

A história e os poderes investigatórios das comissões parlamentares de inquérito: configuração fundamental e aspectos relevantes do instituto no Brasil

The history and investigative powers of congressional investigations: fundamental configuration and relevant aspects of the institute in Brazil

La historia y los poderes investigativos de las comisiones de investigación: configuración fundamental y aspectos relevantes del instituto en Brasil

Recebido: 18/09/2022 | Revisado: 25/09/2022 | Aceitado: 26/09/2022 | Publicado: 05/10/2022

Rodrigo Lucas Medeiros

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1569-7336>
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil
E-mail: rodrigomedeirosuf@gmail.com

Augusto de França Maia

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2727-2685>
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil
E-mail: advaugustomaia@gmail.com

Resumo

O presente trabalho tem por finalidade compreender a natureza jurídica das Comissões Parlamentares de Inquérito, além de indicar os seus diversos limites, haja vista a considerável relevância do instituto na manutenção do Estado Democrático de Direito. Ao longo do texto, desenvolve-se a relação do instituto com a teoria da tripartição dos poderes, a sua origem no direito inglês, a configuração do instituto ao longo das diversas constitucionais brasileiras, os requisitos para a instauração, além dos limites aplicados aos seus poderes instrutórios de investigação. Ademais, foi utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo e métodos auxiliares histórico-comparativo, pesquisa aplicada e qualitativa de análise exploratória. O propósito da pesquisa é de avaliação formativa com técnica de pesquisa bibliográfica e estudo de caso. Por fim, conclui-se que o instituto é imprescindível para a manutenção do regime de freios e contrapesos, mas necessita de um tratamento legislativo mais detalhado, a fim de impedir eventuais usurpações de poderes ou desvios de finalidade, principalmente no que diz respeito ao direito ao silêncio, à gestão da quebra de sigilos, ao manejo de provas ilícitas e à utilização de delações premiadas.

Palavras-chave: Poder legislativo; Comissão parlamentar de inquérito; Poderes investigatórios; Estado democrático de direito.

Abstract

The present work aims to understand the legal nature of the Parliamentary Inquiry Commissions, in addition to indicating their various limits, given the considerable importance of the institute in the maintenance of the Democratic State of Law. Throughout the text, the institute's relationship with the theory of the tripartition of powers is developed, its origin in English law, the configuration of the institute throughout the various Brazilian constitutional laws, the requirements for its establishment, in addition to the limits applied to its investigative instructive powers. Furthermore, the method of hypothetical-deductive approach and auxiliary historical-comparative methods, applied research and qualitative exploratory analysis were used. The purpose of the research is a formative evaluation with a bibliographic research technique and a case study. Finally, it is concluded that the institute is essential for the maintenance of the checks and balances regime, but it needs a more detailed legislative treatment, in order to prevent possible usurpations of powers or deviations of purpose, especially with regard to the law silence, management of breach of confidentiality, handling of illicit evidence and the use of plea bargains.

Keywords: Legislative power; Congressional investigations; Investigative powers; Democratic state.

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo comprender la naturaleza jurídica de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, además de señalar sus diversos límites, dada la considerable importancia del instituto en el mantenimiento del Estado Democrático de Derecho. A lo largo del texto se desarrolla la relación del instituto con la teoría de la tripartición de poderes, su origen en el derecho inglés, la configuración del instituto a lo largo de las diversas leyes constitucionales brasileñas, los requisitos para su establecimiento, además de los límites aplicados a su facultades instructivas investigativas. Además, se utilizó el método de enfoque hipotético-deductivo y métodos auxiliares histórico-comparativos, investigación aplicada y análisis exploratorio cualitativo. El propósito de la

investigación es una evaluación formativa con una técnica de investigación bibliográfica y un estudio de caso. Finalmente, se concluye que el instituto es fundamental para el mantenimiento del régimen de pesos y contrapesos, pero necesita un tratamiento legislativo más detallado, a fin de prevenir posibles usurpaciones de facultades o desviaciones de propósito, especialmente en lo que respecta al silencio de la ley, la gestión de la violación de la confidencialidad, el manejo de pruebas ilícitas y el uso de acuerdos de culpabilidad.

Palabras clave: Poder legislativo; Comisiones de investigación; Facultades de investigación; Estado democrático de derecho.

1. Introdução

Fundada à luz do princípio da tripartição dos poderes, a comissão parlamentar de inquérito, popularmente conhecida a partir da abreviação “CPI”, consiste numa atividade atípica desempenhada pelo Poder Legislativo nos diferentes âmbitos da federação. Na União, o órgão responsável é o Congresso Nacional; nos diferentes estados-membros do país, a competência é das Assembleias Legislativas e, na seara municipal, das Câmaras Municipais.

Assim, muito embora o Poder Legislativo apresente como característica fundamental a função de legislar mediante a produção de normas gerais e abstratas, recai sobre ele também o dever constitucional de fiscalizar as atividades desempenhadas pelos órgãos dos demais poderes executivo e judiciário. Nas palavras do próprio legislador constitucional, compete ao Poder Legislativo empreender esforços com o intuito de realizar a fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial, contábil, operacional e do Poder Executivo. Para tanto, um controle político-administrativo é exercido com o intuito de esclarecer situações controversas atinentes ao interesse público.

É por meio das comissões parlamentares de inquéritos que se torna viável uma investigação desta ordem. Vale dizer, tais comissões detêm “poderes próprios das autoridades judiciárias” que as permitem confeccionar inquéritos legislativos contendo as respectivas conclusões obtidas ao longo da investigação. E, com base em tais inquéritos, o Ministério Público pode promover a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Ademais, além da relevância institucional, as comissões parlamentares de inquérito também são objeto de interesse popular e midiático, pois, com as transmissões públicas de CPIs, a sociedade civil tem a oportunidade de analisar a atuação dos seus mandatários, bem como de acompanhar os avanços nas atividades investigativas ali desenvolvidas. Daí advém a justificativa razoável para que se proceda com o estudo das características gerais das comissões, do alcance do seu poder instrutório, bem como de alguns pontos sensíveis com reflexos jurisprudenciais, principalmente nos julgados do Supremo Tribunal Federal.

2. Metodologia

Com vistas ao enfrentamento das comissões parlamentares de inquérito enquanto objeto de investigação, ao longo do trabalho buscou-se compreender a genealogia do instituto desde os seus precedentes históricos mais remotos, além de contemplar os debates doutrinários e jurisprudenciais próprios do Brasil. Dito isso, fez-se necessário o emprego de métodos qualitativos de pesquisa que, segundo Pereira (2018), podem ser definidos como “aqueles nos quais é importante a interpretação por parte do pesquisador com suas opiniões sobre o fenômeno em estudo”. Já numa perspectiva auxiliar, conferiu-se prioridade ao método histórico-comparativo para o desenvolvimento da primeira etapa do artigo.

Nessa esteira, segundo Köche (2011), a atividade de pesquisa significa o mesmo que “identificar uma dúvida que necessita ser esclarecida e construir e executar o processo que apresenta a sua solução, quando não há teorias que a expliquem, ou quando as teorias que existem não estejam aptas para fazê-lo.” Ademais, toma-se como premissa a constatação de que, na elaboração de qualquer investigação científica, a pesquisa bibliográfica e a revisão da literatura correspondem a um dos momentos mais importantes para a formação de um conhecimento pelo sujeito, pois viabilizam a identificação de falhas nas teorias já existentes e, com isso, fomenta a formação de novas teorias a partir de pesquisas em assuntos específicos (Botelho, et

al., 2011).

Desse modo, a investigação sobre o ‘estado da arte’ em torno das comissões, sob ponto de vista teórico e contextual, foi conquistada mediante a abordagem crítica e qualitativa, realizada por intermédio de revisão bibliográfica baseada em obras, artigos científicos e legislação brasileira capazes de embasar a investigação. Dito isso, salienta-se que determinados conceitos foram empregados como descritores durante a atividade de busca em bases de dados – a exemplo da Scientific Electronic Library (Scielo) –, a saber: comissões parlamentares de inquérito; história das CPIs; poderes investigatórios das CPIs e limites às investigações parlamentares. Complementarmente, na escolha das doutrinas jurídicas examinadas, levou-se em consideração a relevância dos autores no âmbito específico da teoria das comissões parlamentares de inquérito, de modo a prestigiar tanto os doutrinadores clássicos quanto aqueles que sustentam posicionamentos mais contemporâneos.

Tabela 1. Trabalhos selecionados para fundamentar a pesquisa.

Autor(es) do trabalho	Título e subtítulo	Ano de publicação
Alencar, J. C. F. de.	Comissões parlamentares de inquérito no Brasil	2005
Andrade, G. de.	Comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos	2022
Bahia, A. G. M. F. de M., & Menezes, M. de A., & Oliveira, M. A. C. de., & Silva, D. B. e., & Vecchiatti, P. R. I.	A proteção das minorias parlamentares no devido processo legislativo: a decisão liminar no MS 37.760	2021
Baka, A. A., & Bittencourt, S. C., & Braga, R. M., & Guadagnin, G., & Marques, P. B. M., & Paula, J. A. de.	Comissões parlamentares de inquérito: poderes, limites, (in)competências, e aspectos constitucionais	2007
Barroso, L. R.	Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo	2022
Branco, P. G. G., & Mendes, G. F.	Curso de direito constitucional	2022
Bulos, U. L.	Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática	2001
Couto, R. D.	Violações as prerrogativas de advogados na CPI da pandemia	2021
Dallari, D. de A.	Elementos de teoria geral do estado	2015
Falivene, M.	As CPIs e o respeito às garantias fundamentais do acusado	2021
Ferreira, D. M.	Comissões parlamentares de inquérito	2022
Ferreira, P.	Comentários à constituição brasileira	1992
Fraga, A.	As comissões parlamentares de inquérito na constituição brasileira de 1946	2022
Jacques, P.	Comissão parlamentar de inquérito e governo de gabinete	2022
Lenza, P.	Direito constitucional esquematizado	2022
Marinho, J.	Natureza e função política das comissões parlamentares de inquérito	2022
Meirelles, H. L.	Direito municipal brasileiro	2017
Mello, J. C. de., Filho	Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito	1983
Moraes, A. de.	Direito constitucional	2022
Moura, P. A. A. M.	Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites constitucionais associados à investigação parlamentar	2016
Nucci, G. de S.	Manual de direito penal	2021
Oliveira, J. de., Filho	Comissões parlamentares de inquérito	2022
Paiva, N.	Requisitos constitucionais para criação das comissões parlamentares de inquérito	2021
Piçarra, N.	A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução	1989
Romano, R. T.	A delação premiada e o dever de sigilo	2014
Salgado, P.	Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação	2001
Silveira, R. T. da.	Dos limites constitucionais da comissão parlamentar de Inquérito e das provas obtidas pela CPI que os extrapolarem	2010
Souza, H. A.	O direito constitucional das minorias parlamentares: a instauração da “cpi da pandemia” no senado federal	2021

Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir dessa tabela, constata-se que doutrinadores renomados foram utilizados para fundamentar a discussão acerca dos principais aspectos jurídicos que envolvem as CPIs. Por fim, salienta-se que o trabalho aqui exposto também se valeu da metodologia de estudo de caso, tomando como exemplo os dispositivos constitucionais e diversos recursos apreciados pela Suprema Corte do Brasil. Diante deles, adotou-se a orientação proposta por Feferbaum e Queiroz (2022) segundo a qual “nas

pesquisas qualitativas, o pesquisador deve sistematizar as principais linhas argumentativas desenvolvidas nas decisões analisadas e eventualmente criticá-las. “

Tabela 2. Constituições, leis e recursos selecionados para fundamentar a pesquisa.

Legislação e Jurisprudência	Ano
Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934	1934
Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937	1937
Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946	1945
Constituição da República Federativa do Brasil de 1967	1967
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	1988
Regimento Interno da Câmara dos Deputados	1989
Habeas Corpus 71.261	1994
Habeas Corpus 71.039	1996
Mandado de Segurança 23.576	2000
Mandado de Segurança 23.452	2000
Mandado de Segurança 23.652	2001
Habeas Corpus 80.584	2001
Mandado de Segurança 24.831	2006
Habeas Corpus 100.200	2010
Habeas Corpus 119.941	2014

Fonte: Elaborado pelos autores.

3. Tripartição dos Poderes e Sistema de Freios e Contrapesos

A tradicional doutrina da tripartição dos poderes, que, contemporaneamente, nos remete aos escritos políticos de Alexis de Tocqueville, constitui um elemento basilar na composição dos estados democráticos de Direito. No Brasil, tal princípio resta configurado em sede constitucional, mediante dispositivo da Magna Carta de 1988, a saber: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

De acordo com o constitucionalista Barroso (2022), o conteúdo histórico deste princípio determina que as diversas funções desempenhadas pelo Estado devem ser fracionadas e atribuídas a diferentes órgãos, bem como deve existir formas de controle recíproco entre eles, com o intuito de proteger os indivíduos contra eventuais abusos de um poder. Nesse mesmo sentido, segue o esclarecedor entendimento do clássico autor Piçarra (1989):

Na sua dimensão orgânico-funcional, o princípio da separação dos Poderes deve continuar a ser encarado como princípio de moderação, racionalização e limitação do poder político-estadual no interesse da liberdade. Tal constitui seguramente o seu núcleo intangível.

Por sua vez, Dallari (2015) reforça a doutrina da separação de poderes a partir da Ciência Política e da Teoria Geral do Estado nos seguintes termos:

(...) o sistema de separação de poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à ideia de Estado Democrático e deu origem a uma engenhosa construção doutrinária, conhecida como sistema de freios e contrapesos. Segundo essa teoria os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou são especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo Poder Legislativo, constituem-se na emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem emitidas, a quem elas irão atingir. Dessa forma, o Poder Legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do Poder Executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe

de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competência (...).

Disso se deduz, então, que não basta a simples delegação de funções. A manutenção da ordem constitucional, bem como o respeito aos princípios fundamentais do Estado e dos direitos fundamentais, impõe a existência de um sistema institucional de freios e contrapesos. Tal desenho, nos termos de Lenza (2020), impõe a necessária colaboração e tentativa de consenso entre as diversas autoridades estatais na tomada de decisões. Do mesmo modo, permite também a criação de mecanismos de fiscalização e de responsabilização recíproca entre os poderes.

É precisamente nesse âmbito dos mecanismos de freios e contrapesos, cujo fundamento é a interpenetração e os controles recíprocos, que se insere, primeiro e genericamente, a temática da Comissão Parlamentar de Inquérito. Esse instituto trata-se, portanto, de uma atividade desempenhada pelos órgãos do Poder Legislativo, mas que, em relação aos poderes instrutórios de que dispõe, muito se assemelha às atuações típicas do Poder Judiciário.

Vale ressaltar, ainda, que a comissão parlamentar de inquérito, enquanto atuação atípica do Poder Legislativo, não está resguardada somente pelo princípio da separação dos poderes. Ao contrário disso, o tradicional instituto encontra um histórico regramento constitucional e infraconstitucional, de modo que o seu emprego não suprime a ordem democrática vigente nem atenta contra a norma constitucional.

4. As Comissões Parlamentares de Inquérito: Origem e Configuração Brasileira

4.1 A origem histórica das comissões parlamentares de inquérito

Quanto aos antecedentes mais antigos das comissões parlamentares de inquérito, Branco e Mendes (2022) indicam que a doutrina converge em situar a Inglaterra como o seu berço, embora discordem em relação ao momento. Os constitucionalistas afirmam que, possivelmente, tais comissões tiveram início no Parlamento britânico em 1571 ou 1688, momento em que o referido Parlamento instaurou comissão para investigar os fatos sobre a guerra contra a Irlanda (Oliveira, 2022). Acerca das condições históricas envolvidas nesse acontecimento, Meirelles (2017) esclarece que:

As origens das comissões de investigação legislativa remontam ao século XVII, quando o Parlamento Inglês descontente com a conduta de Lundy na direção da guerra contra os irlandeses, nomeou, em 1689, a primeira e histórica Select Committee que concluiu pela traição daquele militar, levando-o a julgamento e condenação a morte pela Coroa.

Já nos Estados Unidos o poder de investigação é historicamente reconhecido como inerente ao Poder Legislativo, pois a Constituição admite a realização de sindicâncias e coleta de testemunhos com o intuito de exercer as suas atribuições de modo eficiente. Por conta de tal relevância, esse modelo de inquérito legislativo anglo-saxão acabou por influenciar outros países, dentre eles, o Brasil. É verdade, também, que em cada país do ocidente essa espécie de comissão parlamentar recebe um nome próprio. Conforme esclarece Baka, et al. (2007), nos Estados Unidos, as investigações legislativas são reconhecidas pela expressão “Congressional Investigations”; na Itália, por “Commissioni d’Inchieste Parlamentari”; na Espanha, por “Comisiones de Investigación”; na França, por “Commission d’Enquête Parlementaire” e na Inglaterra por “Congressional Investigating Committees”.

Porém, mais do que a nomenclatura, outras informações acerca do regramento e da histórica das comissões merecem ser referidas, pois, mesmo que indiretamente, influenciaram na conformação do referido instituto no Brasil. Conforme esclarece Góis de Andrade (2022), não havia na Constituição norte-americana de 1787 qualquer menção às comissões.

Contudo, elas foram se tornando habituais tanto pelos Congressos estaduais como pelo Congresso Nacional. Segundo ele (Andrade, 2022):

(...) o Congresso, detentor de tão grandes poderes, como os de elaborar as leis do país, haveria de ter o poder implícito de nomear comissões que, investigando atos e fatos, pudesse não somente elaborar as leis com base na realidade social, como, também, saber se as leis estão sendo obedecidas pelas autoridades governamentais e pelos cidadãos ou a melhor forma de evitar o desrespeito delas.

Por seu turno, Jacques (2022) aponta que desde 1792 constituíam-se as “Committees of Investigation” destinadas ao exame das atividades executivas. Além disso, tais órgãos desempenhavam um papel importante de colaboração espontânea do legislativo para com o executivo, mas ressalva que “o Executivo, na forma de governo presencial, jamais recebeu com satisfação essa colaboração espontânea do Legislativo, que, com isso, manifesta, embora veladamente, o seu propósito, aliás louvável, de participar, de modo efetivo, da atividade governamental. (Jacques, 2022).”

Paralelamente à experiência norte americana, as comissões também se desenvolveram nos países do continente europeu. De acordo com Marinho (2022), na França, a partir do século XIX, as comissões estabeleceram-se de maneira espontânea e foi amadurecendo, como consequência do regime parlamentar, ao influxo de precedentes. Como momento de precipitação e consolidação do instituto, no ano de 1914 foi baixada a primeira regulamentação da matéria. No que diz respeito a tal episódio, Jacques (2022) acentua que as “Commissions d’enquête parlementaire” enfrentaram reação do Executivo, cuja ação materializou-se na lei especial expedida. O Parlamento francês, na época, desejava “reagir contra a inércia da burocracia militar” e, por isso, constituiu uma “commission d’enquête parlementaire permanent” que controlava a ação das tropas em operações e a defesa nacional. Para resistir a esses enfrentamentos, o executivo invocou o princípio da responsabilidade ministerial para que pudesse permanecer no poder.

Na Alemanha, por sua vez, o instituto enfrentou, historicamente, as inflexões do regime presidencialista e, depois, parlamentarista. Durante a República de Weimar, por exemplo, as “Prüfungskommissionen” exerceram pouca influência no governo, muito embora fossem perfeitamente reconhecidas pela Constituição da época (Jacques, 2022). Isso se deve, em partes, pelo fato de que tais comissões pouco se coadunam com regimes parlamentaristas, pois estes órgãos concentram os poderes do Estado. Já na Itália, os “Inchieste parlamentari” integram os mecanismos de fiscalização das Câmaras sobre o governo, ao lado das “Interrogazioni” e das “Interpellanze” (Jacques, 2022). Após a Constituição de 1947, os “Inchiesti parlamentari” também foram elevados à categoria de alta importância. Por fim, no âmbito territorial da América Latina, Jacques (2022) ressalta que, a partir de 1872, surgiu na Argentina as “Comisiones Parlamentarias de Investigación”, que são capazes de desenvolver alguma atividade. No Uruguai, as comissões também se tornaram constitucionalmente reconhecidas a partir da carta magna de 1918 e, seguidamente, foram preservadas nas Constituições de 1934 e de 1942. Ferreira (2022) também menciona, sinteticamente, a presença da nomeação e funcionamento das CPIs nas constituições de outros países, a saber: Japão, Holanda, Bélgica e Áustria.

4.2 A história das CPIs no Brasil antes da Constituição de 1988

No período monárquico, salienta Jacques (2022), não havia comissões parlamentares de inquérito no Brasil, visto que o governo vigente impedia qualquer atividade de controle contra o executivo realizado pelo Poder Legislativo. Já no período vinculado à primeira República (1891-1930), as comissões constituíram-se, mas ainda não havia capacidade parlamentar para o seu emprego de modo consciente e ativo. Por sua vez, Salgado (2001) aponta que, mesmo de forma implícita, as Constituições Federais de 1824 e de 1891 reconheceram o poder de investigação referente às funções do Congresso Nacional. Entretanto, é somente a partir da Constituição Federal de 1934 que há uma explícita menção à Comissão Parlamentar de Inquérito.

Pois bem, é neste segundo momento da República (1934-1937) que as CPIs comparecem de maneira mais visível no país, seguindo o modelo das constituições alemã e austríaca – portanto, como esclarecido por Jacques (2022), a carta magna brasileira não conferia esse poder ao senado, pois caberia somente à Câmara dos Deputados, em vista de sua composição, refletir tanto os anseios partidários quanto populares, de tal modo que as investigações empreendidas pela Câmara gozariam de plena legitimidade. Um dado histórico interessante é saber que neste período foram instauradas somente três CPIs. A primeira foi a requerimento do deputado João Simplício e visava investigar as condições da Marinha Mercante; a segunda foi liderada pelo deputado João Mangabeira e almejava pesquisar as condições de vida do trabalhador urbano e agrícola; e a terceira e última, solicitada pelo deputado Adalbert Correia, intentava investigar a repressão ao comunismo. Um segundo aspecto importante deste momento é o de que o legislador constitucional já exigia a presença de fatos determinados e o quórum de um terço dos membros. Contudo, na Constituição de 1937 o legislador é novamente omissivo, mas traz uma situação parecida com a da Comissão Parlamentar de Inquérito em seu art. 45.

Posteriormente, com a Constituição de 1946 e início da terceira República, há uma reação parlamentar contrária ao regime do Estado Novo que se manifesta pelo afastamento da técnica weimariana na formatação do instituto juntamente com a aproximação ao modelo norte-americano (Jacques, 2022). Assim, o legislador reestabelece a menção direta à CPI e exige a inclusão do Senado Federal para a sua formação. Registra-se que diferentes CPIs foram instauradas no Senado – a respeito da indústria têxtil e da exoneração do embaixador brasileiro no Irã – bem como na Câmara – sobre a aplicação das rendas dos institutos de previdência, dos atos delituosos da ditadura, do Banco do Brasil, da “Última Hora, entre outras (Jacques, 2022).

Sobre tal período histórico, Fraga (2022) aponta o quanto que essa previsão foi importante para assegurar melhores resultados, pois, naquela circunstância, o país vivenciava uma crise institucional. Segundo ele, “(...) a criteriosa e sensata aplicação do remédio constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito poderá, realmente, conter os desmandos e corrigir os erros do Executivo, assim elas se formem sob os signos de um sadio patriotismo e se situem acima das competições e paixões partidárias”. Na carta Magna de 1967, por sua vez, o legislador constitucional preserva a figura da CPI, mas inclui o critério de prazo certo. Tal evolução do instituto pode ser verificada mediante a leitura dos dispositivos abaixo:

CF 1934, Art. 36. A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, de seus membros.

CF 1937, Art. 45. Qualquer das duas Câmaras ou alguma de suas Comissões pode convocar Ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre as matérias sujeitas à sua deliberação.

CF 1946, Art. 53. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros.

CF 1967, Art. 37. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

A Constituição Federal de 1988, ao seu próprio modo, cita expressamente a possibilidade do exercício das comissões parlamentares de inquérito, além de consolidar os requisitos já determinados nas normas constitucionais anteriores e fincar limites em defesa das liberdades individuais. Portanto, faz-se necessário compreender agora de que modo, em âmbito federal, o Congresso Nacional instrumentaliza a função fiscalizadora do Poder Legislativo durante as CPIs.

4.3 A função fiscalizadora do Poder Legislativo na Constituição de 1988

Como assinalado anteriormente, a tripartição e o sistema de freios e contrapesos permitem a distribuição de poderes e o controle recíproco entre os distintos órgãos. Uma das finalidades que se pretende atingir com tal regime é a atividade de fiscalização. Nesse sentido, os órgãos do Poder Legislativo também estão habilitados a desempenhar a fiscalização. Em relação à competência do Congresso Nacional, a Constituição Federal é clara em seu mandamento:

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;

Art. 70. 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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Conclui-se, portanto, que as comissões parlamentares de inquérito servem exatamente para viabilizar o inquérito necessário ao exercício do poder de fiscalizar e de decidir entregue, de forma atípica, ao Legislativo. A mesma Constituição também desenha os contornos gerais que devem ser observados em qualquer proposta de comissão parlamentar de inquérito no âmbito federal. No §3º do art. 58, a Constituição estatui:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. §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.

Obviamente que, no âmbito de cada Estado da federação e de seus respectivos municípios, também pode haver instauração de CPI. Nesses casos, os órgãos competentes – assembleias legislativas e câmaras municipais – deverão replicar o modelo federal definido pela Constituição e pela Lei nº 1.579/52 (regulamenta as Comissões Parlamentares de Inquérito). Ademais, quanto ao procedimento da comissão no âmbito federal, destacam-se outros marcos legais, como o Regimento Interno do Congresso Nacional (Resolução nº 1, de 1970-CN, a partir do art. 21), o Regimento Interno da Câmara de Deputados (Resolução nº 17 de 1.989, do 9 art. 35 ao 37) e o Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 93 de 1970, do art. 145 ao 153).

4.4 Os três requisitos da comissão parlamentar de inquérito

A comissão parlamentar de inquérito possui ao menos três requisitos e todos podem ser deduzidos mediante a leitura do §3º, art. da Constituição Federal. O primeiro deles consiste no requisito material, mas também conhecimento como fato determinado. De acordo com o §1º, art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é fato determinado:

§1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

Quanto ao significado de “fato determinado”, Ferreira (1992) aponta:

(...) O fato determinado deve possuir uma característica própria, a fim de não incidir em rota de colisão com outros dispositivos constitucionais. Tais fatos podem ser especificados como aqueles referentes à ordem pública, política, econômica, social, bem determinados e caracterizados o próprio requerimento de sua constituição deve ser um fato objetivo, claro, preciso, determinado.

Um ponto de cautela que recobre essa expressão é a sua abrangência, visto que tal característica permite um perigoso subjetivismo utilizado por parlamentares para o cometimento de arbitrariedades. Dito isso, a instauração adequada de uma CPI

depende da avaliação de fatos que efetivamente se assemelhem a alguma irregularidade ou anomalia no ordenamento ou diante de um interesse público. Nos dizeres de Mello (1983):

Somente fatos determinados, concretos e individuais, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado, são passíveis de investigação parlamentar. Constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo como fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O objeto da comissão de inquérito há de ser preciso.

Nesse ínterim, outra distinção importante dialoga com o aproveitamento dos trabalhos da CPI. Isso se justifica porque a demarcação dos fatos inicialmente apresentados como requisito para o início dos trabalhos na comissão não se confunde com a possibilidade de investigar novos fatos conexos identificados ao longo do inquérito (Paiva, 2021). Carajescov (2007 como citado em Souza, 2021) evidencia que:

A expressão “fato certo” não significa que as comissões parlamentares de inquérito encontram-se encapsuladas na apuração de fato único. Com efeito, uma comissão parlamentar de inquérito constituída para investigar determinado fato de repercussão política, social e econômica não deixa de estar autorizada a investigar fatos outros de interesse público, desde que guardem estreita ligação com o núcleo da apuração para a qual foi instituída e que também estejam inseridos no âmbito da competência do parlamento que a criou, permitindo, dessarte, a elaboração de um retrato mais fiel quanto possível do objeto investigado.

Desse modo, entende-se que o fato em questão pode ser singular ou múltiplo, desde que marcado por um ponto em comum. Isso significa que pode ser investigado todo e qualquer fato que se associe àquele que deu motivo a CPI, mesmo que indiretamente. Em seguida, o segundo critério é o do requerimento de um terço dos membros para a criação da Comissão – também conhecido como requisito deflagrador. Cita-se, aqui, a doutrina consagrada de Plínio Salgado (2001), firmada numa tese de Pontes de Miranda, segundo a qual:

A criação das comissões parlamentares de inquérito se dá mediante requerimento subscrito pelo menos por um terço dos membros de qualquer das Câmaras do congresso, ou de ambas, em conjunto, como está prescrito no artigo 58, §3º, da Carta Magna em vigor. Basta o cumprimento deste requisito, além é obvio, da indicação de fato determinado, e a comissão será automaticamente criada, para funcionar por prazo certo. Ao comentar o preceito similar, da Constituição de 1967, Pontes de Miranda enfatiza com propriedade que ‘há o dever de criar a comissão de inquérito, porque o art. 37 foi explícito em estatuir que se há de criar (verbo ‘criação’), desde que o requeira um terço ou mais dos membros da câmara ou das câmaras’. Na espécie, o direito da minoria parlamentar (um terço), por este mesmo aspecto, exige norma expressa na Constituição, e daí, o acerto dos Constituintes, ao introduzi-la no texto maior.

A partir de um quórum mínimo de abertura, a Constituição pretende assegurar que a investigação empreendida pelos parlamentares não dependa de uma vontade da maioria, sobretudo porque nesta maioria pode-se encontrar aqueles que não se interessam pelas investigações, pois tais investimentos podem trazer à tona fatos que possam colocar em risco os interesses que representam (Paiva, 2021). Consequentemente, a premissa constitucional garante o exercício de controle do executivo, inclusive quando este possuir a maioria no Congresso. Mazzili (2004 como citado em Paiva, 2021) leciona:

Assim, quando a Constituição assegura, no Congresso, a instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) está conferindo o direito de investigação não apenas às maiorias, mas necessariamente também às minorias. Seria absurdo supor que só a maioria pudesse investigar a minoria. É preciso conviver com o direito de as minorias investigarem se o governo está agindo corretamente, se está aplicando adequadamente os recursos de todos, se está cumprindo a Constituição, a lei e o orçamento, ou seja, se está governando em benefício de todos ou só em favor das maiorias.

Outro valor ensejado por este quórum é o da tutela do direito das frações parlamentares minoritárias. Disto resulta a possibilidade do direito de oposição, que é tão valiosa para a saúde e preservação do Estado democrático, mas que, sem aquela previsão do quórum, faria com que a oposição parlamentar de um dado governo não pudesse se valer da CPI enquanto instrumento de investigação dos desmandos contra o interesse público, bem como de fiscalização dos atos dos grupos politicamente majoritários. Resta dizer, portanto, que a comissão corresponde a uma ferramenta muito cara ao aperfeiçoamento das instituições públicas (Paiva, 2021).

Por fim, o terceiro e último requisito é o temporal, que se traduz na exigência de que tais comissões tenham prazo certo e determinado. Como se nota, esse requisito significa uma previsão de prazo definido para a conclusão dos trabalhos da comissão. Exige-se que tal prazo conste no requerimento feito para a instauração da comissão, sob pena da sua abertura ser indeferida. Do mesmo modo, há de se salientar que, muito embora a constituição não tenha fixado prazo para os exercícios preparatórios do inquérito, visto também que é possível haver diferentes graus de complexidade em torno dos fatos investigados, Alencar (2005) assevera que:

(...) não se coaduna com o Estado de Direito a possibilidade de alguém ficar indefinidamente sob crivo de investigação, mesmo porque não há obrigação que nunca se acabe, nem direito que não seja atingido pela prescrição e decadência, salvo exceções que confirma a regra.

A respeito da natureza jurídica dessa restrição enquanto proteção do investigado e cumprimento de princípios do Estado Democrático de Direito, Bulos (2001) reforça que:

A fixação do prazo é um direito público subjetivo dos investigados, os quais devem saber, de antemão, o espaço temporal em que os trabalhos investigatórios serão realizados. Evitam-se assim chantagens políticas, ameaças veladas, pressões psicológicas no sentido de se prolongar indefinidamente a CPI, expondo, ainda mais, os nomes das pessoas e entidades perante a opinião pública.

Trata-se, portanto, de um critério que fixa limites, mas que, respeitadas as premissas anteriores, compreende que o legislador deixou à disposição do parlamentar a discricionariedade para estabelecer um prazo conforme o necessário. De qualquer forma, é conhecida a previsão presente na Lei nº 1.579/1952 que ilumina o momento último permitido para a conclusão de uma comissão, a saber, dentro da legislatura na qual foi instaurada: “Art. 5º. § 2º. A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.”

Sobre o tema, inclusive, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou reiteradas vezes:

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

Ou seja, conforme pronunciou o Ministro Sepúlveda Pertence, o final da legislatura¹ é tido como limite à continuidade da CPI. Tal entendimento foi reproduzido, por exemplo, no Recurso Extraordinário nº 194.346-AgR. Paralelamente, numa posição crítica, Carajescov (2007 como citado em Souza, 2021) argumenta que esse prazo para a conclusão das CPIs equivalente a uma legislatura não é razoável. Mesmo assim, o autor reconhece que, no geral, os trabalhos devem ser conclusos num intervalo de tempo ainda menor, pois não é apropriado que uma investigação parlamentar goze de poderes extraordinários por tanto tempo, na medida em que esse último cenário só se explica perante uma hipótese na qual “se tenha desviado do cumprimento de suas finalidades constitucionais, ou se preste a fins subalternos, coarctando injustificadamente particulares.”

Finalmente, convém mencionar mais dois fatos atinentes ao regramento geral das comissões a partir do Regimento Interno do Senado. Primeiro, esse regulamento não impõe qualquer limitação acerca do número de comissões em simultâneo funcionamento. Segundo, há nele expressa previsão quanto à possibilidade de prorrogação do prazo dentro da mesma legislatura, vejamos:

Art. 152. O prazo da comissão parlamentar de inquérito poderá ser prorrogado, automaticamente, a requerimento de um terço dos membros do Senado, comunicado por escrito à Mesa, lido em plenário e publicado no Diário do Senado Federal, observado o disposto no art. 76, §4º.

O art. 76, §4º. Em qualquer hipótese o prazo da comissão parlamentar de inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada.

Desse modo, resta autorizada a ocorrência de sucessivas dilatações de prazo dentro da mesma Legislatura se ela for contemplada pelo regimento da Casa Legislativa. Tal pedido precisa ser aprovado pela maioria dos membros que compõe a comissão – pois, caso contrário, haverá clara violação ao princípio da colegialidade – e apresentado antes do término dos trabalhos, posto que as CPIs se extinguem automaticamente com o decurso do prazo estabelecido para seu funcionamento (Paiva, 2021).

4.5 O percurso de instauração

Em observância àquilo que foi tematizado no item anterior, as comissões de inquérito podem ser requeridas por cada casa legislativa isoladamente ou conjuntamente, somado à demonstração de interesse de ao menos um terço dos membros da casa por assinatura. Desse modo, o pedido de abertura, associado à indicação dos fatos enquanto objeto de investigação, é encaminhado à Mesa Diretora, que ficará encarregada de ler durante a sessão. Após a conclusão desse ato, tem-se o momento da indicação dos membros componentes.

Nesse momento, Moura (2016) ressalta a importância do fato de que a “não instauração de CPI diante de omissão da mesa da casa respectiva na indicação dos membros que irão compô-la constitui afronta ao direito subjetivo das minorias de ver instaurado o inquérito parlamentar”. O Supremo, acertadamente, ratificou essa compreensão por oportunidade do julgamento do Mandado de Segurança 24.831/DF:

Criação de CPI: requisitos constitucionais. O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas também o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela CF. O direito de investigar – que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) – tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. **A instauração do**

¹ A legislatura consiste no prazo de quatro anos de exercício das atividades pelo Congresso Nacional. Por sua vez, a Sessão legislativa corresponde ao período de trabalho parlamentar durante o ano. Por fim, a sessão legislativa ordinária possui dois períodos legislativos ordinários: o primeiro, que começa em 2 de fevereiro e termina em 17 de julho, e o segundo, que começa em 1º de agosto e termina em 22 de dezembro.

inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da CPI. Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da CPI, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 – RTJ 180/191- 193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. **A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada CPI (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. (...)** Legitimidade passiva ad causam do presidente do Senado Federal – autoridade dotada de poderes para viabilizar a composição das comissões parlamentares de inquérito. (MS 24.831, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-2005, Plenário, DJ de 4-8-2006) (grifos acrescidos)

Moura (2016) também destaca que o “presidente da casa não pode fazer qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar dado o seu caráter autônomo”, bem como “a prerrogativa institucional de investigar não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional”. No mais, sabe-se que as atividades da comissão não podem extrapolar o limite do fim da legislatura e, até esse momento, a sequência de atividades desempenhadas será decidida pelos próprios envolvidos. Como ato de encerramento das investigações suscitadas, a comissão deve trazer à tona um relatório – produzido pelo relator –, concluído por projeto de resolução – conforme indica o art. 5º da Lei nº 1.579/52. Se a comissão confirmar que houve o cometimento de infrações, o art. 6º da Lei nº 1.579/52 determina que este relatório seja encaminhado para os órgãos capazes de adotar as devidas providências judiciais:

Art. 6º. O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal.

Art. 6º-A. A Comissão Parlamentar de Inquérito encaminhará relatório circunstanciado, com suas conclusões, para as devidas providências, entre outros órgãos, ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais. (Incluído pela Lei nº 13.367, de 2016)

5. O Poder Instrutório: o Alcance da Investigação e as Situações Sensíveis

A Constituição Federal não abordou de forma expressa os fins para os quais as comissões parlamentares foram criadas. Todavia, dada a sua própria natureza historicamente determinada, o fim de tais atos é o da defesa e proteção do interesse público. Por isso, numa primeira aproximação, ressalta-se o fato de que as comissões estão autorizadas a desempenhar um papel instrumental à função de elaborar leis, de modo a investigar acontecimentos minimamente determinados a fim de averiguar uma possível necessidade de criação ou modificação legislativa em determinados âmbitos da sociedade. Contudo, essa atividade depara-se com limites. O Habeas Corpus n. 71.039, relatado pelo Ministro Paulo Brossard, aponta como uma diretiva a respeito das competências das comissões, bem como sobre os seus limites e poderes:

A comissão parlamentar de inquérito encontra na jurisdição constitucional do Congresso seus limites. Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as

investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevistos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação. O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. Quem quer o fim dá os meios... A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes imanescentes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor. Também pode requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos. Ao poder de investigar corresponde, necessariamente, a posse dos meios coercitivos adequados para o bom desempenho de suas finalidades; eles são diretos, até onde se revelam eficazes, e indiretos, quando falharem aqueles, caso em que se servirá da colaboração do aparelho judiciário. (STF - HC: 71039 RJ, Relator: PAULO BROSSARD, Data de Julgamento: 07/04/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 06-12-1996 PP-48708 EMENT VOL-01853-02 PP-00278).

Compreendidos os poderes das comissões e a necessidade de instrumentos coercitivos para uma investigação eficaz, importa relatar que as comissões devem sempre respeitar o princípio da legalidade e não podem confrontar garantias constitucionais. Desse modo, entende-se que os seus poderes estão limitados pelo ordenamento jurídico. Esses limites constitucionais podem ser formais ou materiais.

Os limites formais são, antes de tudo, específicos, visto que foram estabelecidos na própria letra do dispositivo que os positivou. São critérios objetivos quanto à forma, definidos no § 3º do art. 58 da Constituição Federal. Tratam-se, por óbvio, de requisitos procedimentais para a criação de uma CPI e equivalem aos próprios fundamentos constitucionais que disciplinam o inquérito parlamentar, indispensáveis à legitimidade do procedimento. São eles: (1) quórum de um terço dos membros, (2) impossibilidade de investigar fato indeterminado, (3) tempo certo de duração, (4) seguir as normas dos regimentos internos, (5) impossibilidade de desvirtuamento do âmbito funcional das CPIs. Segundo o Supremo Tribunal Federal, cita-se:

O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão legislativa - sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição - promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual (STF, MS 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16-2-2001).

Noutro pórtico, os limites constitucionais materiais despontam no caráter mais genérico. Estes estão conectados a limitações de conteúdo e encontram-se presentes em dispositivos constitucionais bastante esparsos, materializando certas balizas que necessariamente devem ser observadas pelos parlamentares que compõem a comissão. Destaca-se, também, o fato de que tais dispositivos, embora não direcionados diretamente às CPIs, operam como princípios cuja observância é obrigatória. Quanto ao conteúdo, tais limitações à investigação dizem respeito (1) à reserva de jurisdição, (2) à separação dos poderes, (3) ao princípio republicano e (4) aos direitos e garantias individuais. Acerca das limitações constitucionais às CPIs, o Supremo Tribunal Federal se posicionou no sentido de que:

O respeito incondicional aos valores e aos princípios sobre os quais se estrutura, constitucionalmente, a organização do Estado, longe de comprometer a eficácia das investigações parlamentares, configura fator de irrecusável legitimação de todas as ações lícitas desenvolvidas pelas comissões legislativas. A autoridade da Constituição e a força das leis não se detêm no limiar das comissões parlamentares de inquérito, como se estas, subvertendo as concepções que dão significado democrático ao Estado de Direito, pudessem constituir um universo diferenciado, paradoxalmente imune ao poder do Direito e infenso à supremacia da Lei Fundamental da República. Se é certo que não há direitos absolutos, também é inquestionável que não existem poderes ilimitados em qualquer estrutura institucional fundada em bases democráticas. A investigação parlamentar, por mais graves que sejam os fatos pesquisados pela Comissão Legislativa, não pode desviar-se dos limites traçados pela Constituição nem transgredir as garantias que, decorrentes do sistema normativo, foram atribuídas à generalidade das pessoas. Não se pode tergiversar

na defesa dos postulados do Estado Democrático de Direito e na sustentação da autoridade normativa da Constituição da República, eis que nada pode justificar o desprezo pelos princípios que regem, em nosso sistema político, as relações entre o poder do Estado e os direitos do cidadão – de qualquer cidadão (STF, MS 23.576 – DF (pedido de reconsideração), Rel. Min. Celso de Mello, Informativo STF n. 176, de 9-2-2000).

5.1 Não atribuição dos poderes gerais de cautela à comissão

Acima, tem-se comentado que o poder de investigação judicial que o constituinte estendeu às CPIs não se confunde com os poderes gerais de cautela de que dispõe os magistrados nos feitos judiciais, dado que estes não foram atribuídos às comissões parlamentares de inquérito. Neste sentido, Branco e Ferreira (2017) reiteram que:

(...) A decretação de prisão pela CPI somente se admite em caso de crime em estado de flagrância. (...) Vem-se reiterando o magistério do STF no sentido de que a CPI não dispõe de poder de decretar prisão – nem mesmo a prisão cautelar, já que, no sistema do direito constitucional positivo brasileiro, os casos de privação de liberdade individual somente podem derivar de situação de flagrância (CF, art. 5º, LXI) ou de ordem emanada de autoridade judicial competente (CF, art. 5º, LXI), ressalvada a hipótese por crime contra o Estado, determinado pelo executor da medida (CF art. 136, §3º, I), durante a vigência do estado de defesa decretado pelo Presidente da República.

Nessa mesma esteira, segue a jurisprudência já firmada, inclusive com repercussões em outros julgados do STF (HC 79.990, MS 23.454, HC 71.279, HC 79.563, HC 71.039):

LIMITAÇÕES AOS PODERES INVESTIGATÓRIOS DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. - A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar. A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD), nem desprezar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD). OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO. (...) POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO: UM TEMA AINDA PENDENTE DE DEFINIÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado. (...) (MS 23452, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1999, DJ 12-05-2000 PP-00020 EMENT VOL-01990-01 PP-00086)

Por todo o exposto, conclui-se que, exceto a prisão em flagrante delito, autorizada a todo e qualquer cidadão, as Comissões não poderão decretar prisão preventiva ou qualquer outra espécie de prisão cautelar, pois estão sujeitas à reserva de jurisdição e destoam das funções específicas da CPI. Do mesmo modo, entendido que os poderes cautelares do juiz não foram

admitidos na CPI, a jurisprudência do STF nega às comissões a competência para proibir o afastamento do País ou de decretar a indisponibilidade dos bens de indiciados.

5.2 Oitiva de testemunhas, autoincriminação e o direito ao silêncio

Para o desempenho de suas finalidades, é permitido às comissões de inquérito ouvir testemunhas, inclusive sob pena de condução coercitiva. Nestes contextos, recai sobre as testemunhas o dever de falar a verdade, posto que, em sentido diverso, poderão responder pelo crime de falso testemunho. Perante tal condicionamento, o ordenamento reconhece às testemunhas o direito constitucional ao silêncio, que poderá ser utilizado a fim de evitar uma possível autoincriminação, mas também para garantir a guarda do sigilo por causa de função, ministério, profissão ou ofício. Igualmente, a jurisprudência também reconhece que, durante a oitiva de sujeitos investigados ou indiciados, deve-se garantir o direito ao silêncio, de modo que estes poderão não responder interações potencialmente incriminadoras. Destaca-se que, sobre esse tema, o STF deferiu o Habeas Corpus n.º 80.584, nos seguintes termos:

Habeas corpus. 2. Pretendida exclusão dos pacientes, desde logo, do inquérito, e que não sejam presos, nem processados, em decorrência dos fatos investigados por Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI. 3. Não é cabível, sem exame de fatos concretos, reconhecer que esteja a CPI impedida de investigar os pacientes. Além disso, não há indicação de ato concreto e específico, por parte do órgão tido por coator, a evidenciar a prática de comportamento abusivo ou ilegal, ou ameaça à liberdade de ir e vir dos pacientes, o que não se há de ter como caracterizado pela só circunstância de convocação para depor na CPI. 4. Habeas corpus preventivo deferido, parcialmente, tão-só, para que seja resguardado aos acusados o direito ao silêncio, por ocasião de seus depoimentos, de referência a fatos que possam constituir elemento de sua incriminação. (STF - HC: 80584 PA, Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 08/03/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 06-04-2001 PP-00069 EMENT VOL-02026-05 PP-01094)

Com a mesma orientação, temos os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal a respeito da autoincriminação:

A jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se no sentido de ser oponível às Comissões Parlamentares de Inquérito a garantia constitucional contra a autoincriminação e, conseqüentemente, do direito ao silêncio quanto a perguntas cujas respostas possam resultar em prejuízo dos depoentes, além do direito à assistência do advogado. Precedentes. 2. Ordem parcialmente concedida. (HC 119941, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 25/03/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 28-04-2014 PUBLIC 29-04-2014).

É jurisprudência pacífica desta Corte a possibilidade de o investigado, convocado para depor perante CPI, permanecer em silêncio, evitando-se a autoincriminação, além de ter assegurado o direito de ser assistido por advogado e de comunicar-se com este durante a sua inquirição. (...) Considerando a 26 qualidade de investigado convocado por CPI para prestar depoimento, é imperiosa a dispensa do compromisso legal inerente às testemunhas. Direitos e garantias inerentes ao privilégio contra a autoincriminação podem ser 16 previamente assegurados para exercício em eventuais reconvoções. (HC 100.200, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 8-4-2010, Plenário, DJE de 27-8-2010).

5.3 A possibilidade de quebra de sigilos

Naquilo que concerne à produção de provas no trâmite da comissão parlamentar de inquérito, sabe-se que não é possível fugir dos princípios constitucionais que limitam o seu correto funcionamento. Isso significa, dentre outras coisas, a correta identificação e tratamento das pessoas - e daqueles que operam na administração pública - em conformidade com o respeito à dignidade, à privacidade e intimidade, à supremacia do interesse público e aos princípios administrativos previstos na constituição. Por isso, o ministro Moraes (2022) aponta que essas formas de sigilo são direitos individuais constitucionalmente protegidos, de modo que a sua relativização é sempre excepcional, exigindo, para tanto, ordem judicial

fundamentada ou medidas de comissões parlamentares de inquérito que consigam demonstrar a presença dos requisitos razoáveis e a própria necessidade de conhecimento dos dados sigilosos.

Consequentemente, no âmbito dos poderes instrutórios das comissões, é viável a determinação de quebra de sigilo fiscal, bancário e de dados, inclusive de dados telefônicos – esse foi o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança 23.452/RJ. Todavia, não se admite o direito de quebra do sigilo das próprias comunicações telefônicas.

Ademais, um princípio que requer destaque e significativa relevância no que tange à quebra de sigilos e à ordem de prisão é o da reserva constitucional de jurisdição. Isso significa, portanto, que a atividade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas está condicionada à determinação judicial, bem como da demonstração de presença de todos os requisitos necessários à concessão – pois, salvo as exceções, tais atos só podem ser validamente exercitados por um magistrado. Adiante, Moraes (2022) ressalta que, em respeito ao princípio do juiz natural, somente a autoridade judiciária competente poderá decretar a quebra de sigilo bancário ou fiscal do investigado – por isso, nos casos de competências originárias dos tribunais, o juiz de 1ª instância não poderá determinar a medida. Desta feita, a atuação dos parlamentares à margem desses limites afetará a validade dos trabalhos desenvolvidos, comprometendo as provas por violação de normas constitucionais.

5.4 Diligências e requisição de documentos

Outro tema controvertido que chamou a atenção do STF diz respeito ao poder das CPIs de requisitarem às instituições financeiras documentos e informações sigilosas dos investigados. Segundo Branco e Ferreira (2017), “os tribunais tem entendido que as comissões podem decretar a quebra do sigilo bancário das pessoas por ela investigadas”. Esse entendimento baseia-se no pressuposto de que não há direitos ou garantias de carácter absoluto. A CPI, portanto, pode requerer a quebra de sigilo bancário. Nessa mesma linha, o STF reconhece a prerrogativa de a CPI quebrar sigilo fiscal dos seus investigados, bem como do sigilo telefônico.

Contudo, tais quebras e obtenção de documentos só podem ocorrer se restar demonstrado um interesse público real, associado à individualização do investigado e do próprio objeto de investigação, de modo a preservar o sigilo em relação aos sujeitos estranhos à causa. Igualmente, a utilização dos dados deve limitar-se à investigação parlamentar que lhe deu causa. O intuito desse tratamento normativo é o de reconhecer o sigilo bancário como espécie de sigilo dados – tido como direito fundamental, conforme a disposição do artigo 5º, inciso XII da Constituição Federal –, e, em seguida, preservar, minimamente, a privacidade do sujeito cujo direito foi circunstancialmente relativizado.

5.5 Provas ilícitas

Ao final das atividades desempenhadas, toda comissão parlamentar de inquérito produz, como resultado dos esforços empreendidos, um relatório de conclusão. Em vista disso, a produção de provas é claramente um dos principais elementos maturados no trâmite das CPIs. Logo, se ao final das atividades a comissão verificar uma hipótese de responsabilização – cível ou criminal – dos agentes investigados, ela deverá encaminhar as conclusões do inquérito ao Ministério Público, visto que a CPI não dispõe de competência para punir. Diante dessa importância, as comissões devem respeitar as previsões referentes às provas disponíveis tanto da Constituição Federal quanto no Código de Processo Penal.

Na medida em que as deliberações exercidas pela comissão dependem de motivação, a sua ausência poderá implicar na pena de colimada pelo vício ineficácia – art. 93, IX, da Constituição Federal). Aranha (1996 como citado em Silveira, 2010) salienta que manifestações ofensivas ao direito material faz com que a prova se torne ilícita, ao passo que ataques ao direito processual a torna ilegítima, impedindo que elas venham a ser aproveitadas numa futura ação cível ou criminal, gerando a ineficácia da própria investigação desempenhada pela comissão. Segundo Silveira (2010), o mesmíssimo rigor na execução dos

procedimentos deve ser observado por aqueles que atuam nas secretarias das CPIs, de modo que estão obrigados a seguir os ritos relacionados à organização e ao tratamento dos documentos do inquérito.

Nessa perspectiva, um ponto bastante sensível diz respeito à má organização dos documentos produzido pela CPI, visto que, em muitos casos, nota-se que não há vinculação entre os casos investigados e as próprias provas dispostas nos autos do inquérito parlamentar (Silveira, 2010). Por isto, faz-se imperativo que as comissões empenhem maiores esforços a fim de estabelecer procedimentos mais claros quanto ao manejo do acervo gerado no transcurso das atividades. De resto, nas situações em que houver visível desobediência aos ditames constitucionais, as provas não deverão ser admitidas em processo criminal e o magistrado deverá, em nome da vedação das provas ilícitas, ignorá-las.

5.6 O emprego da delação

Inicialmente, define-se a delação premiada como uma concessão de benefícios ao participante ou associado de determinado ato criminoso que, voluntariamente, tenha prestado efetiva colaboração à investigação policial ou a processo criminoso. Nota-se, explicitamente, um estímulo oferecido pelo Estado a fim de buscar a elucidação dos fatos. Em termos doutrinários mais precisos, Nucci (2021) explica que a delação premiada:

(...) significa a possibilidade de se reduzir a pena do criminoso que entregar o(s) comparsa(s). É o ‘dedurismo’ oficializado, que, apesar de moralmente criticável, deve ser incentivado em face do aumento contínuo do crime organizado. É um mal necessário, pois trata-se da forma mais eficaz de se quebrar a espinha dorsal das quadrilhas, permitindo que um de seus membros possa se arrepender, entregando a atividade dos demais e proporcionando ao Estado resultados positivos no combate à criminalidade.

De acordo com Mendes (2012, como citado em Romano, 2014) “o instituto da delação premiada ocorre, portanto, quando o indiciado/acusado imputa a autoria do crime a um terceiro, coautor ou partícipe”, assim como a sua ocorrência é viável quando “o sujeito investigado ou processado, de maneira voluntária, fornece às autoridades informações a respeito das práticas delituosas promovidas pelo grupo criminoso, permitindo a localização da vítima ou a recuperação do produto do crime”. Romano (2014) esclarece, ainda, que a delação pode se dar durante a fase de inquérito policial ou na fase processual, isto é, no curso da ação penal. Além disso, a natureza da delação premiada – confissão delatária – difere-se da confissão, pois esta última refere-se à autoincriminação, ao passo que aquela equivale à imputação de delito a terceiros.

Feitos tais esclarecimentos, o caso de repercussão que nos interessa é aquele vinculado à instauração da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI com a finalidade de investigar irregularidades envolvendo a empresa Petrobrás Brasileiro S/A entre os anos de 2005 e 2014 e que estão associados à aquisição da refinaria de Pasadena, no Texas; ao lançamento de plataformas inacabadas; ao pagamento de propina a funcionário da estatal e ao superfaturamento na construção das refinarias. Durante o funcionamento dessa comissão, a Polícia Federal deflagrou a conhecida operação Lava Jato. Assim, o presidente da comissão solicitou ao Supremo Tribunal Federal o compartilhamento de informações e, na época, o referido requerimento foi deferido pelo então Ministro Teori Zavascki.

Num segundo momento durante a tramitação da CPI, Paulo Roberto Costa – investigado pela própria Comissão – deu início à delação premiada na justiça. Tal feito acabou por excitar o interesse da comissão a fim de que ela pudesse ter acesso ao seu conteúdo – mais precisamente a coleta de dezessete novas informações. Para tanto, Vital do Rêgo Filho encaminhou ofício ao Supremo no intuito de obter o acesso ao conteúdo – o qual foi recusado.

Diante dessa negativa e das discussões suscitadas a respeito do instante no qual as delações poderiam ser compartilhadas com a CPI, a Associação Nacional dos Procuradores da República manifestou-se em defesa da posição segundo a qual a Lei de Organização Criminosa (Lei n. 12.850/2013) concede às CPIs o direito de acesso às delações depois

que estas forem homologadas e incorporadas aos autos do inquérito. Em seguida, a instituição também sustentou a inadequação do compartilhamento de dados enquanto o processo não tenha se encerrado. No mais, não havendo jurisprudência destinada à contestação desse entendimento, compreende-se que, se o convocado para depor na CPI tiver firmado acordo de delação premiada e está não tiver sido homologada no processo de origem, caberá habeas corpus em face do depoente, em observância à garantia constitucional do direito ao silêncio.

5.7 A recente comissão da pandemia

No dia 15 de janeiro de 2021, mediante iniciativa do senador Randolfe Rodrigues e subscrito por trinta senadores, foi protocolado um requerimento de instalação de comissão parlamentar de inquérito visando apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da COVID-19. Todavia, após um período superior a dois meses, o pedido não foi lido no plenário da Casa e o próprio Presidente do Senado Federal manifestou-se contrário à instalação da CPI. Com isso, ficou suscitado que a conduta omissiva do presidente do Senado afrontaria direito líquido e certo dos impetrantes e dos signatários, posto que, preenchidos os requisitos, a comissão deveria ser instalada. A fim de defender o direito alegado, os senadores Alessandro Vieira e Jorge Kajuru Reis da Costa Nasser impetraram o Mandado de Segurança n. 37.760 perante o STF contra aquele ato omissivo. Sabe-se que o mandado tinha por objetivo pleitear a determinação judicial de instalação da CPI. Em 08 de abril de 2021, a partir de uma decisão monocrática, o ministro relator, Luís Roberto Barroso, manifestou-se do seguinte modo:

(...) Diante do exposto, defiro o pedido liminar para determinar ao Presidente do Senado Federal a adoção das providências necessárias à criação e instalação de comissão parlamentar de inquérito, na forma do Requerimento SF/21139.59425-24. Notifique-se a autoridade impetrada para cumprimento da decisão. Na sequência, abra-se vista à Procuradoria-Geral da República. Determino a inclusão imediata deste feito no Plenário Virtual, para que todos os Ministros possam se manifestar sobre o tema.

Ao tomar a sua decisão, informa Bahia, et al., (2021), o relator, mesmo ciente de que a concessão de liminar é da competência privativa do relator, sem necessidade de ratificação pelo pleno (art. 203, §1º do RISTF), determinou a inclusão do feito em Plenário Virtual para o referendo dos demais membros do Colegiado. Do mesmo modo, reconheceu a legitimidade dos parlamentares para a propositura do mandado de segurança para determinar a instauração da CPI, quando a comissão seja obstada por ação ou omissão inconstitucional. Tal liminar, compreendida enquanto medida acauteladora e imprescindível para que o Mandado de segurança não perdesse seu objeto no mérito, permitiu a defesa da garantia da minoria no exercício da atividade parlamentar. Por isso, salienta-se que tal decisão representou um momento fundamental no projeto constitucional brasileiro enquanto aprendizado social de longo prazo e de respeito à inclusão das minorias (Bahia, et al., 2021).

Por sua vez, no que concerne ao próprio andamento da comissão de inquérito, considerações críticas precisam ser levantadas. Primeiro, posto que as CPIs não são “órgãos investigatórios comuns”, mas órgãos parlamentares investigatórios de natureza política – de modo que a estratégia investigatória pode não ser orientada pela objetividade na obtenção da prova, mas sim por interesses políticos –, os interesses políticos ilegítimos podem sobrepujar a partir de uma ânsia persecutória que viola as garantias daqueles que estão submetidos aos escrutínios da comissão (Falivene, 2021). Isso significa que os meios empregados não podem suprimir direitos dos indivíduos. Com isto em mente, constata-se que o direito ao silêncio foi mal compreendido pelos parlamentares que, por ocasião de várias comissões de inquérito, incluindo a da Covid-19, atuaram visando que determinados investigados fossem presos em flagrante pela prática do crime de falso testemunho após calarem a verdade ou mentirem (Falivene, 2021).

Outros obstáculos ao correto exercício da comissão, e que muito preocupa a classe advocatícia, são o do desrespeito e das violações às prerrogativas de advogados que acompanham indiciados e testemunhas ouvidas pela CPI. Como é sabido, a

Lei 1.579/1952, ao dispor a respeito das comissões, esclarece em seus artigos que: “Art. 6º. (...) o processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal”, bem como que “Art. 3º, § 2º. O depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta”. Centrado nessa premissa elementar, Couto (2021) lista os diferentes episódios de violência contra a atuação advocatícia na CPI da Pandemia, vejamos:

1. Quando da oitiva do ex-Ministro da Saúde, Eduardo Pazuello, por exemplo, o advogado do representado foi impedido de exercer suas prerrogativas plenamente, visto que lhe foi cerceado o direito à palavra em diversas oportunidades;
2. Houve também o caso da advogada Maria Jamile José, defensora do ex-diretor de logística do Ministério da Saúde, Roberto Dias, o qual teve sua prisão decretada pela presidência da CPI durante a sessão. Na ocasião, a advogada teve a sua palavra violentamente cassada ao questionar a ordem de prisão;
3. Em outro momento, na inquirição do Ministro da Controladoria Geral da União, Wagner Rosário, observou-se além da falta de cordialidade no tratamento concedido ao advogado e seu representado, atos de obstrução à palavra, com determinação pelo Presidente da CPI, Omar Aziz, de que ambos fossem conduzidos pela polícia legislativa para fora da sala onde se realizava a sessão;
4. Outro episódio ocorreu em junho com o criminalista Alberto Zacharias Toron, que defende o empresário Carlos Wizard. Durante o depoimento de Wizard, o senador Otto Alencar (PSD-BA), enquanto presidia a CPI temporariamente, fez uma piada com Wizard, citando o advogado. “Seu advogado está aí do lado. Inclusive, seu advogado está muito corado, parece que tomou banho de mar, está vermelho, e o senhor Carlos amarelou aqui na comissão”, disse Alencar. Toron rebateu: “Vossa Excelência se referiu a mim e não quer que eu lhe responda. Isso é de uma covardia, senador”. O senador então disse que chamaria a Polícia Legislativa caso o criminalista não pedisse desculpas. A ameaça não foi cumprida após outros senadores intervirem.²
5. E mais recentemente, na última quarta-feira, 29/9/21, o advogado Breno Brandão, que acompanhava o empresário Luciano Hang no seu depoimento, foi tratado com bastante rispidez pelo Senador Rogério Carvalho (PT-SE). Ato contínuo discutiram demasiadamente e, em seguida, o presidente da comissão, Senador Omar Aziz, expulsou o advogado da sessão.

Essa enorme quantidade de episódios dantescos evidenciam a fragilidade que acomete as garantias que regem e orbitam em torno do exercício da advocacia no país. Frente a tamanhos abusos às prerrogativas legais, pondera Couto (2021), cabe a classe se unir, pois tais ocorrências se reproduzem rotineiramente em muitas varas, fóruns, tribunais, delegacias e outras repartições públicas ao redor do país.

6. Considerações Finais

Conclui-se, então, que a comissão parlamentar de inquérito é um importante instituto para a manutenção da ordem constitucional de um Estado Democrático, sobretudo em países republicanos e presidencialistas como o Brasil. Nesse sentido, vale destacar que, dentre os requisitos apresentados para a instauração da CPI, o quórum de um terço dos membros denota a dimensão instrumental das comissões para a ação das minorias parlamentares.

Demonstra-se, também, que a Constituição Federal de 1988 atribuiu às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação típicos das autoridades judiciais, mas, mesmo assim, alguns deles ainda são exclusivos do Poder Judiciário. Isto é, a CPI não está autorizada a fazer o que bem entender ao longo da condução do inquérito legislativo. Dentre as competências, as CPIs estão autorizadas a realizar a convocação de particulares e autoridades públicas para prestar depoimento; providenciar perícias, exames, buscas e requisição de documentos; bem como determinar de quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico.

Por outro lado, em virtude do princípio da reserva de jurisdição, as CPIs não estão autorizadas a desempenhar uma série de outras medidas, a exemplo daquelas que versam sobre restrição da assistência jurídica aos investigados; proibição de ausentar-se da comarca ou do país, interceptação telefônica; busca e apreensão domiciliar de documentos. Ademais, devemos

incluir nesse rol a incompetência das CPIs para a decretação de prisões, exceto em flagrante delito e para a aplicação de medidas cautelares – como indisponibilidade de bens, arrestos, sequestro e hipoteca judiciária. Portanto, são temas sensíveis e com inflexões diretas nos julgamentos da Suprema Corte do Brasil.

Paralelamente, reitera-se a constatação de que as CPIs, em função da identidade dos seus protagonistas e de suas consequências sociais e políticas, são alvo de visibilidade nos noticiários nacionais. Por conseguinte, como ensina Branco & Mendes (2022), a vontade de agir nas comissões pode facilmente colidir com direitos individuais. Diante disso, a intervenção do Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião da Constituição, revela-se essencial para harmonizar, nitidamente, o interesse público com os direitos fundamentais e o princípio da separação de poderes.

Por fim, levando-se em consideração a atualidade da matéria e de seus impactos sociais políticos, propõe-se, como temas para futuros projetos de pesquisa, a investigação mais detalhada acerca das semelhanças e diferenças quanto ao funcionamento das CPIs no Brasil e nos demais países latino-americanos, principalmente naquilo que concerne aos direitos das minorias parlamentares e à validade dos processos. Igualmente, após a realização das mais recentes comissões no Congresso nacional brasileiro, faz-se imprescindível o acompanhamento de suas futuras repercussões tanto no campo doutrinário quanto na ordem jurisprudencial dos tribunais superiores.

Referências

- Alencar, J. C. F. de. (2005). *Comissões parlamentares de inquérito no Brasil*. (1ªed.): Renovar.
- Andrade, G. de. (2022). Comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos. *Genjurídico*. <http://genjuridico.com.br/2022/06/08/comissoes-parlamentares-de-inquerito-nos-estados-unidos/>
- Bahia, A. G. M. F. de M., & Menezes, M. de A., & Oliveira, M. A. C. de., & Silva, D. B. e., & Vecchiatti, P. R. I. (2021). A proteção das minorias parlamentares no devido processo legislativo: a decisão liminar no MS 37.760. *Empório Direito*. <https://emporiiodireito.com.br/leitura/a-protecao-das-minorias-parlamentares-no-devido-processo-legislativo-a-decisao-liminar-no-ms-37-760>
- Baka, A. A., & Bittencourt, S. C., & Braga, R. M., & Guadagnin, G., & Marques, P. B. M., & Paula, J. A. de. (2007). Comissões parlamentares de inquérito: poderes, limites, (in)competências, e aspectos constitucionais. https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Jefferson_Augusto_de_Paula_comissoes_parlamentares.pdf
- Barroso, L. R. (2022). *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. (10ª ed.): Saraiva Jur.
- Botelho, L. L. R., Cunha, C. C. de A., & Macedo, M. (2011). O método da revisão integrativa nos estudos organizacionais. *Gestão e Sociedade*, 5(11), 121–136. <https://doi.org/10.21171/ges.v5i11.1220>
- Brasil. (1934). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da república dos estados unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm
- Brasil. (1937). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição dos estados unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm
- Brasil. (1946). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição dos estados unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. http://ww.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm
- Brasil. (1967). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da república federativa do Brasil de 1967*. http://ww.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm
- Brasil. (1988). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da república federativa do Brasil de 1988*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil (2005). Resolução da câmara dos deputados nº 17, de 1989. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>
- Brasil. (1994). Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 71.261, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, j. 11-5-1994, P, DJ de 24-6-1994. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72994>
- Brasil. (1996). Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 71039 RJ, Relator ministro Paulo Brossard, Data de Julgamento: 07/04/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 06-12-1996 PP-48708 EMENT VOL-01853-02 PP-00278. <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/748413/inteiro-teor-100464607>
- Brasil. (2000). Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 23.576 – DF (pedido de reconsideração), Relator Ministro Celso de Mello, Informativo STF n. 176, de 9-2-2000. <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14824635>

- Brasil. (2000). Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 23.452, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1999, DJ 12-05-2000 PP-00020 EMENT VOL-01990-01 PP-00086. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85966>
- Brasil. (2001). Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 23.652, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16-2-2001. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86000>
- Brasil. (2001). Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 80584 PA, Relator Ministro Néri da Silveira, Data de Julgamento: 08/03/2001, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 06-04-2001 PP-00069 EMENT VOL-02026-05 PP-01094. <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/777941>
- Brasil. (2006). Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.831, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-2005, Plenário, DJ de 4-8-2006. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86189>
- Brasil. (2010). Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 100.200, Relator Ministro Joaquim Barbosa, julgamento em 8-4-2010, Plenário, DJE de 27-8-2010. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613706>
- Brasil. (2014). Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus 119941*, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 25/03/2014, Processo Eletrônico DJe-080 DIVULG 28-04-2014 PUBLIC 29-04-2014. <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5737429>
- Branco, P. G. G., & Mendes, G. F. (2022). *Curso de direito constitucional*. (17ª ed.): Saraiva Jur.
- Bulos, U. L. (2001). *Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática*, São Paulo: Saraiva Jur.
- Couto, R. D. (2021). Violações as prerrogativas de advogados na CPI da pandemia. *Migalhas*. <https://www.migalhas.com.br/depeso/352635/violacoes-as-prerrogativas-de-advogados-na-cpi-da-pandemia>
- Dallari, D. de A. (2015). *Elementos de teoria geral do estado*. (33ª ed.): Saraiva Jur.
- Feferbaum, M., & Queiroz, R. M. R. (2022). *Metodologia da Pesquisa em Direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses*. (2ª ed.). Saraiva Jur.
- Falivene, M. (2021). As CPIs e o respeito às garantias fundamentais do acusado. *Consultor Jurídico*. <https://www.conjur.com.br/2021-jul-18/falivene-cpis-respeito-garantias-fundamentais-acusado>
- Ferreira, D. M. (2022). Comissões parlamentares de inquérito. *Genjurídico*. <http://genjuridico.com.br/2022/06/21/origens-das-comissoes/>
- Ferreira, P. (1992). *Comentários à constituição brasileira*. v.3. São Paulo: Saraiva Jur.
- Fraga, A. (2022). As comissões parlamentares de inquérito na constituição brasileira de 1946. *Genjurídico*. <http://www.genjuridico.com.br/2022/06/14/comissoes-parlamentares/>
- Jacques, P. (2022). Comissão parlamentar de inquérito e governo de gabinete. *Genjurídico*. <http://www.genjuridico.com.br/2022/06/15/governo-de-gabinete/>
- Köche, J. C. (2011). *Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa*. Petrópolis: Vozes.
- Lenza, P. (2020). *Direito constitucional esquematizado*. (24ª ed.): Saraiva Educação.
- Marinho, J. (2022). Natureza e função política das comissões parlamentares de inquérito. *Genjurídico*. <http://genjuridico.com.br/2022/06/22/funcao-politica-das-comissoes/>
- Meirelles, H. L. (2017). *Direito municipal brasileiro*. (18ª ed.): Malheiros.
- Mello, J. C. de., Filho. (1983). Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito, in *Justitia*, São Paulo, 45(121), 155-160, abr./jun., 1983. <https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=20191>
- Moraes, A. de. (2022). *Direito constitucional*. (38ª ed.): Atlas.
- Moura, P. A. A. M. (2016). *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites constitucionais associados à investigação parlamentar*. <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/10572>
- Nucci, G. de S. (2021). *Manual de direito penal*. (17ª ed.): Forense.
- Oliveira, J. de O., Filho. (2022). Comissões parlamentares de inquérito. *Genjurídico*. <http://genjuridico.com.br/2022/06/07/comissoes-parlamentares-de-inquerito/>
- Paiva, N. (2021). Requisitos constitucionais para criação das comissões parlamentares de inquérito. *Direito Real*. <https://direitoreal.com.br/artigos/requisitos-constitucionais-para-criacao-das-comissoes-parlamentares-de-inquerito>
- Pereira, A.S., & Shitsuka, D. M., & Parreira, F.J., & Shitsuka, R. (2018). *Metodologia da pesquisa científica*. Santa Maria: Ed. UAB/NTE/UFSM.
- Piçarra, N. (1989). *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. (1ª ed.): Coimbra.
- Romano, R. T. (2014). A delação premiada e o dever de sigilo. *Jus Navigandi*. <http://jus.com.br/artigos/32610/a-delacao-premiada-e-o-dever-de-sigilo>
- Salgado, P. (2001). *Comissões parlamentares de inquérito: doutrina, jurisprudência e legislação*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Silveira, R. T. da. (2010). Dos limites constitucionais da comissão parlamentar de Inquérito e das provas obtidas pela CPI que os extrapolarem. *Jus Navigandi*. <http://jus.com.br/artigos/14311/dos-limites-constitucionais-da-comissao-parlamentar-de-inquerito-e-das-provas-obtidas-pela-cpi-que-os-extrapolarem>
- Souza, H. A. (2021). O direito constitucional das minorias parlamentares: a instauração da “cpi da pandemia” no senado federal. *Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre*. <https://esjud.tjac.jus.br/periodicos/index.php/esjudtjac/article/view/26>