

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DISCIPLINA CONSTITUCIONAL

1. INTRODUÇÃO; 2. HISTÓRIA: 2.1 – MUNDO; 2.2 – BRASIL; 3. REGRAS CONSTITUCIONAIS VIGENTES; 4. CONCLUSÃO; 5. BIBLIOGRAFIA; 6. NOTAS.

Lucas Nery (BA) – Advogado especializado em Direito Público, mestre em Administração Pública pela Universidade de Alcalá de Henares (Espanha)
EMAIL.: lucasnery00@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa discutir de modo objetivo os principais aspectos técnicos e jurídicos relacionados às comissões parlamentares de inquérito (CPIs). Trata-se de um ensaio que busca dar realce ao papel do Poder Legislativo no amplo contexto que circunda o poder político no Estado Contemporâneo, de modo a perseguir o necessário equilíbrio de forças com os demais poderes estatais.

Após uma breve revisão da clássica doutrina da tripartição de poderes, cunhada pelo Barão de Montesquieu, irá ser mostrada um panorama geral de como se deu o surgimento de ditas comissões nas democracias modernas, enfatizando-se a sua caracterização nos principais países da Europa, nos EUA e, por fim, no Brasil. Em seguida serão explanadas as bases jurídicas em que se assentam as CPIs, sob a diretriz mor da Carta Magna de 1988.

De acordo com a clássica doutrina da separação ou divisão de Poderes, o Estado persegue seus fins principais por meio de três funções, as quais traduzem as atividades por ele desempenhadas. Têm-se, assim, as seguintes funções estatais básicas: administrativa, legislativa e jurisdicional. Importante ressaltar que o poder estatal é uno e, portanto, o que há, a rigor, não é uma divisão entre os poderes e, sim, uma repartição das funções que dão corpo e identidade a este poder.

Essa separação de funções entre órgão incumbidos da prática de ações legislativas, administrativas e judiciais é extremamente salutar do ponto de vista democrático, coibindo sobremaneira a concentração abusiva do poder nas mãos de uma única pessoa. A doutrina que prega essa separação teve como principais precursores, Aristóteles, John Locke (Tratado do Governo Civil, de 1689 – *Two Treaties of Government*) e Montesquieu. Foi este último que coroou definitivamente a idéia da separação de poderes, na sua clássica obra intitulada *Del' Esprit des Lois* (O Espírito das Leis – 1748)¹.

2. HISTÓRIA

2.1 - Mundo

O surgimento da Comissão Parlamentar de Inquérito está intimamente ligado à evolução do Parlamento e, conseqüentemente, ao fortalecimento do sistema parlamentarista de governo, em oposição à política excessivamente personalista e centralizada que caracterizava o Absolutismo. E não poderia ser de outra forma, uma vez que no parlamentarismo é o Legislativo que exerce a supremacia do governo.

A Comissão Parlamentar de Inquérito nasce na Inglaterra, em 1689 (junto com a Revolução Gloriosa), quando pela primeira vez foi instituída para investigar fatos de interesse do Parlamentoⁱⁱ. Curiosamente, as CPIs, após a sua instituição no citado ano, pouco foram utilizadas. Com efeito, num período de quase duzentos anos, registrou-se a instalação de apenas duas comissõesⁱⁱⁱ. De se notar que os ingleses adotam, desde sempre, o regime jurídico conhecido como *Common Law* ou Direito Costumeiro (Constituição não escrita), não havendo, por conseguinte, texto legal algum que regule tais comissões.

Na França e na Itália, durante longo período, houve a ausência de qualquer disposição ou preceito constitucional e legal que normatizasse a criação e atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito. Todavia, os Parlamentos de ambos os países instauravam, quando oportuno, inquéritos parlamentares, que funcionavam como verdadeiros processos de controle das Câmaras sobre o governo, por força do emprego da técnica do governo de Gabinete, caracterizador dos sistemas parlamentaristas. Somente em 1914 aprovou-se, na França, lei para regulamentar essa modalidade de comissão.

No continente europeu, a primeira Constituição a inserir textualmente capítulo destinado a tratar das CPIs foi a histórica Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919. Pelo art. 34, autorizava-se o Parlamento a criar “comissões de investigação”, com a incumbência de examinar, em sessão pública, as provas por ela colhidas, consideradas necessárias, mediante a votação secreta de dois terços de seus membros.

A Carta democrática de Weimar serviu de espelho para vários países europeus que, posteriormente, adotaram a previsão expressa das comissões de investigação nas suas Constituições. Assim deu-se com: Áustria, em 1920 (art. 53); Bulgária, 1947 (art. 82); Hungria, 1949 (art. 17) e; Itália, 1948 (art.82)^{iv}.

Todas essas informações obtidas do Direito estrangeiro somente foram possíveis graças à extensa pesquisa comparada sobre o tema, que foi empreendida por Ovídio R. B. Sandoval, transposta posteriormente para o livro “CPI ao pé da letra”, uma leitura essencial para a boa compreensão da matéria.

No continente americano, a Argentina foi pioneira quando, em 1872, instituiu as *comisiones parlamentarias de investigación*, de maneira costumeira, sem que houvesse, portanto, qualquer previsão constitucional. Essa primazia coube ao Uruguai, que elevou as CPIs à categoria de instituições parlamentares de nível constitucional – art. 51, da Carta Uruguaia de 1918.

Nos EUA, as CPIs têm uma vasta aplicação, apesar de não existir na Constituição Republicana de 1787, qualquer referência explícita a elas. À semelhança da Inglaterra, lá também prevalece o modelo jurídico costumeiro, com Constituição escrita, porém sintética. Não obstante, as Comissões Parlamentares de Inquérito representam prática comum nas Casas do Congresso norte-americano, país que adota sistema de comissão considerado forte, com as comissões temáticas – permanentes ou não – possuindo largas atribuições e força deliberativa, podendo até mesmo aprovar projetos de lei em caráter conclusivo ou terminativo, dispensando a apreciação do Plenário.

2.2 - Brasil

Com ingerência limitada sobre os recursos orçamentários e baixíssima influência nas questões administrativas, o parlamento brasileiro aperfeiçoou seu lado de poder fiscalizador, vigilante atento das práticas governamentais. Já em 1823 – portanto, mesmo antes da vigência da primeira Carta Constitucional, foram criadas as primeiras Comissões Parlamentares de Inquérito.

No início, os deputados e senadores fiscalizavam o funcionamento dos órgãos públicos sem regras preestabelecidas, tendo por base os procedimentos seguidos pelo Poder Judiciário e pelas polícias.

Em 1934, o texto da Carta Magna previu pela primeira vez, a figura das Comissões Parlamentares de Inquérito. A partir daí, as CPIs ganharam *status* jurídico e, com exceção da Constituição “polaca” do Estado Novo (1937), todas as seguintes contemplaram o direito dos congressistas criarem comissões temporárias, com intenção de investigar fato determinado.

A Constituição do Império, outorgada por Dom Pedro I, em 1824, era omissa a respeito das Comissões Parlamentares de Inquérito. Mesmo porque, como bem afirma Ovídio R. B. Sandoval em sua obra “CPI ao pé da letra”, o regime de governo pessoal vigente à época, não permitia que o Legislativo exercesse qualquer controle sobre o Executivo e, muito menos sobre o Poder Imperador, que funcionava como uma espécie de Quarto Poder, pairando sobre os demais^v.

Contudo, a Carta outorgada não as proibiu de modo absoluto, tanto que algumas foram criadas com o nome de comissões auxiliares. Há, inclusive, informação provinda do Supremo Tribunal Federal sobre tal assunto^{vi}.

Igualmente, a primeira Constituição republicana, de 1891, também não expressou em seu bojo a existência das CPIs. Havia, todavia, a interpretação jurídica no sentido de que o silêncio do texto constitucional não impedia qualquer Casa Legislativa de proceder às investigações que julgasse necessárias. Relata José Alfredo Baracho que, *“apesar da ausência de preceito constitucional, foram propostas na Câmara 19 inquéritos parlamentares”*^{vii}. Nenhuma delas levou a termo a sua missão investigativa, em função da falta de consciência que tinha a grande maioria dos parlamentares acerca da sua exata função.

Somente com o advento da CF/34, houve a previsão expressa desse instrumento de investigação parlamentar^{viii}. Dispunha o seu art. 36, *in verbis*:

Art. 36. A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Parágrafo único. Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.

Pode perceber-se da leitura do dispositivo supracitado que, ao Senado Federal não foi conferido igual direito. Essa restrição à Câmara Alta propiciou veementes críticas de juristas de grande renome nacional, a exemplo de Pontes de Miranda. Porém, no pensamento de Paulino Jacques tais críticas não eram pertinentes, devido ao fato do Senado Federal exercer poderes de alta supremacia legislativa, coordenando as ações políticas do Estado, sendo que do outro lado, a Câmara dos Deputados refletia melhor a vontade popular, estando, pois, mais capacitada para exercer investigações do porte daquelas afetas às CPIs^{ix}.

Com a implantação do Estado Novo, em 1937, instaurou-se um regime de exceção no Brasil, de orientação política claramente fascista^x. A Constituição outorgada no mesmo ano nada dispôs sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Havia meramente uma presença formal dos três Poderes constituídos, uma vez que no plano concreto, o que se observava era uma hipertrofia do Executivo, acompanhada da ausência de fato dos Poderes Judiciário e Legislativo, completamente destituídos das suas prerrogativas originárias e alijados do processo político decisório.

A Constituição liberal-democrática de 1946 reimplantou as CPIs. Ela nasceu logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, refletindo o clima democrático da época, amplamente favorável à ampliação das liberdades civis. Enquanto a Carta Constitucional de 1934 reportava-se a “fatos determinados” no plural, o texto da de 1946 optou pelo uso da expressão no singular, “fato determinado”. Inseriu também o Senado Federal no âmbito de competência para criar essas comissões, o que havia sido ignorado pelo constituinte anterior.

Destaque-se, por fim, a introdução pela CF/46, da exigência do critério da proporcionalidade partidária, necessária para a constituição de uma CPI, inaugurando, assim, o princípio da colegialidade^{xi}.

Tem-se o art. 53, *in verbis*:

Art. 53. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço de seus membros.

Parágrafo único. Na organização dessas comissões se observará o critério da proporcionalidade partidária, estabelecido no parágrafo único do art. 40.

Outra contribuição desse período foi a promulgação da Lei nº 1.579/52, elaborada à luz da CF/46 e em vigor até hoje. Todas as Constituições subsequentes a recepcionou, incluindo a de 1988.

A Constituição de 1969, cuja Emenda Constitucional n. 1 modificou substancialmente o texto originalmente aprovado em 1967 (vigente durante todo período da Ditadura Militar implantada em 1964) aperfeiçoou, em seu art. 37, a disciplina constitucional das CPIs. Ela estabeleceu a figura da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), a ser criada, em conjunto, pela Câmara e pelo Senado, fixando também o prazo certo para o encerramento das atividades da comissão.

Destaque-se a alínea *e* do art. 30 da mencionada Carta Política, que inviabilizava a criação de nova Comissão Parlamentar de Inquérito, “enquanto estivessem em funcionamento concomitante pelo menos cinco CPIs, salvo deliberação por parte da maioria absoluta do colegiado da Câmara ou do Senado”. Fixou-se, assim, o limite máximo de cinco CPIs simultâneas em atividade em qualquer das Casas do Congresso Nacional.

O tratamento conferido pela CF/88 ao instrumento das CPIs fortaleceu sobremaneira a atividade fiscalizadora do Legislativo, dada a extraordinária alteração introduzida no seu disciplinamento constitucional. Os seus poderes foram equiparados aos dos órgãos do Poder Judiciário, podendo quebrar sigilos bancário, fiscal e telefônico, bem como se deslocar a qualquer ponto do território nacional, ou mesmo internacional, para promover diligências e investigações. Mais detalhes a seguir.

3. REGRAS CONSTITUCIONAIS VIGENTES

As Comissões Parlamentares de Inquérito são multifuncionais. Isto, em parte, dificulta o enquadramento preciso da sua real função no sistema constitucional

brasileiro. Elas servem como instrumento de equilíbrio entre a minoria e a maioria parlamentar e de comunicação entre a opinião pública com os poderes do Estado e vice-versa, na medida em que podem ser colocadas a serviço da maioria para transmitir determinada “mensagem governamental” ao público.

Oportuna é a aferição da natureza jurídico-constitucional da CPI. A Constituição, implicitamente, a consagra como órgão colegiado do Poder Legislativo. Implica dizer que, iniludivelmente, ela encontra-se ligada às funções próprias do Poder Legislativo, quais sejam: legislativa, representativa e fiscalizadora.

As CPIs têm suas regras de funcionamento balizadas no texto constitucional de 1988, em leis especiais (destaque para as Leis nº. 1.579/52, nº. 10.001/2000 e nº. 10.679/2003) e nas normas regimentais das diversas Casas Legislativas (nos três níveis de governo), havendo ainda, a aplicação subsidiária das normas consagradas no Código de Processo Penal (CPP)^{xii}.

A competência e função de uma CPI vêm reguladas expressamente pela CF/88, devendo manter-se rigidamente dentro desses limites, sob pena de exorbitarem os aspectos material e formal conformadores do correto uso do instituto.

A CF/88 traz uma grandiosa contribuição, ao afirmar as Comissões Parlamentares de Inquérito como órgãos legislativos dotados de autonomia e amplos poderes de investigação. Essa inovação foi responsável por conferir às CPIs, verdadeiro *status* de instâncias investigativas de fato, ao assumirem papel de protagonistas na apuração de atos e práticas de corrupção de grande repercussão nacional.

Ao constatar o fortalecimento assegurado às CPIs, pelo art. 58, § 3º da Carta da República, Uadi Lammêgo Bulos assim se pronuncia^{xiii}:

“Sem sombra de dúvida a disciplina ampla do instituto aumentou a sua difusão entre nós, o que é positivo num primeiro momento, embora venha causando problemas na prática. Agora as CPIs têm poderes instrutórios, e os seus relatórios, para produzir efeitos, não mais dependem da apreciação prévia do plenário das Casas ou do Congresso Nacional, como era outrora”.

O § 1º do citado dispositivo constitucional é firme ao assegurar, na composição das Mesas Diretoras e das Comissões (permanentes e temporárias), a representação justa e proporcional ao tamanho dos partidos e blocos parlamentares com assento no Parlamento. Reforça-se, aqui, mais uma vez o princípio da colegialidade, de observância obrigatória nas CPIs.

De forma contundente, as Comissões Parlamentares de Inquérito têm seus caracteres centrais anunciados pelo § 3º, do art. 58, *in verbis*:

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 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.

Podem depreender-se da leitura acima, seis marcas identificadoras do instituto da CPI. São elas: a) poderes de investigação próprios de autoridades judiciais; b) possibilidade de serem realizadas em conjunto (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito) ou, separadamente, no âmbito interno da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; c) necessidade de haver requerimento de pelo menos um terço dos membros da Casa investigadora; d) destinadas à apuração de fato determinado; e) limitação temporal, pela exigência de prazo certo e; f) possibilidade do encaminhamento das suas conclusões para o Ministério Público.

Com muita propriedade, Luis Roberto Barroso explica haver três requisitos-chave a guiarem a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Existem requisitos seriam: I) formal, traduzido na exigência de requerimento subscrito por pelo menos um terço dos parlamentares; II) temporal, uma vez que as investigações deverão ser por prazo certo, jamais indefinidamente e; III) por último há um requisito material ou de substância, obrigando que a apuração verse sobre fato certo e determinado^{xiv}.

Em que pesem os amplos poderes exercitáveis pela CPI, eles não são absolutos, havendo restrições de duas ordens: 1) competência e; 2) conteúdo.

A primeira limitação informa que as CPIs devam comportar-se dentro do quadro de atribuições próprias do Legislativo. Assim, a competência do Congresso, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais constitui o limite institucional do desenvolvimento dos poderes investigatórios empreendidos pelas comissões federal, estadual ou municipal, na sequencia exposta. De fato, como instrumentos de ação parlamentar, naturalmente não podem elas dispor de mais poderes que o próprio Parlamento.

A CPI também encontra limite quanto à sua competência investigativa, nas garantias específicas constantes da Declaração de Direitos do Cidadão, dentre as quais cumpre destacar, o privilégio contra a auto-incriminação.

Ainda com relação à matéria de competência de uma CPI, mas já com reflexos no conteúdo da investigação por ela promovida, há de se destacar a esfera de atuação do Poder Judiciário. Os atos materialmente jurisdicionais são insusceptíveis de serem averiguados pelas comissões de inquérito, sob pena de violação do princípio regente da separação dos Poderes e, principalmente, podendo

comprometer um valor essencial à Magistratura, que é a sua independência funcional.

A propósito, o Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião da “CPI do Judiciário”, transcorrida durante o ano de 1999, no Senado Federal, manifestou-se acerca dessa restrição. Foi deferido *habeas corpus*, em favor de um Desembargador convocado pela CPI, exonerando-o da obrigação de prestar depoimento relativo a ato praticado no exercício de sua jurisdição. O acórdão teve por fulcro, justamente o princípio constitucional da separação e independência entre os Poderes^{xv}.

Provavelmente a mais polêmica questão sobre as limitações da CPI quanto ao conteúdo da matéria investigada reside nos atos e negócios privados. Muita confusão é feita quanto a esse tema. A rigor, uma Comissão Parlamentar de Inquérito sempre terá vez somente quando estiver em jogo fatos relacionados ao estrito interesse público e que incidam sobre o campo de atuação do Poder Legislativo^{xvi}. Vale dizer: sempre que ocorrer repercussão negativa sobre o interesse público, tornar-se-á possível a utilização da CPI para investigar negócios privados.

Um célebre exemplo dessa controvérsia ocorreu, em 2000, durante a “CPI da Nike”, instalada pela Câmara dos Deputados com o objetivo de apurar supostas irregularidades envolvendo a entidade dirigente máxima do futebol nacional, a Confederação Brasileira de Futebol (CBF). Pretendia-se discutir a legalidade e a validade do contrato de patrocínio celebrado entre a CBF e a empresa de marcas esportivas Nike Europe B.V, uma sociedade comercial estrangeira. O requerimento de criação da CPI fundava-se no fato de que o contrato seria inválido à luz das regras disciplinadoras do desporto nacional, dispostas na Lei nº 9.615/98 (Lei Pelé).

Apesar de inúmeras reclamações dos Deputados à Justiça, sustentando a tese de que o futebol, apesar de administrado por uma entidade privada, envolvia claramente um interesse público, não foi possível prosperar até o fim a CPI, que sequer teve relatório aprovado.

A posição do STF foi pela inapetência da referida comissão parlamentar, em que pese a necessária atenção e fiscalização que deve haver sobre contratos daquela natureza. Decidiu-se, enfim, que o caso competia ao Poder Judiciário, não sendo, pois, a CPI o fórum apropriado para discutir cláusulas contratuais daquela natureza.

Em todas as questões refletidas na atividade comum dos Parlamentos, vem embutido o interesse público. Não precisa o fato determinado objeto da investigação estar necessariamente relacionado com o Poder Público ou com a gestão da *res publica*, mas, sim, com o interesse público, sendo, portanto, lícito que a CPI possa abranger também, fatos particulares.

Com relação ao fato determinado, ele deve estar sintonizado com o momento constitucional vivido pela Nação, sendo um acontecimento de relevante interesse

para a vida constitucional, jurídica, econômica e social. Somente fatos determinados, concretos e individuados com relevância para o país são passíveis de investigação parlamentar, constituindo-se verdadeiro abuso a instauração de inquérito com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. Uma CPI não é brinquedo; necessário faz-se conferir seriedade à utilização desse instituto democrático.

O ordenamento constitucional pátrio não prevê investigações difusas. Se o fizesse, seria o primeiro passo rumo à anarquização e desvirtuamento completo da nobre e responsável tarefa investigativa. A exigência do pressuposto do fato determinado serve de freio constitucional, apaziguando as sucessivas diatribes da oposição contra o governo. Serve também para emprestar maior objetividade aos inquirimentos feitos pelos congressistas, o que, infelizmente, não se tem observado com frequência na prática, levando a uma preocupante descaracterização e ineficácia das investigações.

O requisito do fato determinado foi inaugurado pela Carta Constitucional de 1934; a partir daí, ele foi repetido em todas as Constituições posteriormente promulgadas. O princípio constitucional da eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*) possui íntima ligação com o aspecto do fato determinado. A CPI, enquanto instância vinculada ao aparelho estatal, que visa ao atendimento do interesse público, não pode ser manuseada de forma tola, parcial e desnecessária, com ambição de servir às conveniências puramente eleitoreiras dos seus membros. Isso representaria um insulto, verdadeira afronta à Lei Maior, contribuindo sensivelmente para a banalização de um instituto de crucial importância para a democracia brasileira.

O necessário rigor normativo com relação ao fato determinado não deve, por outro lado, inibir a possibilidade de que fatos e circunstâncias graves venham a ser investigados. É muito comum a confusão em torno de questões de grande complexidade, como se fatos indeterminados ou genéricos fossem. Dada a magnitude do escândalo, nada impede que o requerimento de CPI liste diversos fatos múltiplos, ou mesmo adite novos fatos àquele que originou a investigação, no curso dos trabalhos parlamentares. Porém, é necessário ter clareza suficiente da conexão lógica entre os acontecimentos simultâneos ou supervenientes que se pretende apurar, pois se as matérias não possuírem qualquer liame razoável entre si, o mais correto é instaurar uma nova CPI. Exige-se, pois, a pertinência temática entre os fatos objeto de investigação.

Duas CPIs propostas no passado pela oposição, em diferentes governos, com intuito de apurar uma série incontável de atos praticados pela Administração Pública federal mereceram notoriedade da mídia. Tratavam-se, respectivamente, das CPIs da “Corrupção” (2001) e do “Lula” (2006)^{xvii}. Ambos os requerimentos eram gritantemente inconstitucionais, pois relatava fatos que não guardavam qualquer

relação entre si, com intuito claro de desestabilizar o governo e as instituições públicas, causando um verdadeiro estardalhaço político.

A CF/88 foi a primeira da história brasileira a incluir expressamente no seu texto a expressão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Contudo, como anota Barroso^{xviii}, no Direito estrangeiro outras Constituições já haviam se antecipado nessa previsão. As Leis Maiores da Itália (1947), de Portugal (1976) e da Espanha (1978), entre outras, concederam essa ferramenta às Comissões Parlamentares de Inquérito.

Entretanto, a outorga de poderes próprios de autoridade judicial não confere às CPIs a competência para praticarem atos jurisdicionais^{xix}. O inquérito parlamentar jamais poderá avocar para si o caráter jurisdicional das medidas que adota. Não é função da CPI julgar, sentenciar e, muito menos, condenar ninguém. Acima de tudo, as comissões de inquérito têm o importante papel de apurar, investigar e apresentar conclusões concretas, fornecendo respostas compatíveis às interrogações que incomodam a sociedade como um todo. O relatório da CPI pode, no máximo, ser considerada uma sentença no sentido lógico.

Seria insensato retirar bens e valores componentes do elenco secular de direitos e garantias individuais do domínio da imparcialidade (em tese) dos juízes e tribunais, e arremetê-los para a arena, um tanto perigosa, das paixões políticas e partidárias que cercam a vida parlamentar. Além disso, o Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*) tem, entre seus pilares de sustentação, o magnânimo princípio da separação, harmonia e independência dos Poderes – V. art. 2º. Qualquer exceção a ele deve ser necessariamente vista com reserva e cautela, merecendo uma interpretação restritiva.

Quando a Constituição fala em poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, está na realidade conferindo às Comissões Parlamentares de Inquérito a capacidade de deliberar com eficácia de imperatividade, as suas ações institucionais. Não houve outorga constitucional do atributo da auto-executoriedade das decisões tomadas a nível parlamentar; com isso, em casos extremos, haverá sempre a CPI de servir-se do Judiciário para efetivar suas deliberações.

Como requisito formal para instauração da CPI, tem-se a necessidade de haver requerimento subscrito, por pelo menos, um terço (1/3)^{xx} dos congressistas. Esse *quorum* é expressivo para a caracterização das CPIs como instrumentos da minoria parlamentar. Há, portanto, a desnecessidade da presença da maioria para deflagrar tal processo^{xxi}.

A CPI é, conforme a lição de Pontes de Miranda^{xxii}, a arma possível da minoria contra a maioria para poder resistir na democracia. Dessa forma, não há como o governo ou as bancadas que constituem a maioria obstaculizar um desejo legitimamente assegurado às minorias parlamentares, devendo-se curvar perante

esse pleito. Esse foi um meio importante vislumbrado pelo legislador, com intuito de garantir maior equilíbrio de forças políticas no Parlamento.

Por fim deve-se ressaltar a exigência constitucional para que as CPIs realizem suas funções dentro de um prazo pré-estabelecido. Fala-se em prazo certo, que poderá variar conforme as circunstâncias que envolvem os trabalhos investigativos.

Não pode a comissão se arrastar indefinidamente no tempo, sem apresentar conclusões e resultados concretos exigidos pelo público em geral, que acompanha e assiste ao desenrolar dos fatos. Diferentemente do Judiciário, que demora em demasia para sentenciar inúmeros casos, as CPIs têm até, no máximo, o final de cada legislatura (duração do mandato parlamentar, que é de quatro anos) para apresentarem o relatório final. Rompido esse prazo, elas se extinguirão automaticamente e, quem arcará com os custos serão, sobretudo, os cidadãos sérios e trabalhadores do Brasil, que afixaram pelo voto os mandatos conquistados pelos parlamentares.

4. CONCLUSÃO

A Comissão Parlamentar de Inquérito é, pois, uma *longa manus* do Poder Legislativo, ou seja, a sua realização exhibe a face concreta do exercício da função fiscalizadora deste Poder.

Por outro lado, não há como deixar de reconhecer que o poder de investigar é inerente ao de legislar, e dele ancilar, ainda quando a Constituição seja omissa a respeito. Nessa esteira de pensamento, vale citar a lição de Josaphat Marinho, para quem *“o Poder Legislativo exerce alta missão de crítica dos atos governamentais e de defesa do interesse coletivo, tão relevante quanto a tarefa de formular normas jurídicas”*^{xxiii}.

A fiscalização de autoridades e a investigação de fatos relevantes da vida pública nacional por comissões parlamentares evoluíram ao longo da história republicana brasileira. Os poderes de tais comissões se ampliam e se fortalecem na proporção em que o processo democrático avança e, aos poucos, vai se consolidando no País. Conseqüentemente, o Congresso Nacional se solidifica como poder de Estado.

A atual Constituição inovou significativamente, dentre outros aspectos, pelo fato de conferir amplos poderes de investigação às CPIs, equiparando-os aos exercidos pelas autoridades judiciais. Assim, a inteligência dos constituintes estava sintonizada com o momento histórico que marcou a retomada da democracia no País. Nada mais lógico que dotar o Poder Legislativo de atribuições que o aproximassem dos anseios da população.

5. BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luis Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: Política, Direito e devido processo legal. *Revista Jurídica do Planalto, Brasília*, v. 2, n. 15, ago. 2000.

BIM, Eduardo Fortunato. A função das Comissões Parlamentares de Inquérito – *Instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade*. *Revista de Informação Legislativa, Brasília*, ano 42, n. 165, p. 107-121, jan./mar. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 45ª edição, atualizada até a EC n. 67/2010. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Lei nº. 1.579, de 18 de março de 1952. **Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 mar. 1952. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L1579.htm>. Acesso em: 24 set. 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. Comissões Parlamentares de Inquérito – *limites*. *Revista do Direito Público, São Paulo: Malheiros*, v. 5, p. 68-74, 1994.

NINA, Carlos Homero Vieira. A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições Brasileiras. *Revista de Informação Legislativa, Brasília*, ano 42, n. 166, p. 367-374, abr./jun. 2005.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. CPI ao pé da letra. Campinas: Millennium, 2001.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 15ª edição. São Paulo: Malheiros, 1998.

6. NOTAS

i Segundo Raymond Gettel, essa obra representou o primeiro tratado ordenado e sistemático de Política, resultante da inquietude espiritual do século XVIII.

ii Anteriormente, se conhecia a transformação da Câmara dos Comuns em Comissão para ouvir depoimentos e tomar informações diretas. Não era cogitada ainda a idéia de se constituir uma comissão específica, com membros selecionados (*select committees*) para estudar determinado caso.

iii Elas ocorreram em: 1689, para investigar a conduta do governo na Guerra da Irlanda e, em 1855, destinada a apurar fatos relacionados à Guerra da Criméia.

iv SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. CPI ao pé da letra, p. 21-23. Campinas, SP. Millennium, 2001.

v SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. CPI ao pé da letra, p. 23. Campinas, SP. Millennium, 2001.

vi Em voto proferido no julgamento do HC n. 71.039-STF (07-04-1994), o então Min. Paulo Brossard noticia que, sob a égide da Constituição Imperial de 1824, foram autorizados inquéritos parlamentares para averiguar questões comerciais, industriais e agrícolas. Dentre as comissões, houve uma que fora nomeada em 24 de outubro de 1882, que apresentou suas conclusões em 30 de agosto de 1883.

- vii **BARACHO, José Alfredo** *APUD NINA, Carlos Homero Vieira*. A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições brasileiras, p. 368. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 42, n. 66, p. 367-374, abr./jun. 2005.
- viii Durante o efêmero período de vigência da Carta Constitucional de 1934, apenas três CPIs foram instaladas, sem que nenhuma delas ultimasse seus trabalhos, em virtude do golpe ditatorial de 1937.
- ix **JACQUES, Paulino** *APUD SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros*. CPI ao pé da letra, p. 24. Campinas, SP: Millennium, 2001.
- X Período autoritário da história política nacional, o Estado Novo decretado por Getúlio Vargas perdurou por oito anos (1937-45), tendo como grande inspiração, o regime fascista adotado por Mussolini, na Itália, anos antes.
- xi Estudo revela que 253 Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) foram criadas durante os 21 anos de vigência da CF/46, sendo que 240 tiveram como palco a Câmara dos Deputados, enquanto as 13 restantes tiveram seu desenrolar no Senado Federal.
- xii O art. 6º da Lei nº. 1.579/52 assim dispõe (caráter subsidiário do CPP):
O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal (GRIFOS NOSSOS).
- xiii **BULOS, Uadi Lammêgo** *APUD NINA, Carlos Homero Vieira*. As Constituições Parlamentares de Inquérito nas Constituições brasileiras, p. 372. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 42, n. 166, p. 367-374, abr./jun. 2005.
- xiv **BARROSO, Luis Roberto**. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: Política, Direito e devido processo legal, p. 02. *Revista Jurídica do Planalto*, Brasília, v. 2, n. 15, ago. 2000.
- xv O próprio Regimento Interno do Senado Federal (RISF) veda qualquer investigação que possa interferir na lisura do dito princípio. Assim, o art. 146, II:
Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes às atribuições do Poder Judiciário.
- xvi O jurista e ex-Ministro do STF Paulo Brossard ensina que *“nenhuma investigação é um fim em si mesma e toda a investigação deve guardar uma relação com alguma tarefa ou atribuição legislativa, donde decorre que assuntos puramente privados não se prestam a investigações parlamentares” (HC 71.039, de 1994).*
- xvii Ainda que motivos de sobra houvesse para se promover um combate aos atos de corrupção sistematicamente praticados, essas duas Comissões Parlamentares de Inquérito pretendidas revelaram-se flagrantemente inconstitucionais, em total dissonância com o §3º do art. 58. Por bem, as Mesas Diretoras do Congresso Nacional (“CPI da Corrupção”) e do Senado Federal (“CPI do Lula”) decidiram pelo arquivamento da proposição.
- xviii **BARROSO, Luis Roberto**. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: Política, Direito e devido processo legal, p. 06. *Revista Jurídica do Planalto*, Brasília, v. 2, n. 15, ago. 2000.
- xix Leon Duguit estabelece dicotomia entre ato jurisdicional e ato judiciário. Para ele, o primeiro diz respeito ao exercício da função de julgar, reservada exclusivamente aos juízes e tribunais, enquanto o ato judiciário abrange atividades não compreendidas na jurisdição.
- xx Se a CPI se desenvolver apenas no universo da Câmara, haverá necessidade do apoio de, no mínimo, 171 deputados federais; se competir apenas ao Senado Federal serão necessárias 27 assinaturas. Em caso de comissão mista (CPMI), esse controle torna-se mais rigoroso, dependendo que cada Casa, separadamente

alcance os respectivos números, para juntas atingirem o *quantum* mínimo de 198 congressistas (171 dep. + 27 sen.).

xxi Para efeito de comparação, vale aqui trazer dois exemplos internacionais: na Alemanha, a Lei Fundamental de Bonn (art. 44) assegura a criação de CPIs mediante o *quorum* de 1/4 dos parlamentares; em Portugal, elas são ainda mais prestigiadas, ao prever-se o *quorum* de 1/5 dos deputados (art. 181, 4).

xxii MIRANDA, Pontes de APUD BIM, Eduardo Fortunato. A função das Comissões Parlamentares de Inquérito – *Instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade*, p. 111. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 42, n. 165, p. 107-121, jan./mar. 2005.

xxiii MARINHO, Josaphat APUD SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. CPI ao pé da letra, p. 34. Campinas, SP: Millennium, 2001.