, v. Gustavo Tepedino, *Temas de direito civil*, 1998.

manifestam, ainda, no domínio associativo, consagrando a liberdade de associar-se (art. 5º, XVII) e a não interferência estatal (art. 5º, XVIII).

Assentadas as premissas teóricas do tema em discussão, vejamos agora sua incidência sobre uma hipótese real.

III.2 - UM ESTUDO DE CASO: ILEGITIMIDADE DA INVESTIGAÇÃO DE CONTRATO CELEBRADO ENTRE PESSOAS PRIVADAS

Requeru-se, na Câmara dos Deputados, a instauração de comissão parlamentar de inquérito para investigar a legalidade do contrato de patrocínio celebrado entre a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) — sociedade civil sem participação do Estado — e a empresa Nike Europe B.V., uma sociedade comercial estrangeira. A alegação era a de que o referido contrato seria inválido à luz das regras que disciplinam o desporto nacional, concentradas na Lei nº 9.615, de 24.3.98. A matéria escapa ao âmbito legítimo de atuação das CPIs.

Conforme assinalado no início deste capítulo, aspectos da vida privada das pessoas, bem como negócios estritamente particulares, não são passíveis de investigação por comissões parlamentares de inquérito, salvo os casos que tenham direta e relevante ligação com o interesse público. Em abono da tese aqui desenvolvida, vale observar que as entidades desportivas — e dentre elas, destacadamente, a CBF — encontram-se resguardadas, por duplo fundamento constitucional, de qualquer interferência do Estado em sua organização e funcionamento. Confira-se, em primeiro lugar, o disposto no art. 5º, inciso XVIII, da Lei Maior:

“Art. 5º

XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.”

Desse modo, como a CBF é uma associação civil, sem qualquer vinculação com a Administração Pública, não é lícita a interferência do Poder Legislativo, por meio de comissão de inquérito, em seus negócios internos.

Não fosse isto bastante, o constituinte, visando a enfatizar a garantia contra interferências estatais indevidas nas entidades ligadas ao desporto, assim estatuiu no art. 217, inciso I, da Lei Maior:

“Art. 217 – É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I – a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto à sua organização e funcionamento.”

Além de associação civil, a CBF é a entidade desportiva dirigente do futebol brasileiro, excluindo-se, também por esta razão, da esfera de

investigação do Poder Legislativo.¹⁶ Note-se que o contrato em questão, cuja legalidade se pretendia discutir, foi celebrado com uma empresa particular, e não com qualquer entidade — pública ou privada — da Administração Pública, o que reforça ainda mais a tese do descabimento da instauração da CPI.

Ademais, validade de contrato é tema da competência do Judiciário, não sendo uma comissão parlamentar de inquérito a sede própria para discutir cláusulas contratuais. A possibilidade de invalidação legislativa de um ato jurídico já foi diversas vezes rejeitada pelos tribunais, inclusive pelo Supremo Tribunal Federal.¹⁷

Em síntese: as comissões parlamentares de inquérito devem cingir-se à esfera de competências do Congresso Nacional, sem invadir atribuições de outros Poderes, não podendo legitimamente imiscuir-se em fatos da vida privada dos particulares. Este o entendimento jurisprudencial pacífico do Supremo Tribunal Federal e de diversos Tribunais de Justiça dos Estados. Confira-se.

III.3 - A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema remonta a 1953, quando ficou decidido que “as comissões de inquérito sofrem, na órbita de sua atuação, as mesmas limitações que tem a Câmara a que pertencem.”¹⁸

Bem mais tarde, em 1994, sem que se haja verificado qualquer alteração jurisprudencial sobre este ponto no período, o mesmo Tribunal explicitou, de forma ainda mais clara, seu entendimento acerca dos limites da atuação das comissões parlamentares de inquérito. No julgamento do HC n° 71.039, de que foi relator o Ministro Paulo Brossard, lavrou-se, *in verbis*:

“O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. (...)”

A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a Administração (Constituição, art. 49, X) com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. (...)”

Desnecessário será dizer que as comissões parlamentares de inquérito não têm apenas finalidades legislativas. Compete ao Congresso Nacional, com exclusividade, fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder

¹⁶ A Lei n° 9.615, de 24.03.98, em cumprimento do dispositivo constitucional, dispõe em seu art. 16 que “as entidades de prática desportiva e as entidades nacionais de administração do desporto, bem como as ligas de que trata o art. 20, são pessoas jurídicas de direito privado, com organização e funcionamento autônomo, e terão as competências definidas em seus estatutos.”

¹⁷ STF, RTJ 151/331.

¹⁸ HC n° 32.678, rel. Min. Mário Guimarães, RDA 47, p. 291.

Executivo, incluídos os da administração indireta’, art. 49, X, da Constituição. E as comissões de inquérito são instrumentos idôneos, ainda que não os únicos, para essa fiscalização.” (grifos acrescentados).¹⁹

Como se vê da leitura do trecho do acórdão acima transcrito, constitui pressuposto do cabimento da instauração de CPI que haja algum ente estatal envolvido, sobre o qual o Poder Legislativo exerça fiscalização ou controle.

Por seu turno, os Tribunais de Justiça dos Estados têm igualmente produzido jurisprudência indiscrepante sobre o tema. Veja-se, por muito relevante, trecho da ementa e do corpo do acórdão proferido pelo Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no julgamento do Mandado de Segurança nº 179/94, *in verbis*:

“O poder parlamentar não vai ao infinito, não é detentor das rédeas do absoluto, mas se delimita às atividades que lhe são inerentes, ou sejam, legislar e fiscalizar atos da administração pública em todo seu raio de atuação e desdobramentos, mas sem romper as balizas do itinerário constitucional. Se o extrapola sua ação se alça juridicamente comprometida e se submete à poda jurisdicional, por provocação de quem se acha legitimado a fazê-lo (...)

A Comissão parlamentar de Inquérito não pode, enfim, ter por objeto de investigação a atuação e funcionamento de entidades de natureza privada, eis que tal refoge, às inteiras, seu poder de atuação, assim investindo, ostensivamente, contra a garantia constitucional de livre associação (...)

Ora, as atividades de natureza privada, mormente aquelas que dão vazão ao espírito associativo do ser humano, devem ser preservadas de qualquer interferência estatal, posto representarem a afirmação do direito do cidadão frente ao Estado. A liberdade de associação e a vedação à interferência estatal em seu funcionamento se antepõem, como barreira intransponível, ao suposto interesse público de fiscalização, posto que, se reconhecido este, ensejaria, ao cabo, verdadeiro controle do funcionamento da própria associação.²⁰

Vale reproduzir, por fim, acórdão proferido pelo reputado Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, *in verbis*:

“Não há como limitar o poder das comissões de investigar fatos do exclusivo âmbito da competência específica do Poder Legislativo, ou seja, que tenham relação com a função que lhe é própria, de deliberar por resolução ou lei.

¹⁹ RDA 199, p. 205-206.

²⁰ Mandado de Segurança nº 179/94, Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, rel. Des. Ellis Figueira.

São investigáveis os fatos relacionados com a atividade governamental, fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle, de fiscalização.²¹

Como se constata singelamente, inequívoco o descabimento da instauração de CPI se o negócio privado não está sujeito a nenhuma das atividades do Congresso Nacional, seja legislativa, deliberativa, de controle ou de fiscalização.

IV. SENTIDO DA EXPRESSÃO “PODERES DE INVESTIGAÇÃO PRÓPRIOS DAS AUTORIDADES JUDICIAIS”

"Uma cláusula constitucional não é uma caixinha de segredos, de que os prestidigitadores extraem os mais heterogêneos objetos".
Francisco Campos²²

No dispositivo que trata das comissões parlamentares de inquérito, a Constituição de 1988 incluiu a referência a *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais* (art. 58, § 3º), que inexistia nos textos anteriores. Porém, não se cuida de inovação do direito brasileiro. Segundo noticia Fábio Konder Comparato, a atribuição de tais poderes já constava da Lei Maior italiana de 1947, seguida neste particular pela espanhola de 1978.²³

Em estudo monográfico sobre o tema, leciona Fulvio Fenucci que na Itália as comissões não podem afetar a independência dos outros órgãos constitucionais.²⁴ A idéia de poderes de investigação judicial vem associada à aptidão para produzir provas, tomando-se depoimentos, realizando-se perícia e mesmo requisitando-se documentos. Nunca, porém, com violação dos *“diritti precostituiti e costituzionalmente garantiti dei privati, sia che si tratti di persone fisiche che di persone giuridiche”*.

Na Espanha, prevalece incontestemente o entendimento de que a possibilidade de convocação de pessoas, sob pena de crime de desobediência, é o ponto extremo da atuação das comissões de investigação. A doutrina, no particular, é pacífica e enfática.²⁵

²¹ Habeas Corpus nº 2.796, rel. Des. Décio Pelegriani, Revista Forense nº 173, p.408.

²² Francisco Campos, *Comissão parlamentar de inquérito. Poderes do Congresso. Direitos e garantias individuais. Exibição de papéis privados*, in Revista de Direito Administrativo 67/341.

²³ Fábio Konder Comparato, ob. cit., p. 72.

²⁴ Fulvio Fenucci, ob. cit., p. 310-11. V. também Carlos Alberto Direito, ob. cit., p. 149.

²⁵ Francisco Fernandez Segado, *El sistema constitucional español*, 1992, p. 656-57: *"Uno de los rasgos más definitorios de las notables potestades que se atribuyen a estas Comisiones lo encontramos en la facultad que se les reconoce constitucionalmente de requerir la presencia ante ellas de cualquier persona para que pueda ser oída. (...) La comparecencia ante las Comisiones de investigación ha sido objeto de regulación por la Ley Orgánica 5/1984. (...) El requerido que dejara voluntariamente de comparecer para informar ante una Comisión de investigación incurrirá en un delito de desobediencia grave. El artículo 76.1 de nuestra Constitución trata de dejar a salvo el principio de independencia del Poder Judicial, y a tal*

Em Portugal, a alínea 5 do art. 181 dispõe expressamente que “as comissões parlamentares de inquérito gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”. Nada obstante, nenhum dos dois principais autores do direito constitucional português — os catedráticos Jorge Miranda, de Lisboa, e Canotilho, de Coimbra — sequer cogitam a possibilidade de tais comissões tomarem medidas como decretação de prisão, busca e apreensão e outras intervenções igualmente drásticas em bens jurídicos tutelados constitucionalmente.

No Brasil, da mesma sorte, não deve a cláusula ser interpretada como a abdicação de competências do Poder Judiciário em favor do Legislativo. Seria insensato retirar bens e valores integrantes do elenco secular de direitos e garantias individuais do domínio da serena imparcialidade de juízes e tribunais, e arremetê-los para a fogueira das paixões politizadas da vida parlamentar. Não se deve interpretar a vontade do constituinte contra os princípios que ele próprio elegeu. Além do Estado democrático de direito (art. 1º), é princípio fundamental da República Federativa do Brasil a separação, independência e harmonia dos Poderes.²⁶ Qualquer exceção a ele deve ser vista com reserva e interpretada restritivamente.²⁷

Alguém poderia então perguntar qual a razão de ser da cláusula constitucional que atribui poderes de investigação de autoridades judiciais à comissão parlamentar de inquérito. A resposta não é difícil. Antes do acréscimo de tal previsão ao texto, prevalecia o entendimento veiculado na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus 32.678, na vigência da Constituição de 1946 (e que não foi alterada, nessa parte, pela Carta de 1967-69), de que tais comissões não poderiam obrigar as testemunhas faltosas a comparecer, nem praticar outros atos de coerção.²⁸

O que se pretendeu com a inovação 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. Mesmo nestas duas hipóteses, contudo, o que se instituiu foi o poder da comissão e o dever do particular. 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

efecto contempla explícitamente que las conclusiones de estas Comisiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales."

²⁶ Sobre o tema, v. nosso *Princípios constitucionais brasileiros*, Revista Trimestral de Direito Público 1/168 (1993).

²⁷ Na França, quando se discutiu a outorga a comissões parlamentares de inquérito de poderes atribuídos ao juiz de instrução pelo Código de Processo Penal, o Senado considerou impossível "atribuir a delegados de uma Assembléia política o poder de investigar diretamente os cidadãos, o direito de detenção e inculpação, fazer com que as liberdades políticas corram tão grandes perigos, conferindo aos partidos direitos que devem ser colocados acima das paixões partidárias" (*apud* Francisco Campos, ob. cit., p. 347).

²⁸ Revista Forense 151/375, rel. Min. Mário Guimarães.

tem caráter material, e não processual. Institui o poder de exigir, mas não o de executar.

Em síntese, o sentido da expressão “poderes de investigação de autoridades judiciais” é o de criar para a comissão parlamentar de inquérito o direito — ou, antes, o poder — de atribuir às suas determinações o caráter de imperatividade. Suas intimações, requisições e outros atos pertinentes à investigação devem ser cumpridos e, em caso de violação, ensejam o acionamento de meios coercitivos. Tais medidas, porém, não são auto-executáveis pela comissão. Como qualquer ato de intervenção na esfera individual, resguardada constitucionalmente, deverá ser precedida de determinação judicial.

V. NÃO AUTO-EXECUTORIEDADE DAS DECISÕES DA CPI QUE TENHAM CARÁTER CONSTRITIVO DE DIREITO: IMPOSSIBILIDADE DE BUSCA E APREENSÃO E DE QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO E TELEFÔNICO SEM ORDEM JUDICIAL

Como visto, os atos de intervenção na esfera individual, com proteção constitucional, tomados por comissão parlamentar de inquérito, deverão ser precedidos de determinação judicial.

Nesta linha é que a doutrina, nacional e estrangeira, é praticamente unânime em cancelar o descabimento de busca e apreensão realizada diretamente por comissão parlamentar de inquérito, sem a intermediação do Judiciário. Além das referências já feitas ao direito italiano, espanhol e português, também na Alemanha se firmou este entendimento. Confira-se, a propósito, a lição de Anschütz:

"Os meios para assegurar, de modo coercitivo, a produção de informações, a detenção, a busca e apreensão e outras medidas de caráter formalmente judiciário só podem ser utilizados mediante a intervenção da autoridade judiciária competente.

A busca e apreensão é um instituto especificamente de direito processual. A investigação parlamentar não é uma investigação de natureza criminal.²⁹

Mesmo nos Estados Unidos, onde o Congresso tem competências amplíssimas, e o Judiciário evita certas questões delicadas sob a invocação da *political question doctrine*, estabelecem-se limites inibitórios dos poderes da CPI nesta matéria, como se extrai do comentário de Laurence Tribe:

"O poder de investigação do Congresso é, no entanto, limitado pela separação de Poderes. O Congresso não pode usurpar as funções dos tribunais. (...)

²⁹ Anschütz, *Verfassung des Deutschen Reichs*, 1933, p. 222-23, *apud* Francisco Campos, *ob. cit.*, p. 372.

*A Suprema Corte tem exigido do Congresso a adoção de importantes salvaguardas processuais na condução de suas investigações. Como a Declaração de Direitos limita tanto a atuação judicial como legislativa, as investigações congressuais devem respeitar o privilégio conferido pela quinta emenda contra a auto-incriminação, a proibição da quarta emenda quanto a buscas e apreensões arbitrárias e as exigências do devido processo legal...*³⁰

Também a doutrina nacional, assim antes como depois da Constituição de 1988, tem se manifestado claramente pela impossibilidade de busca e apreensão determinada por comissão parlamentar de inquérito. Confirmam-se, a propósito, as transcrições que se seguem:

"Poderá, porém, a Comissão de Inquérito proceder por seus próprios meios a busca e apreensão dos documentos requeridos ao incriminado? A resposta, ainda neste caso, há de ser negativa. (...)

A busca e apreensão, se a Comissão entender que tenha cabimento, deverá ser requisitada por ela à autoridade judiciária competente." (Francisco Campos, ob. cit., p. 373);

"No segundo caso, trata-se de busca domiciliar, que deve ser seguida, de modo geral, de apreensão. Aqui o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito não tem competência para levar a efeito, de forma direta, tal diligência. Cabe a ele dirigir-se, em nome da Comissão, à autoridade adequada, para solicitar-lhe a medida prevista no Código de Processo Penal (...).

Deste modo, somente mediante o instrumento adequado, que é o mandado judicial, é que a busca, pretendida por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, poderá ser realizada." (Wilson Accioli, ob. cit., p. 64);

"Os meios para assegurar, de modo coercitivo, a produção de informações, a detenção, a busca e apreensão e outras medidas de caráter formalmente judiciário só podem ser utilizados mediante a intervenção da autoridade judiciária competente" (José Alfredo de Oliveira Baracho, Teoria Geral das Comissões Parlamentares, 1988, p. 157);

"Busca e apreensão: a comissão de inquérito não poderia, por seus próprios meios, efetuar busca e apreensão de papéis e documentos. Deverão, para tanto, requerer esta providência coercitiva ao Poder Judiciário" (Saulo Ramos, Comissão Parlamentar de Inquérito. Poder de Investigar. Fato Determinado, in Revista de Direito Administrativo 171/193 [1988], 203).

³⁰ Laurence Tribe, *American constitutional law*, 1988, p. 376 e 377. Sobre o tema, no Brasil, veja-se Wilson Accioli, ob. cit., p. 64: "A IV Emenda à Constituição dos Estados Unidos preconiza igualmente o acautelamento da privacidade do indivíduo quanto à casa, papéis e haveres contra buscas e apreensões injustificáveis, quer dizer, desde que não haja expedição do mandado competente para promover esse procedimento. É claro, assim, que as Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados Unidos devem agir também mediante obtenção de mandado judicial."

Do mesmo modo os autores que escreveram sobre o tema após a Constituição de 1988. Veja-se, a propósito, a lição precisa de Fábio Konder Comparato, no sentido de que “em nenhuma hipótese admite-se que a comissão de inquérito usurpe os poderes do Judiciário, ou com ele rivalize”. Acrescente-se, também, a posição do Professor e Ministro do Superior Tribunal de Justiça Carlos Alberto Direito: ao enunciar os poderes de tais comissões, ele omitiu deliberadamente a possibilidade de busca e apreensão e a de ordenar prisões, *in verbis*:

"Como é sabido, são amplos os poderes das comissões parlamentares de inquérito, alcançando aqueles de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas. Em geral, podem as comissões no exercício de suas funções, determinar o comparecimento de testemunhas, colher depoimentos, promover diligências, requisitar documentos, pedir informações a qualquer repartição pública, expedir notificações. É evidente que os atos praticados com apoio em poderes tão amplos, se decorrentes de investigação vedada ao Poder Legislativo, seja porque ao largo de sua competência, seja porque atingem direitos constitucionalmente protegidos, violam direito líquido e certo. E, desse modo, é inquestionável a competência do Poder Judiciário para prestar jurisdição."³¹

De igual sorte, José Cretella Junior, ao discorrer analiticamente sobre os poderes de investigação de tais comissões, exclui do seu elenco de competências a possibilidade de busca e apreensão e a de ordenar prisões:

"A Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder jurisdicional. Não julga. Não aplica a lei ao caso concreto. No entanto, a regra jurídica constitucional lhe deu poderes próprios e semelhantes aos atribuídos às autoridades judiciais. Assim, pode a Comissão Parlamentar de Inquérito, no exercício de suas funções, determinar o comparecimento de testemunhas, tomar-lhes depoimento, promover diligências, requisitar documentos, certidões, pedir informações a qualquer repartição pública, ou órgão federal, estadual, municipal, distrital ou territorial, expedir notificações."³²

Em desfecho, veja-se o magistério de José Celso de Mello Filho, que averbou de forma taxativa em trabalho doutrinário:

"Finalmente, as comissões de inquérito não poderão, por seus próprios meios, efetuar busca e apreensão de papéis e documentos. Deverão, para tanto, requerer essa providência coercitiva ao Poder Judiciário."³³

Por especialmente relevante, é oportuno rememorar neste passo que o Supremo Tribunal Federal, em decisão da lavra do próprio Ministro Celso de

³¹ Carlos Alberto Direito, ob. cit., p. 153.

³² José Cretella Junior, *Comentários à Constituição de 1988*, 1991, vol. V, 2700-01.

³³ José Celso de Mello Filho, *Constituição Federal anotada*, 1984, p. 129.

Mello, assentou que comissão parlamentar de inquérito não tem poder de ordenar a prisão de investigado. Remarque-se a fundamentação da decisão:

*"Uma CPI não parece achar-se investida da extraordinária competência para impor, **por ato próprio**, a privação da liberdade individual.*

*(...) No sistema de direito constitucional positivo brasileiro, os casos de privação da liberdade individual somente podem derivar de **situação de flagrância** (CF, art. 5º, LXI) ou **de ordem emanada de autoridade judiciária competente** (CF, art. 5º, LXI), ressalvada a hipótese – de evidente excepcionalidade – de **'prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida'** (CF, art. 136, par. 3º, I), durante a vigência do estado de defesa decretado pelo Presidente da República.³⁴ (grifos no original)*

Atente-se, aqui, para a linha de argumentação desenvolvida na decisão transcrita: a liberdade é um bem jurídico constitucionalmente protegido. Por via de consequência, somente poderá ser vulnerada nas hipóteses previstas de modo explícito na própria Lei Maior, que são as constantes do inciso LXI do art. 5º. A tese é principiológica, não casuística. Veja-se, então, o seu desdobramento lógico: também a casa é bem jurídico constitucionalmente previsto e tutelado, como decorre da letra expressa do art. 5º, inciso XI:

"XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial."

Essa inviolabilidade não é sequer conquista do direito moderno. Como assinala Fernando da Costa Tourinho Filho, já os romanos tinham a casa como asilo infranqueável: *domus tutissimum cuique refugium atque receptaculum sit*. Os alemães, ainda hoje, denominam o crime de violação de domicílio *Hausfriedensbruch* (violação da paz doméstica).³⁵

Aqui, é bem de ver que nem a doutrina nem a jurisprudência tergiversam sobre a amplitude do termo *casa*, equivalente a residência, domicílio (não no sentido civilístico, mais limitado), local onde alguém viva, trabalhe ou exerça sua atividade a qualquer título.³⁶ É objeto da proteção constitucional tanto a moradia quanto o estabelecimento de trabalho.

³⁴ RDA 196/195 (1994), p.196, HC nº 71.279, rel. Min. Celso de Mello. Veja-se a mesma orientação em despacho proferido no Habeas Corpus nº 69.647-3- DF, rel. Min. Celso de Mello, DJU 5.08.92.

³⁵ Fernando da Costa Tourinho Filho, *Processo penal*, vol. 3, 1994, p. 313.

³⁶ O próprio Código Penal, após tipificar o crime de violação de domicílio no *caput* do art. 150, conceitua no § 4º do mesmo dispositivo: "§ 4º. A expressão 'casa' compreende: I – qualquer compartimento habitado; II – aposento ocupado de habitação coletiva; III – compartimento não aberto ao público, onde alguém exerce profissão ou atividade."

Nos termos do comando constitucional, somente será legítimo penetrar numa casa sem o consentimento do morador nas hipóteses de:

- a) flagrante delito;
- b) desastre;
- c) prestação de socorro;
- d) determinação judicial (durante o dia).

Vale dizer: o direito subjetivo constitucional de inviolabilidade da casa somente pode ser excepcionado nas hipóteses acima. Nelas não se inclui a busca e apreensão por CPI.

Comentando o preceptivo constitucional, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, após afirmar ser inviolável todo local, delimitado e separado, que alguém ocupa com direito exclusivo e próprio a qualquer título, acrescenta:

"O direito anterior deixava à lei definir os casos em que o ingresso no domicílio alheio durante o dia era admissível, ainda que sem o consentimento do morador. A Constituição vigente é clara: mesmo durante o dia, apenas uma hipótese nova é admitida: a determinação judicial. Apenas o juiz, portanto, pode autorizar o ingresso no domicílio de quem quer que seja. Ademais, tal determinação pressupõe lei que defina os casos em que caiba."³⁷

De modo que muito claramente, segundo a melhor exegese que se pode dar ao texto constitucional, os bens jurídicos por este protegidos, como o direito à liberdade e o direito à inviolabilidade do domicílio, somente podem ser vulnerados nas hipóteses explicitadas na própria Lei Maior.

Este entendimento restritivo dos poderes das CPIs, quando envolvidos direitos fundamentais – por nós sustentado de longa data – foi chancelado pelo Supremo Tribunal Federal, ainda em sede de medida cautelar, em decisão do Ministro Marco Aurélio, na qual se averbou:

"A partir do momento em que elementos tidos por indispensáveis, pela Comissão Parlamentar de Inquérito, dependam da prática de atos que impliquem efetivo constrangimento, atingindo a liberdade e a privacidade de pessoas de direito privado, há de atentar-se para a necessária atuação do Estado-juiz, de quem competir a função jurisdicional (sic).

No caso dos autos, chegou-se à aprovação de requerimento que encerra ato dos mais gravosos, ou seja, a busca e apreensão de documentos 'relativos às atividades profissionais, financeiras, contábeis ou comerciais' de pessoas naturais e jurídicas, sendo estas últimas de direito privado. Em síntese, órgão de natureza essencialmente política, como é a Comissão Parlamentar de Inquérito, deliberou sobre o instituto de busca e apreensão previsto no art. 240 do Código de Processo Penal, olvidando, até mesmo, a imposição normativa de

³⁷ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição brasileira de 1988*, vol. I, 1990, p. 37.

*lançar-se as premissas da medida extrema e delimitá-la. Indispensável, para alcançar-se o objetivo visado pela Comissão Parlamentar de Inquérito, é o mandado judicial”.*³⁸

Tudo o que foi dito relativamente à busca e apreensão é também válido quanto à pretensão de quebra de sigilo telefônico, bancário e fiscal, pelos mesmos fundamentos: a efetivação de atos que importem em restringir direitos se submete à reserva constitucional de jurisdição. Aqui, ademais, com um argumento suplementar: o inciso XII do art. 5º somente contempla a hipótese excepcional de violação das comunicações telefônicas “para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”, o que não valeria para uma investigação conduzida por comissão parlamentar de inquérito.

O Supremo Tribunal Federal também sinalizou com um entendimento restritivo nesta matéria, consoante se extrai da decisão proferida em medida cautelar em mandado de segurança de que foi relator o Ministro Celso de Mello:

“Quando estiver em questão a necessidade de impor o respeito à ordem constitucional estabelecida, a invocação do princípio da separação de poderes não terá a virtude de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional do dever de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República.

(...) É por essa razão que a jurisprudência constitucional do STF – com apoio no magistério da doutrina – tem advertido que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações nem punir delitos (RDA 199/205), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195).

(...) O postulado da reserva constitucional de jurisdição – consoante assinala a doutrina (J. J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) – importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’.

*(...) (Concedo a medida liminar para) sustar a execução de qualquer medida de busca e apreensão e de quebra dos sigilos telefônico, bancário e fiscal do impetrante”.*³⁹

³⁸ DJU 7.06.99, p. 4, MS 23.454-7 (medida liminar), rel. Min. Marco Aurélio.

³⁹ DJU 8.06.99, p. 11. Sobre este ponto, e em sentido diverso, em voto publicado como trabalho doutrinário, v. Carlos Mário da Silva Velloso, *As comissões parlamentares de inquérito e o sigilo das comunicações telefônicas*, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política 26/36, pp. 43 e 52. Posteriormente, em linha divergente desse pronunciamento, decidiu o Min. Celso de Mello, no MS 23.491-1 (medida liminar): “...por entender que as comissões parlamentares de inquérito podem decretar, por autoridade própria, a quebra de sigilo bancário de pessoas por ela investigadas, desde que justifiquem, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável legitimadora da medida excepcional e indiquem a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados – como

É bem de ver, no entanto, que não se confundem a interceptação telefônica – isto é, a efetiva captação de conversa alheia – e os registros existentes na companhia telefônica acerca de ligações que tenham sido feitas. Ouvir a conversa de alguém é diferente de verificar que chamadas partiram de um determinado telefone ou foram por ele recebidas. Nada obstante serem coisas diversas, ambas as hipóteses estão compreendidas na inviolabilidade das comunicações telefônicas. De fato, saber para *quem* se ligou pode ser tão invasivo da privacidade quanto saber *o que* foi falado.

Em seu texto já mencionado, o Ministro Carlos Mário da Silva Velloso endossou esse entendimento, averbando:

*“É dizer, comunicações telefônicas não significam, apenas, as conversas havidas por telefone, mas tudo o que com elas, comunicações telefônicas, se relaciona. Em certos casos poderá interessar muito mais ao indivíduo o sigilo dos mencionados dados do que a própria conversa”.*⁴⁰

Assinale-se, por importante, que a necessidade de autorização judicial não seria, de regra, inibidora da atuação da comissão de inquérito. O Judiciário, pela convivência harmônica que se devem os Poderes, trataria com evidente deferência um pedido formulado pelo Congresso. Só em caso de ilegalidade flagrante é que seria ele denegado.

VI. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO TEM PODER JURISDICIONAL: IMPOSSIBILIDADE DE DECRETAÇÃO DE PRISÃO E DE INDISPONIBILIDADE DE BENS SEM ORDEM JUDICIAL

O texto constitucional outorgou às CPIs poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Ficou assentado acima que tais poderes são bastante amplos e incluem a possibilidade de (i) determinar diligências, (ii) convocar testemunhas (que têm o dever de dizer a verdade, sob pena de crime de falso testemunho), (iii) ouvir os indiciados (quando estes não optem pelo silêncio), (iv) requisitar documentos públicos, (v) determinar a exibição de documentos privados, (vi) convocar ministros de Estado e outras autoridades públicas, (vii) realizar inspeções pessoais, transportando-se aos locais necessários. Tais poderes não incluem a auto-executoriedade de suas decisões quando envolvam constrição a direito individual, mas abrangem a legitimidade para postular em juízo as medidas coercitivas necessárias à efetivação de suas decisões.

É bem de ver, no entanto, que poderes de investigação não se confundem com competências jurisdicionais em sentido material. Não cabe às comissões parlamentares de inquérito dizer o direito em qualquer hipótese,

reconhece autorizadíssimo magistério doutrinário (Miguel Reale, 'Questões de Direito Público', p. 128, 1997, Saraiva) – , indefiro, quanto a esse aspecto, a medida liminar ora pleiteada”.

⁴⁰ Ob. cit., p. 44.

praticar atos materiais coercitivos ou determinar providências acauteladoras. Isto significa que elas não produzem decisões de conhecimento — sejam condenatórias, constitutivas ou declaratórias — nem de execução. Tampouco estão investidas do poder cautelar genérico próprio dos juízes e tribunais, com base no qual se podem tomar medidas, inclusive constritivas de direitos, destinadas a assegurar a eficácia da decisão que se venha a proferir. Mas, também aqui, tais comissões podem ter legítimos fundamentos para pretender sejam tomadas medidas acauteladoras como a prisão provisória, a indisponibilidade de bens ou a proibição de alguém ausentar-se do país. Neste caso, deverão apresentá-los à autoridade judicial competente, com o requerimento adequado.

Todavia, as pretensões das CPIs de obter medidas restritivas de direitos deverão ser precedidas de decisões tomadas com observância dos requisitos formais e materiais próprios. Terão, assim, de ser objeto de deliberação adequada, respeitados os procedimentos e o *quorum* previstos no regimento interno. Ademais, deverão acatar princípios constitucionais como os inscritos no art. 93, IX: as decisões serão tomadas publicamente e terão de ser fundamentadas.

O tema foi objeto de reflexão do Ministro Sepúlveda Pertence, ao apreciar mandado de segurança impetrado pelo ex-Presidente do Banco Central, Francisco Lopes, contra a decisão da CPI do Sistema Financeiro, do Senado Federal, que aprovou requerimento de quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico do impetrante, além de determinar a indisponibilidade de seus bens. No despacho concessivo da liminar, ficou lavrado:

“O decreto de indisponibilidade dos bens de determinada pessoa posta sob suspeição da CPI, qual o impetrante, mostra-se de todo excedente à mais larga interpretação da autoridade das CPIs: indisponibilidade de bens, ou medida similar — qual o arresto, o seqüestro ou a hipoteca judiciária — são provimentos cautelares de sentença definitiva de condenação, os quais obviamente não se confundem com os poderes instrutórios, ou de cautela sobre a prova, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação. Não se destinando a proferir julgamento, mas apenas a reunir informações úteis ao exercício das funções do Congresso Nacional, a CPI é despida do poder de acautelar a sentença que não lhe caberá proferir. Quanto às demais provisões questionadas — a quebra dos sigilos ‘bancário, fiscal e telefônico’ — não há como negar sua natureza probatória e, pois, em princípio, sua compreensão no âmbito dos poderes de instrução do juiz, que a letra do art. 58, § 3º, da Constituição faz extensíveis às comissões parlamentares de inquérito. (...) Mas, admitida que seja a coincidência dos respectivos âmbitos, é certo que ao poder instrutório das CPIs não de aplicar-se as mesmas limitações materiais e formais oponíveis ao poder instrutório dos órgãos judiciais. (...) Limitação relevantíssima dos poderes de decisão do juiz é a exigência de motivação, hoje, com hierarquia constitucional explícita — CF, art. 93, IX”.⁴¹

⁴¹ DJU 22.06.99, p. 31, MS 23.466-1-DF (medida liminar), rel. Min. Sepúlveda Pertence.

A impossibilidade de que comissão parlamentar de inquérito decreta prisão constitui entendimento consolidado, assim na doutrina como na jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal. Ainda em 1994, ao julgar o HC 71.039, sendo relator o Ministro Paulo Brossard, pronunciou-se a Corte no sentido da ilegalidade manifesta de prisão decretada por presidente de CPI.⁴² Há menos tempo, o Ministro Celso de Mello, em acórdão de cuidadosa fundamentação, já antes citado, reiterou o ponto de vista de que comissão parlamentar de inquérito não tem competência para impor, mediante ato próprio, a privação da liberdade individual.

Em suma: as CPIs têm amplos poderes de investigação, que exercem *iure proprio*, com base no art. 58, § 3º, da Lei Maior. Apenas nos casos de superação de injusta resistência — *e. g.*, recusa de testemunha em comparecer, recusa na apresentação de um documento requisitado — ou de necessidade de interferir com direitos protegidos constitucionalmente, cuja vulneração exija devido processo legal — *e. g.*, busca domiciliar, quebra de sigilo bancário e outros — é que deverão requerer seja expedida ordem judicial. E, apresentados elementos que razoavelmente fundamentem a pretensão, deve o Judiciário deferi-la.

De outra parte, CPIs não têm poderes jurisdicionais. Não podem, portanto, tomar decisões restritivas de direitos, seja em caráter definitivo ou temporário. Por tal razão, não têm competência para decretar prisão — ato privativo da autoridade judiciária (CF, art. 5º, LXI), salvo os casos de flagrante ou de infração militar — nem tampouco para medidas cautelares constritivas de direitos, como a indisponibilidade de bens. Podem, contudo, requerer tais providências à autoridade judiciária competente, mediante a apresentação articulada da pretensão e seus fundamentos.

VII. CONCLUSÕES

Resumindo as idéias até aqui desenvolvidas, é possível, com margem de segurança jurídica, concluir que:

1. As comissões parlamentares de inquérito são um valioso instrumento de exercício da função fiscalizadora do Legislativo. Suas competências são amplas, mas não podem exceder os poderes da Casa Legislativa que integram. A instauração de uma CPI sujeita-se a requisitos de forma (requerimento de um terço dos membros da respectiva Casa), de tempo (há de ser por prazo certo) e de substância (apuração de fato determinado).

2. As comissões parlamentares de inquérito destinam-se a investigar atos do Poder Público e fatos relevantes para o interesse público. Não integra a sua esfera de atribuições a apuração de aspectos da vida privada das pessoas, nem negócios jurídicos de natureza privada celebrados entre particulares.

⁴² DJU 6.12.96 (julgamento em 7.04.94).

3. A fórmula “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 (i) determinar diligências, (ii) convocar testemunhas (que têm o dever de dizer a verdade, sob pena de crime de falso testemunho), (iii) ouvir indiciados (quando estes não optem pelo silêncio), (iv) requisitar documentos públicos, (v) determinar a exibição de documentos privados, (vi) convocar ministros de Estado e outras autoridades públicas, (vii) realizar inspeções pessoais, transportando-se aos locais necessários.

4. 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.

5. Como consequência da premissa estabelecida acima, não pode a comissão parlamentar de inquérito, por seus próprios meios, realizar diligência de busca e apreensão ou quebra de sigilo telefônico, bancário e fiscal de qualquer pessoa. Poderá, todavia, formular requerimento ao Judiciário, instruindo o pedido com os elementos que evidenciem a necessidade de tais atos.

6. 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.

7. A necessidade de que o Judiciário intervenha para a prática de atos em relação aos quais existe reserva constitucional de jurisdição não inibirá, de regra, a atuação da CPI. As autoridades judiciárias deverão ser deferentes com os requerimentos encaminhados, apenas não podendo abrir mão de seu dever de guardar a Constituição e controlar a legalidade.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

BARROSO, Luis Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 12, dezembro/janeiro/fevereiro, 2008. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

- 1) Substituir “x” na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.

- 2) A RERE - Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Number*), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: ISSN 1981-1888
- 3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rere@direitodoestado.com.br
- 4) A RERE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público, economistas e administradores. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
- 5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado por e-mail: <http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323>
- 6) Assine o feed da RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado através do link: <http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDaReformaDoEstado>

Publicação Impressa:

Informação não disponível.