

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 18/01/2013**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/34513-comiss-es-parlamentares-de-inqu-rito-objeto-poderes-e-limita-es>**

**Autore: Mateus Lúcio Mamede**

## **Comissões parlamentares de inquérito: objeto, poderes e limitações**

**Parliamentary committees of inquiry: object, powers and limitations**

# COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: OBJETO, PODERES E LIMITAÇÕES

## PARLIAMENTARY COMMITTEES OF INQUIRY: OBJECT, POWERS AND LIMITATIONS

Mateus Lúcio Mamede<sup>1</sup>

### Resumo

Traz os delineamentos teóricos sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, discutindo acerca de suas funções, limitações e poderes. Para tanto, foi feito um estudo do texto constitucional, da jurisprudência da Corte Suprema brasileira, bem como das Cortes estrangeiras, e da doutrina contemporânea. Buscou-se discutir os principais pontos controvertidos das CPIs, abarcando seus requisitos de forma, tempo e substância de instauração, seu conflito com o princípio da separação dos Poderes e com as garantias fundamentais dos investigados, etc. Veremos que para orientar a harmonização do interesse público buscado pelas CPIs com os direitos fundamentais, o Supremo Tribunal Federal é de imprescindível manifestação, de modo a traçar o desenho institucional/comportamental das Comissões no Direito brasileiro.

**Palavras-chaves:** comissões parlamentares de inquérito; função de fiscalização; controle judicial.

### Abstract

Brings the theoretical features of the Parliamentary Committees of Inquiry, arguing about its functions, powers and limitations. Therefore, a study was made of the constitutional text, the jurisprudence of the Supreme Court Brazilian and foreign Courts, and the contemporary doctrine. We tried to discuss the main controversial points of CPIs, covering your requirements of shape, substance and time of filing, its conflict with the principle of separation of powers and the fundamental guarantees of the investigated, etc. We will see that to guide the harmonization of public interest pursued by the CPIs with fundamental rights, the Supreme Court manifestation is indispensable in order to trace the institutional design/behavioral Commissions Brazilian law.

---

<sup>1</sup> Pós-Graduando em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

**Keywords:** parliamentary committees of inquiry; supervisory function; judicial control.

## **1. INTRODUÇÃO**

É comum em um sistema republicano que o povo, titular da soberania, busque saber como seus mandatários regem a riqueza do País. Essa fiscalização também se faz pelos representantes eleitos, de modo que cabe ao Congresso Nacional, de acordo com o art. 70 da Constituição Federal, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”. Para tal finalidade, o Congresso conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União que, nos dizeres do art. 71, II, da Constituição, julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo ao erário público.

No desempenho de sua função fiscalizadora, o Congresso Nacional pode desejar acompanhar de perto o que acontece no governo do País. Para tanto, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e qualquer das Comissões dessas casas podem convocar Ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para que prestem informações sobre assunto previamente estabelecido, configurando crime de responsabilidade o desatendimento a esses chamados.

O Congresso Nacional também investiga fatos, examina como as leis estão sendo aplicadas e procura tomar conta do que acontece na área da sua competência. Tudo isso com a intenção de desempenhar, com maior precisão, as suas funções deliberativas.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são concebidas, portanto, para tornar exequível o inquérito necessário ao exercício do poder de fiscalizar e de decidir, entregues ao Legislativo.

## **2. AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**

Com notável frequência, os temas ligados às Comissões Parlamentares de Inquérito implicam em polêmica. A primeira delas é quanto à sua origem histórica que, apesar da

doutrina convergir em situá-la na Inglaterra, controverte-se sobre o momento em que teria surgido<sup>2</sup>.

Além da Constituição brasileira, estão entre as que consagram esse mecanismo de ação do Legislativo, entre outras, a Constituição da Itália, a Lei Fundamental da Alemanha e a Carta do Japão. Um fenômeno importante que se observa em várias partes é o conflito que essas comissões provocam com o princípio da separação dos Poderes e com as garantias fundamentais dos investigados. Quer no direito brasileiro, quer no estrangeiro, o quadro de atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito não é preciso, constituindo ponto nevrálgico das discussões; essas competências são delineadas a partir dos problemas que surgem à medida que são resolvidos pelo Judiciário.

A Comissão Parlamentar de Inquérito está prevista na Constituição no § 3º do art. 58, que diz:

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.

Nota-se, portanto, que qualquer das Casas do Congresso pode instaurar Comissões Parlamentares de Inquérito, havendo, ainda, a possibilidade da CPI mista, de modo bicameral. As Assembléias Legislativas também podem abrir CPIs, como também podem as Câmaras de Vereadores. As CPIs nos Estados e Municípios devem se espelhar no modelo federal, a elas se estendendo a regulação e as limitações deste instrumento dispostas na Constituição Federal. (BRANCO, 2010, p. 987).

A Comissão está vinculada à Casa Legislativa em que surge, e seus atos são imputáveis a essa mesma Casa. Do ponto de vista da competência jurisdicional para apreciar seus atos, isso traz conseqüências relevantes. Uma CPI no âmbito do Congresso Nacional sujeita-se ao controle judicial, por meio de *habeas corpus* ou de mandado de segurança, diretamente ao Supremo Tribunal Federal. Entende-se que a projeção orgânica do Poder Legislativo da União é uma extensão do próprio Congresso Nacional, justificando-se assim os instrumentos narrados e a competência originária para o controle judicial dessas Comissões. O mandado de segurança deve apontar como autoridade coatora o presidente da CPI.

---

<sup>2</sup> Explica Paulo Gustavo Gonet Branco: “Há quem diga que a primeira comissão do gênero foi a que o Parlamento britânico instituiu, em 1869, para investigar circunstâncias da guerra contra a Irlanda. Outros autores entendem que a comissão pioneira foi instituída ainda antes, em 1571, embora os trabalhos inquisitivos do legislador tenham, realmente, ganhado maior vulto depois de 1868, quando o Parlamento assumiu posição de supremacia na Inglaterra”. (2010, p. 985).

Ensina Paulo Gonet Branco que

as CPIs são formadas a partir de requerimento de parcela dos integrantes da Casa Legislativa, e o STF entende impróprio que a falta de indicação de integrantes da CPI pelos líderes partidários embarace o início do seu funcionamento, sob pena de 'afronta ao direito público subjetivo (...) assegurado às minorias legislativas de ver instaurado o inquérito parlamentar, com apoio no direito de oposição, legítimo consectário do princípio democrático'. (2010, p. 992).

Por ser instrumento de ação das minorias parlamentares, o STF entendeu inconstitucional que, nos Estados-Membros, se submeta a criação de CPI, requerida pelo número de parlamentares estatuído na Constituição, à deliberação do Plenário ou a qualquer outro órgão do Poder Legislativo. Como afirmou o Ministro Eros Grau, o requerimento de um terço dos seus membros é bastante para a instauração da comissão<sup>3</sup>.

O Supremo Tribunal Federal admitiu também em outro acórdão a validade de limitação relativa ao número de comissões em funcionamento, fixada no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Embora a Constituição não tenha estabelecido esse tipo de restrição, o STF entendeu ser possível que os regimentos internos fixem número máximo de CPIs simultâneas.

### 3. OBJETO E LIMITAÇÃO CRONOLÓGICA DA CPI

As Comissões Parlamentares de Inquérito destinam-se a reunir todas as informações necessárias para o exercício das funções previstas na Constituição Federal conferidas ao Parlamento. Todo poder que delibera com a necessidade de conhecer a verdade, tem o direito inerente de inquirir. Para esclarecer a verdade, indispensável ao exercício da função legiferante e de fiscalização, o Parlamento confere a uma parte de seus membros a tarefa de apurar acontecimentos e desvendar situações de interesse público.

José Alfredo Baracho, em análise dessas comissões, disserta:

A faculdade de investigação das Câmaras que formam o Legislativo é um privilégio ou prerrogativa essencial para que esse órgão cumpra eficazmente suas funções. A origem etimológica da palavra investigar está no latim *investigare*, que significa fazer diligências para descobrir os fatos ocorridos em determinadas circunstâncias. A investigação parlamentar é toda investigação ordenada pela Câmara com o objetivo de obter elementos necessários para chegar-se a um certo fim. (2001, p. 3).

Para preservar direitos fundamentais e garantir uma maior eficiência, a Constituição Federal determina que as CPIs devem atuar sobre fatos determinados, constituindo abuso instaurar-se inquérito para investigar fatos vagos, genéricos ou indefinidos. Isso também

---

<sup>3</sup> Cf. ADI 3.619, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 20-4-2007.

acontece para facilitar o controle das atividades da comissão, que não pode alargar o âmbito do seu inquérito para além do objetivo pelo qual foi criada.

Cretella Junior explica que fato determinado “é fato específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado”. (1992, v. 5., p. 2700).

Com relação ao objeto da CPI podemos destacar também que tudo aquilo que se inclua no domínio da competência legislativa do Parlamento pode ser objeto de investigação, atribuindo-se assim uma limitação específica: uma CPI no legislativo federal não deve invadir competência constitucional dos Estados ou Municípios.

Um ponto polêmico diz respeito em saber se a Comissão Parlamentar de Inquérito pode investigar condutas privadas. Com base na jurisprudência americana, tem-se entendido que, nesse tema, cumpre, caso a caso, ponderar os interesses públicos e privados em conflito. O poder do Congresso não pode fazer uma exposição dos atos privados somente pelo prazer de expor. As CPIs não se destinam a apurar responsabilidades nem a efetuar julgamentos, mas coletar material para o afazer legislativo.

Esse entendimento é consoante ao art. 58, § 3º, da Constituição, que não estende às CPIs os poderes de julgamento. Tanto assim que, na parte final da norma, o constituinte diz que a Comissão Parlamentar de Inquérito, sendo o caso, deve encaminhar suas conclusões ao Ministério Público para que este promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores.

Faz-se mister também destacar que qualquer que seja o resultado de suas investigações, as CPIs não podem anular atos do Executivo, sendo tal tarefa atribuída ao Judiciário, tanto por provocação do Ministério Público quanto pelo uso da ação popular por qualquer cidadão.

Explica Cláudio Pacheco que “a debilidade da investigação parlamentar está em que ela não pode alcançar um efeito conclusivo de reparação, repressão ou de punição. A investigação pode apurar erros, abusos, delitos, mas não pode corrigi-los, nem preveni-los”. (apud FERRAZ, Anna Cândida, 1994, p. 183).

Finalmente, apesar da ausência de menção constitucional sobre a limitação cronológica das Comissões Parlamentares de Inquérito, a Suprema Corte brasileira acatou a limitação temporal prescrita no art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/52, que dispõe que as incumbências da CPI terminam com a sessão legislativa em que criada, podendo ser prorrogada até o término da legislatura em curso.

#### **4. PODERES E LIMITAÇÕES PROCEDIMENTAIS DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**

O direito de investigar do Congresso Nacional de nada adiantaria se este não estivesse aparelhado normativamente para essa função. Por essa razão, a Constituição Federal resolveu que as CPIs dispõem de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Dessa maneira, cabe às CPIs determinar as diligências que acreditar necessárias, tomar depoimentos de qualquer autoridade, convocar Ministro de Estado, ouvir indiciados e testemunhas, estas sob compromisso, transportar-se para qualquer lugar em que considere necessário estar, requisitar informações e documentos de órgãos públicos.

O Supremo Tribunal Federal entende que a convocação de testemunhas e de indiciados deve ser feita pelo modo prescritivo do Código de Processo Penal, de modo que a intimação não se fará por via postal ou de comunicação telefônica, e sim, pessoalmente. O privilégio de que gozam certas autoridades de, no processo penal, marcar data e hora para serem inquiridos deve ser observado pela CPI.

Importante lembrar que os custos de deslocamento do indivíduo intimado a depor na CPI devem correr por conta do órgão que o convocou.

Uma vez convocadas em termos, as testemunhas são obrigadas a comparecer, podendo a comissão, inclusive, requisitar força policial para trazê-las à sua presença. Porém, quando as perguntas feitas não guardam pertinência temática com os fatos indicados como razão de ser da comissão, é admitida às testemunhas a recusa a respondê-las. Não se pode exigir também explicações que incriminem o depoente. O privilégio contra a autoincriminação consiste na faculdade do interrogando silenciar, para evitar reconhecer o cometimento de infração penal. A terceira e última hipótese diz respeito quando a sua resposta contravier dever de sigilo profissional ou funcional, sendo que, nestes casos, o depoente pode e deve permanecer em silêncio.

O acervo jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal registra precedentes determinando que a CPI não pode investigar decisões judiciais e as circunstâncias em que foram proferidas, embora os atos administrativo praticados pelos juízes sejam de sindicância dessas comissões.

É importante frisar que as CPIs não dispõem de poderes gerais de cautela atribuídos aos magistrados nos feitos judiciais. Posto isso, o STF reitera que essas comissões não têm o poder de decretar prisões, proibir o afastamento do País, decretar a indisponibilidade de bens de indiciados e, justamente por não desempenhar poderes cautelares, a CPI não está apta a decretar arresto, seqüestro ou hipoteca judiciária.

É mister transcrever o ensinamento do professor Luís Roberto Barroso:

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, praticar atos materiais coercitivos ou determinar providências acauteladores. (...) 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 assegurar a eficácia da decisão que se venha a proferir. Mas, também aqui, tais comissões podem ter legítimos fundamentos para pretender sejam tomadas medidas preventivas como a prisão provisória, a indisponibilidade de bens ou a proibição de alguém se ausentar do país. Neste caso, deverão apresentá-los à autoridade judicial competente, com o requerimento adequado. (2000, p. 25-26).

Outro tema controvertido diz respeito ao poder das CPIs de requisitarem, das instituições financeiras, documento e informações sigilosas sobre investigados. O Supremo Tribunal Federal tem entendido que as comissões podem decretar a quebra de sigilo bancário de pessoas por ela investigadas, argumentando que não há direito ou garantias fundamentais de caráter absoluto, de modo que o sigilo bancário, em casos concretos, cede a valores constitucionais concorrentes.

Nessas hipóteses, haveria de se efetuar “um juízo de ponderação, à luz do princípio da proporcionalidade, entre o interesse público na produção da prova visada e as garantias constitucionais de sigilo e privacidade por ela necessariamente comprometidas”. Dessa maneira, deve-se apurar se a CPI não pode obter a informação por outro meio menos danoso a essas garantias. O sigilo telefônico obedece a essa mesma regra, ao contrário das buscas e apreensões no domicílio de investigados, que são privativos de determinação judiciária<sup>4</sup>.

Se o STF tem admitido a quebra, pela CPI, de garantias básicas, vem igualmente afirmando que o uso desses poderes está sujeito aos requisitos de fundamentação que os magistrados estão obrigados, de modo que essas razões de providências devem ser expostas por ocasião da deliberação e não *a posteriori*. A motivação é relevante para determinar a existência do vínculo de pertinência da medida com o fato que levou à sua instalação.

Por fim, as CPIs não podem impedir que testemunhas e indiciados se apresentem ao lado de advogados para os depoimentos requeridos. O STF já se posicionou garantindo participação ativa aos advogados caso estes entendam que a questão formulada é autoincriminadora. Pode também o advogado intervir no curso do depoimento do cliente caso seja exibida prova ilícita, bem como reclamar contra comportamento arbitrário da Comissão.

## 5. CONCLUSÃO

---

<sup>4</sup> MS-MC 25.812, DJ de 23-2-2006, Rel. Min. Cezar Peluso (decisão monocrática).

Pelo exposto, percebemos que as Comissões Parlamentares de Inquérito ostentam um vasto potencial positivo. Por meio delas, realidades são descortinadas ao debate público, não obstante merecerem a atenção legislativa. Toda a vida política do país tende a ser melhorada com o trabalho constitucionalmente previsto das CPIs. Suas competências são vastas, mas sua instauração 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).

A fórmula prescrita no art. 58, § 3º da Constituição Federal atribui as CPIs competências instrutórias amplas (determinar diligências, convocar testemunhas, ouvir indiciados etc), mas não lhes cabe o exame de atos materialmente judiciais, em respeito a separação dos Poderes e a independência da magistratura.

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.

Para orientar a harmonização do interesse público buscado pelas CPIs com os direitos fundamentais, o Supremo Tribunal Federal é de imprescindível manifestação, de modo a traçar o desenho institucional/comportamental das Comissões no Direito brasileiro.

## **Bibliografia**

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral das Comissões Parlamentares: comissões parlamentares de inquérito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense 2001.

BARROSO, Luís Roberto. *Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal*. Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 350, 2000.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos poderes: poder legislativo. In: BRANCO, P. G. G.; COELHO, I. M.; MENDES, G. M. *Curso de direito constitucional*. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v. 5.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.