

Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP
Mestrado em Direito Constitucional

CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PRATICADOS POR COMISSÃO
PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI

Mestrando Remilson Soares Candeia

2009

Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP
Mestrado em Direito Constitucional

CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PRATICADOS POR COMISSÃO
PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI

Mestrando Remilson Soares Candeia

Dissertação apresentada ao Instituto
Brasiliense de Direito Público - IDP,
como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Direito
Constitucional.

Orientador: Professor Doutor Inocêncio
Mártires Coelho.

Brasília - DF

2009

“Tudo posso naquele que me fortalece.”

Filipenses 4,13.

Dedico este trabalho à memória de meu amado e saudoso pai, Geraldo Soares Candeia, a quem devo a formação sempre por ele perseguida e os aprendizados da vida, assimilados e transmitidos a quem de mim necessita. Dedico também à minha amada mãe, Rosa Ferreira Soares, que, até os dias de hoje, participa efetivamente da minha formação, com palavras, gestos, carinho e amor.

Agradeço a Rosângela de Oliveira Pereira Candeia pelos constantes incentivos. Agradeço a Mariana de Oliveira Pereira Candeia e a Daniela de Oliveira Pereira Candeia, minhas amadas filhas, fonte de inspiração e razão do meu viver pelos constantes incentivos, compreensão, carinho, amor sempre demonstrados.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Inocêncio Mártires Coelho pelas observações pontuais, pelo porto seguro que foi na condução desta dissertação, sem o qual não teria até aqui chegado. Muito obrigado!

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar o controle jurisdicional dos atos praticados pelas comissões parlamentares de inquérito criadas pela Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional. Esse tema é polêmico em razão da possibilidade de, no caso em estudo, o Poder Judiciário controlar o Poder Legislativo, o que poderia gerar violação à Tripartição de Poderes consagrada em Montesquieu, já que as comissões parlamentares de inquérito inserem-se na competência fiscalizadora deste Poder. Para se alcançarem os objetivos pretendidos por este trabalho, houve pesquisas às diversas doutrinas sobre os temas que envolvem a persecução deste trabalho; consultas ao site do Supremo Tribunal Federal, a fim de serem obtidas as decisões que envolvem o controle jurisdicional sobre a CPI, à legislação e aos periódicos pertinentes. As atividades praticadas por CPI podem ser consideradas como **interna corporis**, motivo por que emergem dúvidas sobre os limites do controle exercido pelo Judiciário. A tutela jurisdicional prestada pelo Supremo Tribunal Federal, como regra geral, não adentra os atos **interna corporis** praticados pela Administração, onde, em contraposição ao Poder Judiciário, se encontram as comissões parlamentares de inquérito. Contudo, o fato de a CPI ou a Administração classificar um ato como **interna corporis** não implica, por si só, o afastamento da possível tutela jurisdicional em face da ilegalidade de determinados atos por ela praticados, pois, acima disso, está a natureza do ato. É esta que determinará os limites para o Poder Judiciário adentrar a análise da legalidade, e não de mérito, do ato praticado pela CPI, pois não de ser tutelados os direitos e garantias individuais, os temas com reserva de jurisdição, bem como outros que digam respeito à violação de direito de outrem, tudo em conformidade com o Sistema de Jurisdição Única adotado pela Constituição Federal.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito, CPI, Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Brasil, atos administrativos, controle

jurisdicional, mandado de segurança, habeas corpus, Sistema de Jurisdição Única, interna corporis.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the jurisdictional control of actions practiced by parliamentary investigative commissions (CPIs) created by the Brazilian House of Representatives, the Senate and the Congress. Such theme is quite polemic due to possibility of control by the Judiciary Power towards the Legislative Power, in this study case, situation of which could violate the Separation of the Three Powers sacred in Montesquieu, once CPIs are included within the supervening jurisdiction of such Power. In order to reach purposes intended in this paper, there have been researches on several doctrines on themes involving its perfection; searches to the website of Brazilian High Court in order to obtain decisions concerning the jurisdictional control on a CPI, on legislation and applicable documents. Activities practiced by CPI may be considered as *interna corporis*; that is the reason why doubts are raised with respect to the control limits exercised by the Judiciary Power. The jurisdictional custody provided by the Brazilian High Court, as a rule, does not include *interna corporis* actions practiced by High Administration, where, in opposition to the Judiciary Power, CPIs are found. Nevertheless, the fact that CPI or Management classifies an action as *interna corporis* does not imply itself the dismissal of a possible jurisdictional custody against the illegality of certain actions practiced thereby since, beyond that, there is the nature of an action. This will set forth the limits for the Judiciary Power to enter the analysis of legality, and not merit, of an action practiced by CPI, once individual rights and guarantees, competence-reserved matters, and other events with respect to the violation of others' right will be in custody, all in accordance with the Single Competence System adopted by the Brazilian Federal Constitution.

Key Words: Parliamentary Investigative Commission, CPI, Brazilian Congress, Brazilian House of Representatives, Brazilian Senate, Brazil, administration actions, jurisdictional control, warrant, *habeas corpus*, Brazilian Single Competence System, *interna corporis*.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
Apud	Consoante, conforme, segundo
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPP	Código de Processo Penal
DJ	Diário de Justiça
HC	Habeas Corpus
IDP	Instituto Brasiliense de Direito Público
MC	Medida Cautelar
MP	Ministério Público
MS	Mandado de Segurança
MS/MC	Medida Cautelar em Mandado de Segurança
p.	página
pp.	páginas
PrND	Programa Nacional de Desburocratização
RE	Recurso Extraordinário
RE-AgR	Agravo Regimental no Recurso Extraordinário
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
RMS	Recurso em Mandado de Segurança
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF	Tribunal Regional Federal
v.	volume

SUMÁRIO

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS	13
II - TRIPARTIÇÃO DE PODERES SOB O ENFOQUE DO CONTROLE	16
2.1 - Poder Executivo	25
2.2 - Poder Judiciário.....	31
2.3 - Poder Legislativo	39
III - COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO	42
3.1 - Natureza jurídica	44
3.2 - Evolução constitucional	45
3.3 - Instauração	53
3.3.1 - Requerimento de um terço dos membros.....	54
3.3.2 - Apuração de fato determinado	58
3.3.3 - Prazo certo.....	64
3.4 - Competências e poderes de investigação	65
3.5 - Reserva jurisdicional	67
3.6 - Conseqüências da CPI.....	69
IV - ASSUNTOS INTERNA CORPORIS DA CPI.....	71
V - PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À CPI.....	79
5.1 - Princípio do contraditório e da ampla defesa.....	83
5.2 - Princípio da legalidade.....	87
5.3 - Princípio da transitoriedade.....	89
5.4 - Princípio da finalidade	90
5.5 - Princípio da formalidade	93
5.6 - Princípio da proporcionalidade de composição da CPI	95
5.7 - Princípio da colegialidade	99
5.8 - Princípio da não obrigação de produção de prova contra si.....	100
5.9 - Princípio do devido processo legal	103
5.10 - Princípio da motivação.....	105
5.11 - Princípio da publicidade.....	108
VI - ASSUNTOS CONTROVERTIDOS NA CPI.....	114
6.1 - Quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico.....	116
6.2 - Direito de as minorias instaurarem CPI	121
6.3 - Direito de permanecer calado.....	129
6.4 - Interceptação telefônica	132
6.5 - Direito de petição	136
VII - REMÉDIOS PROCESSUAIS EM FACE DOS ATOS PRATICADOS PELA CPI	139
7.1 - Mandado de segurança.....	139
7.1.1 - Conceito e legitimidade.....	139
7.1.2 - Espécies.....	143
7.1.3 - Efeitos	145

7.1.4 - Natureza jurídica e competência	146
7.1.5 - Ato de autoridade	148
7.1.6 - Direito líquido e certo	149
7.1.7 - Prazo.....	151
7.1.8 - Partes	152
7.1.9 - Litisconsórcio, assistência e terceiro prejudicado	154
7.2 - Habeas corpus	155
7.2.1 - Origem.....	155
7.2.2 - Fundamento.....	157
7.2.3 - Espécies.....	158
7.2.4 - Natureza jurídica e competência	158
7.2.5 - Legitimidade	159
7.2.6 - Habeas corpus em face de atos praticados por CPI.....	161
VIII - CONSIDERAÇÕES FINAIS	164
IX - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	166

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho consiste em dissertação acerca do “Controle Jurisdicional dos Atos Praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI”, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional, área de concentração em Constituição e Sociedade, no Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Para sua consecução, serão observados os seguintes capítulos no desenvolvimento: Tripartição de Poderes sob o Enfoque do Controle, Comissão Parlamentar de Inquérito, Assuntos Interna Corporis da Comissão Parlamentar de Inquérito, Princípios Aplicáveis à CPI, Assuntos Controvertidos na CPI, Remédios Processuais em Face dos Atos Praticados pela CPI, Considerações Finais.

Não há pretensão de se esgotar o tema, polêmico e controverso, que abarca a atuação eminentemente dos Poderes Legislativo e Judiciário, mas apresentar uma possibilidade interpretativa, com as peculiaridade e as restrições verificadas em alguns casos concretos, sobre o controle jurisdicional dos atos praticados por comissão parlamentar de inquérito.

Além deste capítulo introdutório, o segundo tratará da Tripartição dos Poderes. Não basta consignar a competência específica dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo. Mister se faz apresentar os pontos de interceção entre eles, a fim de estabelecer os controles exercidos pelos respectivos Poderes. Eis o enfoque desse capítulo: Tripartição de Poderes com enfoque nos respectivos controles de um Poder sobre o(s) outro(s).

O terceiro capítulo versará especificamente sobre comissão parlamentar de inquérito, sob os aspectos da natureza jurídica, instauração, competência, poderes, reserva jurisdicional e conseqüências dos achados de suas apurações.

O próximo capítulo analisará os assuntos **interna corporis** da CPI. Identificar esses atos e a possibilidade constitucional de sobre eles exercer o controle jurisdicional é o objetivo desse tópico.

O quinto capítulo apresentará os princípios a serem observados pela Comissão, bem como pelo Poder Judiciário em face do controle exercido sobre os atos praticados pela CPI, como requisito para desenvolvimento válido e regular do processo, tanto no âmbito da comissão parlamentar de inquérito, quanto no do Judiciário.

O sexto capítulo tratará de casos controvertidos abarcados pela CPI. Para melhor didática do desenvolvimento desse tópico, serão analisados casos concretos submetidos à apreciação do Supremo Tribunal Federal - STF, sempre com enfoque na interpretação autêntica realizada por esta Corte.

Falar sobre o controle exercido pelo Judiciário sem adentrar os remédios processuais destinados a garantir essa intervenção implicaria um vácuo de difícil preenchimento entre o trabalho e os objetivos desenvolvidos. Nesse sentido, o capítulo sétimo destinar-se-á a apresentar os institutos por meio dos quais o Poder Judiciário poderá ser movimentado, a fim de prestar sua tutela jurisdicional ante lesão ou ameaça a direito por atos praticados por aquela comissão.

Em seguida, far-se-ão as considerações finais, com o objetivo de permitir o fechamento das idéias perseguidas durante a consecução deste trabalho.

Para se alcançar esse objetivo, foram delimitados os assuntos que guardam relação com comissão parlamentar de inquérito, no âmbito do Congresso Nacional, motivo por que, por vezes, não se aprofundarão determinados tópicos, em virtude da necessidade de outros serem investigados mais de perto.

A partir daí, foram feitas diversas pesquisas, tais como: literatura sobre o tema, consulta ao sítio do Supremo Tribunal Federal, legislação, periódicos.

Ao final desta dissertação, pretender-se-á satisfazer à seguinte pergunta: quais são os limites do controle exercido pelo Poder Judiciário, entenda-se, no caso concreto, Supremo Tribunal Federal, em face dos atos praticados por comissão parlamentar de inquérito?

Convido a todos que, de alguma forma, tenham interesse sobre o assunto a percorrerem o texto e a formularem sugestões que possam aperfeiçoar esta dissertação.

Boa leitura!

II - TRIPARTIÇÃO DE PODERES SOB O ENFOQUE DO CONTROLE

O Brasil Império contemplava quatro Poderes, quais sejam: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador. Este era exercido pelo Imperador, além das atribuições da função de Chefe de Estado.

A Constituição de 1824¹, outorgada por D. Pedro I, contempla, em seu Título 3º, os Poderes e a representação nacional, conforme descrito nos arts. 9º a 12, **in verbis**:

“Art. 9º A divisão e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece.

Art. 10 Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.

Art. 11 Os representantes da Nação brasileira são o Imperador e a Assembléia Geral.

Art. 12 Todos estes Poderes no Império do Brasil são delegações da Nação².”

Contudo, o Poder Moderador devia ser compreendido no contexto do tempo em que foi instituído, cuja competência era do Imperador.

Ives Gandra da Silva Martins assim noticia a relevância desse quarto Poder, mencionando Brás Florentino Henrique de Souza:

“Brás Florentino Henrique de Souza, em páginas clássicas e ainda atuais, enalteceu o quarto poder constitucional, que

¹ NOGUEIRA, Otaciano. Constituições Brasileiras: 1824. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, p. 81.

² Sahid Maluf (in Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 23ª ed., 1995, p. 16) define nação nos seguintes termos: “Nação é uma entidade de direito natural e histórico. Conceitua-se como um conjunto homogêneo de pessoas ligadas entre si por vínculos permanentes de sangue, idioma, religião, cultura e ideais”.

permitiu, no 2º Império, o mais longo período de estabilidade política, desde a independência do Brasil até os dias atuais”³.

O Poder Moderador foi extinto por meio da Carta Magna de 1891, a qual estabelecia a existência tão-somente dos outros Três Poderes, conforme consignado em seu art. 15, nos seguintes termos: “Art. 15. São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si”⁴.

Enfatize-se que essa tripartição de poderes montesquiana perdura até a Constituição Federal atual.⁵

Acerca da tripartição de poderes, não se pode olvidar um esboço da divisão de poderes contemplados em Locke⁶, cuja necessidade de as leis humanas estarem em consonância com as leis da natureza impunha segregação das funções exercidas pelos Poderes Legislativo e Executivo. Embora houvesse essa separação de funções entre Legislativo e Executivo, havia uma nítida subordinação deste àquele.

Além desses dois Poderes, Locke também menciona um terceiro: Poder Federativo⁷, voltado para as relações internacionais do Estado, como, por exemplo, declarar e celebrar a guerra ou a paz e formular acordos.

Verifica-se, portanto, em Locke uma espécie de separação de poderes, mas sendo que um se subordinava ao outro, ou seja, não havia independência entre eles.

³ Apud MARTINS, Ives Gandra da Silva. A Separação de Poderes no Brasil. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização – PrND, Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985, p. 51.

⁴ BALEEIRO, Alimoar. Constituições Brasileiras: 1891. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, p. 80.

⁵ O art. 2º da Constituição Federal de 1988 assim contempla os Poderes da União: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

⁶ LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. São Paulo: Abril, 1978, p. 87.

⁷ LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. São Paulo: Abril, 1978, p. 234.

Contudo, a teoria da separação dos poderes, com ênfase na liberdade dos cidadãos, ganha evidência em Montesquieu⁸, segundo o qual a atividade do Estado compreende as funções executiva, legislativa e judiciária, requisito essencial para se alcançar essa liberdade. Daí por que a existência da tripartição das atividades do Estado entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

No mesmo sentido, sob a influência dos ideais da Revolução Francesa, o art. 16, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 26 de agosto de 1789, na França, consagra que “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos **nem estabelecida a separação dos poderes** não tem Constituição”⁹. (grifei)

Assim se manifestou Montesquieu acerca dessa liberdade, como garantia do cidadão¹⁰:

“A liberdade política, em um cidadão, é essa tranqüilidade de espírito que decorre da opinião que cada um tem de sua segurança; e, para que se tenha essa liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo que um cidadão não possa temer outro cidadão.

Quando em uma só pessoa, ou em um mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não pode existir liberdade, pois se poderá temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado criem leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

⁸ MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat. Do Espírito das Leis. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., 2006.

⁹ Artigo obtido por meio da Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo, no site: http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html.

¹⁰ MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat. Do Espírito das Leis. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., 2006, p. 166.

Também não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se o poder executivo estiver unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria o legislador. E se estiver ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo então estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou o dos nobres, ou o do povo, exercesse estes três poderes: o de criar as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as querelas dos particulares.”

Em que pese a existência dessa divisão de funções em poderes, não se questiona que o poder do Estado é uno e indivisível. Embora alguns autores sustentem a inadequação da expressão separação de poderes, em virtude de se tratar de uma distribuição de funções, entende-se ser mais apropriada a expressão tripartição de poderes para definir os limites e as competências de cada Poder do Estado, conforme delimitado pela Constituição Federal.

Da mesma forma que pode ser concebida a separação de poderes como instrumento para se assegurar a liberdade do cidadão, não se desconsidera que ela também pode indicar um princípio de organização política.¹¹

Hans Kelsen, ao falar sobre separação de poderes, assim se manifestou:

“O conceito de ‘separação de poderes’ designa um princípio de **organização política**. Ele pressupõe que os chamados três poderes podem ser determinados como três funções distintas e

¹¹ KELSEN, Hans. Tradução de Luís Carlos Borges. Teoria Geral do Direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 4ª ed., 2005, p. 385.

coordenadas do Estado, e que é possível definir fronteiras separando cada uma dessas três funções”^{12,13}. (grifei)

Além de aumentar a eficiência do Estado, essa tripartição de poderes possui o objetivo fundamental de garantir a liberdade individual, pois quanto mais concentrado o poder nas mãos de uma única pessoa, mais próximo da tirania encontra-se o governo.

Na concepção de Montesquieu, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si e estão intimamente associados à idéia de Estado Democrático de Direito, ou seja, ao Estado que cria e se submete às leis que elaborou. Essa tripartite divisão veio a ser incluída na maioria das constituições modernas.

Entretanto, essa divisão de poderes não se apresenta absoluta, ou seja, não resta identificada perfeita independência entre esses Três Poderes, motivo por que se originou a construção doutrinária do **sistema de freios e contrapesos**, também conhecido como *checks and balances*.

¹² HANS, Kelsen. Teoria Geral do Direito e do Estado. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 4ª ed., 2005, p. 385.

¹³ Kelsen, ainda sobre separação dos poderes, leciona que: “As funções originalmente combinadas na pessoa do monarca não foram ‘separadas’, mas antes divididas entre o monarca, o parlamento e os tribunais. Os ‘poderes’ legislativo, executivo e judiciário, que os que formularam o princípio de separação tinham em mente, não são três funções do Estado distintas logicamente, mas as competências que o parlamento, o monarca e os tribunais adquiriram ao longo da história na chamada monarquia constitucional. A significação histórica do princípio chamado ‘separação de poderes’ encontra-se precisamente no fato de que ele opera antes contra uma concentração do que a favor de uma separação de poderes. O controle das funções legislativa e executiva pelos tribunais significa que as funções legislativa, executiva e judiciária são combinadas na competência dos tribunais. Assim, o controle subentende que **os poderes legislativo e executivo estão divididos entre os chamados órgãos legislativos e executivo, por um lado e os tribunais, por outro**. Da mesma maneira, a participação do monarca na legislação significa que a sua competência inclui tanto a função legislativa quanto a executiva, e, assim, que o poder legislativo está dividido entre o monarca e o parlamento. O fato de que, em uma monarquia constitucional, o chefe do departamento não é responsável para com o parlamento é um resíduo da monarquia absoluta e não – como poderíamos estar inclinados a supor – uma aplicação do princípio de divisão de poderes. Uma concessão a esse princípio é o dispositivo segundo o qual os atos do monarca têm de ser referendados pelos ministros de gabinete que são responsáveis para com o parlamento. Assim, o parlamento, embora um órgão de legislação, tem controle sobre a administração.” (grifei) (in Teoria Geral do Direito e do Estado. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 4ª ed., 2005, pp. 402/403)

Acerca do sistema de freios e contrapesos, em singular explicação, Dalmo de Abreu Dallari ensina que:

“O sistema de separação de poderes, consagrado nas Constituições de quase todo o mundo, foi associado à idéia 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 a 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 competências.”¹⁴

Também sobre o tema do sistema de freios e contrapesos, Canotilho¹⁵ assim se manifesta em um item denominado “Freio, balanço e controlo na ordenação de órgãos e funções”:

¹⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 20^a ed., 1998, pp. 219 e 220.

¹⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Livraria Almedina, 3^a ed., 1999, pp. 516/517.

“Através da atribuição a um órgão ou grupo de órgãos de uma função específica fundamental, visa-se obter o velho desiderato do equilíbrio de poderes e de um governo moderado, tal como Montesquieu o definiu impressivamente: *“Pour qu’on ne puisse pas abuser du pouvoir il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir”* (De l’Esprit des Lois, 1748, Livro XI, Cap. IV).

Esta idéia de governo moderado centrada no balanço e controlo recíproco de poderes configura-se e concretiza-se de forma diversa nos vários ordenamentos constitucionais, mas fundamentalmente os esquemas são os seguintes: (1) complexo **sistema de co-responsabilidades e interdependências** dado que, por ex., entre nós, na função legislativa não participara apenas a AR, pois, por um lado, os actos legislativos carecem de promulgação e assinatura do PR (arts. 134º/b e 136º) e de referenda do Governo (art. 140º), e, por outro lado, a AR não tem o monopólio da legislação, cabendo ao governo fazer actos com valor legislativo como são os decretos-leis (art. 198º); (2) um *sistema de balanço* em que a escolha, nomeação ou manutenção no cargo de um ou vários titulares de órgãos depende da manifestação da vontade de outros órgãos (por ex., a nomeação e manutenção do Governo dependem da AR e PR, a AR pode ser dissolvida pelo PR); (3) divisão de poderes dentro do mesmo poder (ex.: Governo, Conselho de Ministros, Primeiro-Ministro). O sistema de freios e de balanços constitucionalmente estabelecido aponta para a ilegitimidade de qualquer “deslocação” de peso funcional conducente a um ‘cesarismo presidencial’, a ‘absolutismo parlamentar’ ou a uma ‘autocracia do governo’”. (grifos constantes do original)

O próprio Montesquieu identifica a possibilidade de veto (Poder Executivo) a ser exercido sobre a função institucional do Poder Legislativo, sob pena de, em assim não sendo, haver uma tirania deste sobre aquele. Nesse sentido, assim se pronunciou Montesquieu¹⁶:

“Se o Poder Executivo não tem o direito de controlar [vetar] os empreendimentos do corpo legislativo, este tornar-se-á despótico, pois, como pode atribuir a si todo o poder que pode imaginar, destruirá todos os outros poderes.”

Como se percebe no sistema de freios e contrapesos, decorrente da tripartição de poderes, embora exista independência de cada Poder do Estado, eles estão sob a vigilância, sob o controle, sob a limitação de outro Poder, na forma preconizada pela Constituição.

Nesse contexto, os atos praticados pelo Poder Executivo estão sob a supervisão do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, conforme o caso.

Quando, por exemplo, o Poder Executivo descentraliza recursos públicos federais para um ente da Federação sob a forma de convênio ou outra transferência voluntária, a ele compete fiscalizar sua regular aplicação, em primeiro plano, independentemente do Poder a que se vincule a pessoa que recebeu esses recursos. Entretanto, o Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, poderá fiscalizar prévia, concomitante ou posteriormente a correta aplicação desses recursos, mediante controle externo. Da mesma forma, o Poder Judiciário poderá, por meio dos remédios processuais pertinentes, controlar a legalidade do ato praticado pelo Executivo, Legislativo ou pelo próprio Judiciário.

Ademais, nos termos da Norma Fundamental mencionada por Kelsen¹⁷, segundo a qual todos os normativos dela se derivam e contra ela não podem opor-se, os artigos 70 e 71 da Constituição Federal estabelecem a

¹⁶ MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat. Do Espírito das Leis. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., 2006, p. 171.

¹⁷ KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 6ª ed., 1998, pp. 246/247.

competência do Congresso Nacional - Poder Legislativo - para exercer o controle externo, independentemente do Poder a que incida, nos seguintes termos:

“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 controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o Auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete (...).”

Como se verifica desses comandos constitucionais, o Poder Legislativo fiscaliza o Poder Executivo e o Poder Judiciário, mediante controle externo.

Além desse controle externo exercido pelo Poder Legislativo, não se pode olvidar a competência do Poder Judiciário para também fiscalizar o Executivo ou o Legislativo, pois “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito” (art. 5º, XXXV, CF), que poderá ser exercida por meio de ação popular, nos termos da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, mediante ação civil pública, de acordo com a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, ou de acordo com outro instituto processual adequado, conforme o caso.

Como se percebe, a fiscalização de um Poder, além da autotutela a este inerente, compete a um outro ou aos outros dois simultaneamente, seja

por meio do controle externo, seja mediante a tutela jurisdicional do Estado, seja por meio de veto.

Impõe-se registrar, então, que, na tripartição de poderes, um Poder não se sobrepõe ao outro, ou seja, não há Poder mais ou menos importante do que o outro. O que de fato ocorre é a divisão da função estatal entre os Três Poderes na consecução dos objetivos do Estado, com características e competências distintas, previstas expressamente no Texto Constitucional.

Nesse sentido, de fato, existe um poder uno dividido em três esferas de competência: uma administrativa, outra legislativa e uma terceira jurisdicional.

Ademais, somente haverá o sistema de freios e contrapesos – *checks and balances* – nos exatos termos e limites fixados pela Constituição, sob pena de se conferir ao Poder Executivo, por meio de medidas provisórias ou de veto, ao Poder Legislativo, mediante leis ou controle externo, ou ao Poder Judiciário, por intermédio da tutela jurisdicional, a possibilidade de interferência indevida em outro Poder.

Feitas essas considerações acerca da divisão dos poderes/funções do Estado, passa-se aos poderes individualmente, com enfoque nos controles por eles exercidos sobre os outros.

2.1 - Poder Executivo

O Poder Executivo constitui um dos poderes da União, conforme consagrado no art. 2º, da Constituição Federal.¹⁸

Entretanto, a expressão “Poder Executivo” contempla alguns conteúdos.

¹⁸ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Primeiro, é um dos Poderes da União¹⁹. Segundo, pode ser compreendido como um cargo ocupado pelo Presidente da República²⁰. Terceiro, pode ser entendido como uma função, tal como previsto no art. 76, da Constituição Federal.

Gilmar Ferreira Mendes classifica as atribuições do Presidente da República de acordo com o âmbito de suas competências²¹:

- a) direção da Administração federal;
- b) relação com o Congresso Nacional e atuação no processo legislativo;
- c) atribuições concernentes à segurança interna, preservação da ordem institucional e da harmonia das relações federativas;
- d) nomeação de juízes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores.

José Afonso da Silva, ao mencionar as formas do Poder Executivo, traz entendimento de Maurice Duverger, nos seguintes termos:

“Maurice Duverger mostra que o Executivo reveste na prática formas as mais diversas, encontrando-se *executivo monocrático* (Rei, Imperador, Ditador, Presidente), *executivo colegial* (para ele, é o exercido por dois homens, com poderes iguais, como os cônsules romanos), *executivo diretorial* (grupos de homens em *comité*, como era na ex-URSS e ainda é na Suíça) e *executivo dual* (próprio do parlamentarismo, um Chefe de Estado e um Conselho de Ministros, ou seja, um indivíduo isolado e um *comité*).”²²

¹⁹ Assim está previsto no art. 2º, da Constituição Federal, anteriormente transcrito.

²⁰ Nos termos do art. 76, da Constituição Federal: “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.”

²¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva: 2007, pp. 866/877.

²² Apud SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 28ª ed., 2007, p. 542.

No Brasil, as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo acumulam-se na pessoa do Presidente da República, ou seja, valendo-se da classificação de Maurice Duvenger, mencionada por José Afonso da Silva, ter-se-ia um Poder Executivo monocrático.

Desse modelo adotado pelo Brasil, tem-se uma não-dependência do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo, já que deste não depende para chegar ou permanecer²³ no Poder.

O Chefe do Executivo chegará ao Poder após eleição majoritária, em que obtenha cinquenta por cento mais um dos votos válidos, seja em primeiro, seja em segundo turno de votação, observados os seguintes

²³ Quando se está a falar da não-dependência do Chefe do Poder Executivo de permanecer em seu cargo, não se desconhece a competência do Senado Federal para processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, cujo desfecho pode-se dar na perda do mandato (impeachment). A competência do Senado Federal para processar e julgar o Presidente da República por crimes de responsabilidade é irrecorrível, irreversível, incontestável, definitiva, nas palavras de José Afonso da Silva (idem, p. 552). Não é demais registrar que se forma um verdadeiro tribunal, sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal, onde devem ser observadas todas as garantias individuais do presidente processado, em especial o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Já nos crimes comuns, a competência para processar e julgar o Presidente da República é do Supremo Tribunal Federal, após a autorização por, no mínimo, 2/3 dos membros da Câmara dos Deputados, conforme preceitua o art. 51, I, da Constituição Federal.

O art. 85, da Constituição Federal estabelece quais são os crimes de responsabilidade a que se sujeita o Presidente da República, **in verbis**: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.” (grifei)

Essas infrações definidas como crimes de responsabilidade possuem natureza de infração político-administrativa, cuja consequência pode ser a perda do cargo, bem como a inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos, conforme previsto no art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal.

requisitos: ser brasileiro nato, ter idade mínima de 35 anos, possuir filiação partidária, estar no gozo dos direitos políticos.

Além das funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado, o Presidente da República também acumula as funções de Chefe da Administração, quando exerce papel de fundamental relevância para a gestão da coisa pública.

O art. 84 da Constituição Federal estabelece as competências do Presidente da República. Nesse dispositivo, podem ser identificadas as três funções exercidas pelo Presidente da República.

As atuações como Chefe de Governo podem ser observadas a partir do previsto no art. 84²⁴, da Constituição Federal.

²⁴ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

- I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;
- II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;
- VI - dispor, mediante decreto, sobre:
 - a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
 - b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
- VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
- VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;
- IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;
- X - decretar e executar a intervenção federal;
- XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;
- XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;
- XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;
- XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;
- XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

Nesse sentido, partindo-se dessa tríplice função do Chefe do Poder Executivo discriminada por José Afonso da Silva, no âmbito do art. 84, da Constituição Federal, assim podem ser divididas essas atribuições:

a) Chefia de Governo: incisos I, III, IV, V, IX, X XI, XII, XIII, XIV (com exceção à nomeação de ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores), XVII, XVIII primeira parte (convocar e presidir o Conselho de Defesa Nacional), XXIII, XXIV e XXVII;

b) Chefia de Estado: incisos VII, VIII, XVIII segunda parte, XIV (somente no que tange à nomeação de ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores), XV, XVI, primeira parte (nomeação dos magistrados de Tribunal Regional Federal, Tribunal Regional do Trabalho, Tribunal Regional Eleitoral, e de outros órgãos do Poder), XIX, XX, XXI, XXII;

c) Chefia da Administração federal: II, VI, XVI, XXIV, XXV.

Das competências do Poder Executivo, para efeitos desta dissertação, merecem destaque duas, quais sejam as discriminadas nos incisos IV e V do multicitado art. 84 da Constituição Federal: sancionar,

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; vetar projetos de lei, total ou parcialmente.

Essas atribuições estão em consonância com a tripartição de Poderes inaugurada, no ordenamento jurídico pátrio, pela Constituição de 1891, sob a influência de Montesquieu, a qual perdura até os dias atuais, bem como em harmonia com o sistema de freios e contrapesos conseqüente desse modelo de distribuição de competências.

Assim como se verá a competência do Poder Judiciário e do Poder Legislativo para controlar os atos do Executivo, tem-se a competência deste, para, de certa forma²⁵, controlar a atividade-fim do Poder Legislativo por meio do veto presidencial, que poderá decorrer do entendimento da inconstitucionalidade do projeto de lei ou simplesmente quando considerado contrário ao interesse público, conforme previsto no art. 66, § 1º, da Constituição Federal. Em havendo uma dessas duas fundamentações, tem-se o veto do Poder Executivo a projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo.

O veto presidencial será apreciado em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo necessário o quorum de maioria absoluta dos Deputados e Senadores para a rejeição do veto. Em sendo rejeitado o veto, o projeto será enviado ao Presidente da República para promulgação. Em não o promulgando no prazo de quarenta e oito horas, competirá ao Presidente do Senado fazê-lo e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo, nos termos do art. 66, §§ 4º, 5º, 6º e 7º, da Constituição Federal.

²⁵ O Veto do Presidente da República à lei originária do Parlamento será apreciado pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta, que poderá derrubá-lo, nos termos do art. 57, § 3º, **in verbis**:

“Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

.....
§ 3º - Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

.....
IV - conhecer do veto e sobre ele deliberar.”

2.2 - Poder Judiciário

Conforme já mencionado, o Poder Judiciário integra os Poderes da União, nos termos do art. 2º, da Constituição Federal.

Antes de adentrar o tema “Poder Judiciário”, impõem-se fazer breves comentários acerca da evolução do Direito Administrativo brasileiro, com vistas a distinguir o sistema do contencioso administrativo do sistema judiciário.

O sistema do contencioso administrativo, também denominado sistema francês em razão de haver sido adotado inicialmente na França, nasceu sob a inspiração da Revolução Francesa, datada de 1789, cujo liberalismo e independência dos poderes montesquiana favoreceram a determinação de âmbitos de competência distintos entre o Poder Judiciário e a Administração Pública, até mesmo como uma forma de proteger a Administração do arvoreamento do Poder Judiciário nas decisões daquela.

Assim é que, na França, por meio da edição da Lei 16, de 24.8.1790, foi estabelecido que “As funções judiciárias são distintas e permanecerão separadas das funções administrativas. Não poderão os juízes, sob pena de prevaricação, perturbar, de qualquer maneira, as atividades dos corpos administrativos.”

Corroborando o ideal da mencionada Lei, a Constituição francesa de 1791, mantido esse entendimento até a atual Constituição de 1958, fez ratificá-lo em relação à independência das instâncias judiciária e administrativa, ao prever que “Os tribunais não podem invadir as funções administrativas ou mandar citar, para perante eles comparecerem, os administradores, por atos funcionais”²⁶.

Tem-se, portanto, sob a influência francesa, o nascedouro do sistema de contencioso administrativo, ou seja, os “litígios” administrativos não

²⁶ Apud Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 34ª ed., 2008, p. 53.

se transplantam para a Justiça comum. No lugar da Justiça, existe o Conselho de Estado, a quem compete a última palavra na instância administrativa.

Acerca dos limites entre o contencioso administrativo²⁷ e a justiça comum, Hely Lopes Meirelles assim leciona:

“Na organização atual do *contencioso administrativo* francês, o *Conselho de Estado*, no ápice da pirâmide da justiça especial, revê o *mérito* das decisões, como corte de apelação dos *Tribunais Administrativos* (denominação atual dos antigos *Conselhos de Prefeituras*) e dos *Conselhos do Contencioso Administrativo das Colônias*; e, como instância de cassação, controla a legalidade das decisões do *Tribunal de Contas*, do *Conselho Superior de Educação Nacional* e da *Corte de Disciplina Orçamentária* (Lei de 25.9.48). Embora caiba à jurisdição administrativa o julgamento do contencioso administrativo – ‘ensemble des litiges que peut faire naître l’activité de l’Administration’ –, certas demandas de interesse da Administração ficam sujeitas à Justiça Comum desde que se enquadrem numa destas três ordens: a) litígios decorrentes de atividades públicas com caráter privado; b) litígios que envolvam questões de estado e capacidade das pessoas e de repressão penal; c) litígios que se refiram à propriedade privada”²⁸.

Como se verifica, poderão chegar à Justiça comum tão-somente os litígios de interesse da Administração, bem como o rol exaustivo acima elencado.

É de mencionar que o sistema do contencioso administrativo não está contemplado na maioria dos países, havendo predomínio do Sistema Judiciário.

²⁷ Além da França, adotam esse sistema contencioso administrativo a Suíça, a Polónia, a Iugoslávia, a Finlândia, a Turquia, a Grécia.

²⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 34^a ed., 2008, p. 54.

Já o Sistema de Jurisdição Única ou Sistema Judiciário está expressamente consagrado na Constituição Federal pátria, em seu art. 5º, XXV, nos seguintes termos: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Nesse sentido, a Jurisdição Única, ou Sistema Inglês de Jurisdição, determina que todos os litígios administrativos podem desaguar no Poder Judiciário, haja vista a inafastabilidade deste ante lesão ou ameaça a direito.

No ordenamento jurídico brasileiro, o Sistema de Jurisdição Única data da primeira Constituição republicana (1891)²⁹, a qual estabelece, em seu art. 61, que “As decisões dos Juízes ou Tribunais dos Estados nas matérias de sua competência porão termo aos processos e às questões”, salvo nas hipóteses de **habeas corpus** e espólio de estrangeiro. Assim é que aos magistrados compete pôr fim ao litígio, operando a denominada coisa julgada judicial (*final enforcing power*).

Em que pese a denominada coisa julgada pertencer ao âmbito judicial, não se desconhece a coisa julgada administrativa.

No âmbito do Poder Judiciário, pode-se entender coisa julgada³⁰, nos ensinamentos de Cândido Rangel Dinamarco³¹, como:

“(...) Por isso, o direito consagra o instituto da coisa julgada, destinado a preservar a estabilidade dos efeitos da sentença de mérito e impedir que novas leis ou novas sentenças aniquilem ou reduzam a utilidade pacificadora do exercício da ação no processo de conhecimento (Const., art. 5º, inc. XXXVI; Código de Processo Civil, arts. 467 ss.). Coisa julgada é, por definição, a

²⁹ BALEEIRO, Aliomar. Constituições Brasileiras: 1891. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, p. 94.

³⁰ O art. 467 do Código de Processo Civil assim define coisa julgada: “Art. 467. Denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível a sentença, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário.”

³¹ DINAMARCO, Cândido Rangel. Instituições de Direito Processual Civil. São Paulo: Malheiros Editores, 4ª ed., 2004, pp. 325/326.

imutabilidade dos efeitos da sentença de mérito (...). O efeito constitutivo (divórcio, anulação de contrato), o efeito declaratório (sentença que reconhece a paternidade) e o efeito condenatório (p.ex., condenação a pagar dinheiro) ficam estabilizados pela coisa julgada e em princípio não podem ser desfeitos.”

Já no âmbito do Direito Administrativo, corroborando a existência da coisa julgada administrativa e o reconhecimento da coisa julgada judicial como instituto que põe termo à “lide”, Hely Lopes Meirelles assim se pronuncia³²:

“Coisa julgada administrativa: a denominada *coisa julgada administrativa*, que, na verdade, é apenas uma *preclusão de efeitos internos*, não tem o alcance da *coisa julgada judicial*, porque o ato jurisdicional da Administração não deixa de ser um simples ato administrativo decisório, sem a força conclusiva do ato jurisdicional do Poder Judiciário. Falta ao *ato jurisdicional administrativo* aquilo que os publicistas norte-americanos chamam de *the final enforcing power* e que se traduz livremente como o *poder conclusivo da Justiça Comum*. Esse poder, nos sistemas constitucionais que não adotam o *contencioso administrativo*, é privativo das decisões judiciais. Sobre esse tema, observou, com justeza, Araújo Falcão que: ‘Mesmo aqueles que sustentam a teoria da chamada *coisa julgada administrativa* reconhecem que, efetivamente, não se trata, quer pela sua natureza, quer pela intensidade de seus efeitos, de *res judicata* propriamente dita, senão de um efeito semelhante ao da preclusão, e que se conceituaria, quando ocorresse, sob o nome de irretratabilidade”.

Sem ter a pretensão de discordar do eminente professor Cândido Rangel Dinamarco, mas, ao contrário, ratificando e utilizando a própria

³² MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 34^a ed., 2008, pp. 688/689.

definição desse autor, a coisa julgada administrativa consiste na imutabilidade da decisão no âmbito administrativo. Enfatize-se: no âmbito administrativo.

Os “litígios”, ainda que administrativos, devem ter um termo a partir do qual não caiba mais recurso administrativamente. É dessa impossibilidade recursal no âmbito administrativo e buscando a estabilidade jurídica administrativa que decorre o instituto da coisa julgada administrativa.

É nesse sentido que se esgota a via administrativa para se reparar qualquer lesão ou ameaça a direito, remanescendo, conforme consagrado no inciso XXXV, do art. 5º, da Constituição Federal, a competência do Poder Judiciário para pôr termo ao litígio inaugurado no âmbito administrativo, tal como lecionado por Hely Lopes Meirelles.

Passa-se, então, ao estudo do Poder Judiciário com enfoque no controle sobre a Administração.

Nos termos consagrados no multicitado art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, ao Poder Judiciário compete pôr termo ao conflito entre as partes, seja este de origem administrativa, seja de origem judiciária.

Nesse sentido, o Poder Judiciário exerce o controle sobre a Administração, inclusive o controle sobre comissão parlamentar de inquérito. Como o controle incidente sobre os atos praticados pela CPI será mais detidamente tratado no Capítulo VI deste trabalho, serão enfatizadas tão-somente as espécies de controle da Administração.

Diversas são as classificações acerca do controle da Administração³³. Contudo, para o objetivo perseguido por esta dissertação,

³³ Lucas Rocha Furtado (in Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, pp. 1049 /1194) classifica o controle da Administração nas seguintes espécies: i) prévio, sucessivo e corretivo; ii) interno e externo; iii) de mérito e de legalidade; iv) administrativo; v) parlamentar direto; vi) Judicial.

Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 34ª ed., 2008, pp. 671/742) classifica o controle da administração da seguinte forma: i) hierárquico; ii) finalístico; iii) interno; iv) externo; v) externo popular; vi) prévio ou preventivo; vii) concomitante ou sucessivo; viii) subseqüente ou corretivo; ix) de legalidade ou legitimidade; x) de mérito; xi) administrativo; xii) legislativo; xiii) do Ministério Público; xiv) Judiciário.

Celso Antônio Bandeira de Mello (in Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 25ª ed., 2008, pp. 919/943) classifica o controle da Administração em: i) interno e externo; ii) parlamentar direto; iii) pelo Tribunal de Contas; iv) Jurisdicional.

duas espécies de controle merecem destaque: controle de mérito e controle de legalidade.

Sem desconhecer o Sistema de Jurisdição Única que o País adotou, impõe-se estabelecer os limites do controle exercido pelo Poder Judiciário, quanto a essas duas espécies. Também em consideração à finalidade pretendida, esta dissertação limitar-se-á ao controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Poder Judiciário e a quem compete processar e julgar os atos praticados pelas comissões parlamentares de inquérito no âmbito do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

O Supremo Tribunal Federal editou a Súmula nº 473, cuja interpretação sistemático-teleológica e orientação da própria Corte permitem considerá-la como parâmetro para averiguar o âmbito de competência de controle de legalidade e de mérito a ser exercido pelo Pretório Excelso, nos seguintes termos:

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou pode revogá-los, por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos a apreciação judicial”.

Ora, falar em revogação consiste em juízo de oportunidade e conveniência a ser observado pela própria Administração, ou seja, pelo próprio órgão que praticou o ato administrativo. Essa competência, a **contrario sensu**, da Súmula 473 acima não se atribui ao STF em sua atividade jurisdicional.

Daí, em sede da amplitude da competência na teoria das nulidades dos atos administrativos, dizer-se que a Administração possui mais poderes do que o Judiciário, já que aquela pode revogar e anular seus próprios atos, enquanto este pode tão-somente anulá-los.

A Administração revogará um ato lícito e perfeito, mas que por juízo de oportunidade e de conveniência não mais é interessante para a Administração, motivo por que se revoga o mencionado ato, operando efeitos

ex nunc. Já a anulação decorre de ato praticado com vício insanável, cujo efeito, regra geral, será **ex tunc**.

É nesse sentido que se pode afirmar que ao gestor compete a avaliação da oportunidade e da conveniência de praticar determinado ato administrativo, no âmbito de sua competência e nos limites previstos em lei, ante o princípio da legalidade expressamente consagrado em dois dispositivos constitucionais³⁴: art. 5º, II, e 37, **caput**.

Esse juízo de oportunidade e de conveniência da prática dos atos administrativos, observados os limites previstos em lei, refoge à competência do Judiciário para analisá-los se é ou não oportuno ou conveniente o ato praticado, sob pena de o Juiz substituir-se ao Administrador, o que implicaria uma intervenção indevida de um Poder sobre o outro.

Ocorre que, uma vez motivadas a oportunidade e a conveniência, ou seja, motivado o ato discricionário, a motivação adere ao ato, tal como preconizado pela Teoria dos Motivos Determinantes³⁵. O controle dessa motivação não se insere no âmbito da oportunidade e da conveniência da

³⁴ A Constituição Federal contempla dois dispositivos que mencionam o princípio da legalidade. O primeiro está previsto no art. 5º, II, o qual estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Esse dispositivo insere-se no capítulo dos direitos e deveres individual e coletivo, é cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV) e destina-se, no nosso entendimento, ao particular que, a **contrario sensu** da competência administrativa, pode fazer tudo o que a lei não proíbe. Já o segundo está expresso no art. 37, **caput**, nos seguintes termos: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)” (grifei) Observe-se que este princípio da legalidade é tão princípio da legalidade quanto aquele (art. 5º, II). Entretanto, em sentido contrário, pois à Administração somente é permitido praticar atos previstos no ordenamento jurídico, ou seja, somente poderá praticar atos permitidos pela lei.

³⁵ Segundo Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 34ª ed., 2008, pp. 200/201), “A teoria dos motivos determinantes funda-se na consideração de que os atos administrativos, quando tiverem sua prática motivada, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Tais motivos é que determinam e justificam a realização do ato, e, por isso mesmo, deve haver perfeita correspondência entre eles e a realidade. Mesmo os atos discricionários, se forem motivados, ficam vinculados a esses motivos como causa determinante de seu cometimento e se sujeitam ao confronto da existência e legitimidade dos motivos indicados. Havendo desconformidade entre os motivos determinantes e a realidade, o ato é inválido.”

prática do ato administrativo, mas sim à legalidade do próprio ato, uma vez que a motivação passou a fazer parte do ato. Inexistente a motivação, inválido é o ato, daí por que dizer que, nesse caso, há controle de legalidade e não de mérito do ato administrativo³⁶.

Ao contrário, em se verificando a existência de ato praticado com violação à norma legal, surge a competência do Judiciário, a fim de extirpá-lo do mundo jurídico, anulando-o e jamais o revogando. Eis o controle da legalidade a ser exercido pelo Poder Judiciário.

Assim sendo, sem desconsiderar o Sistema de Jurisdição Única expressamente consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, é o controle da legalidade³⁷ que, entendo, deve ser exercido, também e principalmente, pelo Supremo Tribunal Federal sobre os atos administrativos

³⁶ Nesse sentido, ver RE-AgR 343866/RJ – Rio de Janeiro, Relatora Ministra Ellen Gracie (in DJ de 24.6.2005, p. 60).

³⁷ Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes processos, cujas ementas são transcritas:

a) RE-AgR 337560/SC - SANTA CATARINA (in DJ de 14.11.2002, p. 50): “EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator Ministro MAURÍCIO CORRÊA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. OBSERVÂNCIA. 1. A Constituição Federal assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. 2. Processo Administrativo, precedido de sindicância, em que **foi assegurado ao servidor o exercício da ampla defesa e do contraditório**. Nulidade. Inexistência. Agravo regimental não provido” (grifei);

b) RMS 24256/DF - DISTRITO FEDERAL (in DJ de 14.12.2007, p. 49), Relator Ministro ILMAR GALVÃO: “EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. LEI N.º 8.112/90, ART. 132, INCISOS IV E XIII. DEMISSÃO DE SERVIDORA. AMPLA DEFESA. AUTORIA. SUBSTITUIÇÃO DE PENA. Faltas disciplinares apuradas em processo administrativo que correu regularmente, com observância do princípio da ampla defesa, não havendo resultado demonstrado, por outro lado, que os atos punidos eram alheios à competência da servidora, como alegado. Impossibilidade de substituição da pena imposta sem reexame do mérito do ato administrativo, **providência vedada ao Poder Judiciário**. Recurso ordinário a que se nega provimento” (grifei);

c) RE 82355/PR – PARANÁ (in RTJ, VOL-00081-01, p. 160), Relator Ministro RODRIGUES ALCKMIN: “MILITAR. EXPULSÃO. ANULAÇÃO DO ATO PORQUE CERCEADA A DEFESA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO E IRREGULARMENTE PRODUZIDA A PROVA EM QUE SE BASEOU A EXPULSÃO. ALEGAÇÃO DE SER VEDADA, AO PODER JUDICIÁRIO, A APRECIÇÃO DO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. - CASO EM QUE O EXAME SE CINGIU AO ASPECTO DE LEGALIDADE DO ATO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO”.

praticados por CPI, em especial quando se verifica violação aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, Constituição Federal).

2.3 - Poder Legislativo

O Poder Legislativo instrumentaliza-se por meio do Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

A Câmara dos Deputados, também denominada Câmara Baixa, representa o povo, cujo ingresso dos Deputados Federais ocorre por meio de eleição no sistema proporcional em cada Estado e no Distrito Federal, nos termos do art. 45 da Constituição Federal³⁸, para mandato de quatro anos.

Já o Senado Federal, também conhecido como Câmara Alta, representa os Estados e o Distrito Federal, com representantes eleitos pelo princípio majoritário, conforme discriminado no art. 46 da Carta Magna³⁹, para mandato de oito anos, com provimento dos mandatos na razão de 1/3 e 2/3 em cada pleito realizado a cada quatro anos.

No exercício de seu ofício, o Congresso Nacional desenvolve suas atividades ao longo da legislatura, cujo período compreende quatro anos, conforme disciplinado no art. 44, parágrafo único, da Constituição Federal.

³⁸ Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º - Cada Território elegerá quatro Deputados.

³⁹ Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º - A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º - Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Essa legislatura é coincidente com o mandato dos Deputados Federais, que também é de quatro anos. A legislatura pode ser compreendida como quatro períodos consecutivos, denominados, cada um, de sessão legislativa⁴⁰.

O Congresso Nacional possui, como função precípua, a produção normativa, ou seja, a elaboração das normas que nortearão a relação entre Estado e pessoa e entre as próprias pessoas⁴¹.

Além da competência legislativa, não se desconhece, também, a competência fiscalizadora exercida pelo Congresso Nacional.

Duas possibilidades de fiscalização originam-se da competência do Congresso Nacional: uma externa e outra interna.

A externa está contemplada nos arts. 70 e 71 da Lei Maior. O controle externo, de competência do Congresso Nacional, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União^{42, 43}, a quem compete, em síntese, verificar a correta aplicação dos recursos públicos federais, bem como a conformidade dos atos administrativos das entidades sujeitas à sua “jurisdição”⁴⁴, quanto aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade.

Ocorre que, no exercício de seu ofício, o Congresso Nacional pode buscar, por meio de seus representantes e pessoal próprio, a realização direta da fiscalização sob a sua competência.

⁴⁰ A sessão legislativa compreende dois períodos legislativos, sendo o primeiro de 2 de fevereiro a 17 de julho e o segundo de 1º de agosto a 22 de dezembro, conforme alteração estabelecida pela EC 50/2006, que alterou o art. 57 da Constituição Federal.

⁴¹ Os artigos 48 a 52 da Constituição Federal estabelecem as competências do Congresso Nacional e das Casas que o integram.

⁴² Embora o Texto Constitucional não contemple o Tribunal de Contas da União como integrante do Congresso Nacional, não há olvidar a natureza de órgão auxiliar desse Tribunal ao Congresso Nacional, tal como preconizado em seus artigos 70 e 71.

⁴³ O Tribunal de Contas da União é regido por sua Lei Orgânica, Lei nº 8.443/1992.

⁴⁴ O termo jurisdição aqui empregado não se confunde com a tutela jurisdicional prestada pelo Poder Judiciário, a quem normalmente é aplicado esse termo. Contudo, a finalidade semântica desse vocábulo é estabelecer quais pessoas estão sujeitas ao controle exercido pelo TCU. É nesse sentido que está empregado o termo jurisdição.

Nesse sentido, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer de suas Comissões poderá convocar pessoas para que prestem, diretamente ao Congresso Nacional, as informações que pretenda obter, a fim de exercer essa fiscalização.

Para exercer esse ofício, as Casas do Congresso Nacional dispõem de comissões permanentes⁴⁵, bem como comissões temporárias, em que se enquadram a comissão parlamentar de inquérito e a comissão parlamentar mista de inquérito. É por meio destas comissões parlamentares de inquérito que o Congresso Nacional poderá instaurar uma fase de inquérito para exercer sua competência fiscalizadora.

Nesse sentido, passa-se à análise do instituto da comissão parlamentar de inquérito, objeto de estudo desta dissertação, que integra o Capítulo III.

⁴⁵ São comissões permanentes no Senado Federal: Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), Comissão de Assuntos Sociais (CAS), Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), Comissão de Educação, Cultura e Esportes (CE), Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRÉ), Comissão de Serviços de Infra-Estrutura (CI), Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

A Câmara dos Deputados possui as seguintes comissões permanentes: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR, Comissão de Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional - CAINDR, Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática - CCTCI, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, Comissão de Defesa do Consumidor - CDC, Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC, Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU, Comissão de Direitos Humanos e Minorias - CDHM, Comissão de Educação e Cultura - CEC, Comissão de Finanças e Tributação - CFT, Comissão de Fiscalização Financeira e Controle - CFFC, Comissão de Legislação Participativa - CLP, Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CMADS, Comissão de Minas e Energia - CME, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN, Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO, Comissão de Seguridade Social e Família - CSSF, Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP, Comissão de Turismo e Desporto - CTD.

O Congresso Nacional possui a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

III - COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

As comissões parlamentares de inquérito inserem-se no âmbito investigativo do Congresso Nacional, com o desiderato de apurar fato certo e determinado, que pode ser considerado como aquele 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.

O marco inicial de comissão parlamentar de inquérito não se apresenta uníssono na doutrina, quanto à sua data. Entretanto, parece haver consenso quanto ao local de origem, qual seja a Inglaterra.

Para alguns doutrinadores⁴⁶, a primeira ocorrência de comissão parlamentar de inquérito teria sido no ano de 1571.

Para outros doutrinadores⁴⁷, as comissões parlamentares de inquérito teriam surgido a partir de uma instaurada em 1689, na Inglaterra, cuja finalidade seria a investigação da guerra contra a Irlanda.

Gilmar Mendes⁴⁸, acerca da origem de comissão parlamentar de inquérito, assim leciona:

“As divergências, agora no plano doutrinário, começam já quanto à origem histórica dessas comissões. Se a doutrina converge em

⁴⁶ Defendem essa origem:

a) Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda (*in* Comentários à Constituição de 1967. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967, p. 50);

b) Agnaldo Costa Pereira (*in* Comissões Parlamentares de Inquérito. Rio de Janeiro: Asa Artes Gráficas, 1948, p. 22);

c) Dnár Mendes Ferreira, (*in* Comissão Parlamentar de Inquérito. Rio de Janeiro: Revista Forense, v. 151, nº 607/608, jan.-fev., 1954, p. 95).

⁴⁷ Defendem essa origem:

a) Paulino Jaques (*in* Comissão Parlamentar de Inquérito e Governo de Gabinete. Rio de Janeiro: Revista Forense, v. 151, nº 607/608, jan.-fev., 1954, p. 83);

b) João de Oliveira Filho (*in* Comissão Parlamentar de Inquérito. Rio de Janeiro: Revista Forense, nº 151, nº 607/608, jan.-fev., 1954, p. 9);

c) Ivair Nogueira Itagiba (*in* Aperfeiçoamento do Estado Democrático. Rio de Janeiro: Revista Forense, nº 151, nº 607/608, jan.-fev., 1954, p. 55).

⁴⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. Saraiva: São Paulo, 2007, pp. 811/812.

situar na Inglaterra o berço das comissões parlamentares de inquérito, controverte-se sobre o momento em que teriam surgido. Há quem diga que a primeira comissão do gênero foi a que o Parlamento britânico instituiu em 1689, para investigar circunstâncias da guerra contra a Irlanda. Outros autores entendem que a comissão pioneira foi instituída ainda antes, em 1571, embora os trabalhos inquisitivos do legislador tenham, realmente, ganhado maior vulto depois de 1688, quando o Parlamento assumiu posição de supremacia na Inglaterra.

Nos Estados Unidos, o poder de investigação foi igualmente reconhecido como faculdade inerente ao Legislativo, mesmo não tendo sido previsto de modo expresso na Constituição. Admite-se que o Congresso realize sindicâncias e colha testemunhos para exercer a função legislativa de modo avisado e eficiente. As investigações no Congresso americano assumiram considerável relevância e ensejaram diversas e importantes manifestações da Suprema Corte. O pensamento americano sobre as comissões parlamentares de inquérito é tido como das mais ricas e autorizadas fontes de direito comparado sobre o tema.

O *inquérito legislativo* do direito anglo-saxão ganhou força, venceu fronteiras e se alastrou por países filiados a outros sistemas de direito. A Constituição brasileira alista-se entre as que consagraram, explicitamente, esse mecanismo de ação do Legislativo, na companhia, entre outras, da Constituição da Itália, da Lei Fundamental da Alemanha e da Carta do Japão”.

Outras doutrinas sobre a origem desse instituto poderiam ser colacionadas. Entretanto, para o objetivo perseguido por essa dissertação, bastam as menções até aqui trazidas, devendo ser enfatizada a natureza investigativa de que dispõe o Parlamento para, por meios próprios, apurar acontecimentos que repercutem na vida pública.

Nesse sentido, passa-se às características das comissões parlamentares de inquérito no âmbito federal.

3.1 - Natureza jurídica

Como já mencionado, no Brasil vige o Sistema de Jurisdição Única – também denominado sistema inglês –, expressamente consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, em contraposição ao sistema de contencioso administrativo, também denominado sistema francês.

Em que pese a adoção do sistema inglês no ordenamento jurídico pátrio, não há como deixar de reconhecer o âmbito de “apuração” administrativa. É a partir desse entendimento que se podem considerar duas espécies de apuração: uma judicial, em conformidade com o Sistema de Jurisdição Única; outra administrativa, ou seja, aquela que não se desenvolve sob a prestação jurisdicional do Estado (Poder Judiciário). Daí por que dizer que existem apurações administrativas e judiciais, sem deixar de reconhecer a competência desta para pôr termo ao conflito.

Ora, a partir dessa premissa, todos os processos que não estejam no âmbito do Poder Judiciário podem ser considerados como processos administrativos⁴⁹.

⁴⁹ A expressão “processo administrativo” está consagrada na Constituição Federal, em seu art. 5º, LV, **in verbis**: “LV - aos litigantes, **em processo judicial ou administrativo**, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. Acerca da diferença entre processo e procedimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim se pronuncia (in Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 17ª ed., 2004, p. 530): “Não se confunde processo com procedimento. O Primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos pareceres, informações, laudos, audiências, enfim tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração. O procedimento é o conjunto de formalidades que devem ser observadas para a prática de certos atos administrativos; equivale a rito, a forma de proceder; o procedimento se desenvolve dentro de um processo administrativo”. (grifei)

Nesse sentido, pode-se falar que a apuração desenvolvida por comissão parlamentar de inquérito encontra-se no âmbito administrativo, em que pese competirem-lhe poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Contudo, não há olvidar outra característica inerente ao Poder Legislativo, qual seja a sua natureza política.

As atividades desenvolvidas em sede de comissão parlamentar de inquérito devem, então, ser consideradas como político-administrativas.

Daí por que dizer que a natureza das comissões parlamentares de inquérito pode ser considerada como político-administrativa⁵⁰.

3.2 - Evolução constitucional

O Congresso Nacional compõe-se da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No âmbito do controle dos atos praticados pela Administração, pode-se constatar a existência de duas formas latentes exercidas pelo Parlamento: o controle externo e o controle exercido pelo próprio Parlamento.

O controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a quem compete, em síntese, verificar a regular aplicação dos recursos públicos federais, bem como proceder, por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional, de suas casas ou das respectivas Comissões, à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos Poderes da União.

No âmbito interno do Congresso Nacional, existem as comissões permanentes e temporárias que se destinam a proceder ao controle exercido pelo Parlamento com pessoal e procedimentos próprios. Como espécie do gênero temporário, existem as comissões parlamentares de inquérito, objeto do

⁵⁰ Esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal no MS 24458 MC/DF - DISTRITO FEDERAL, de Relatoria do Ministro Celso de Mello (in DJ de 24.8.2007, p. 55).

presente trabalho e sobre as quais se passa a fazer uma evolução histórico-constitucional brasileira.

Com estatura constitucional, as comissões parlamentares de inquérito constituem instrumento de fiscalização ou de apuração de fatos de relevante interesse para a sociedade.

O Brasil conta com as Constituições de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988.

Contudo, o tema relativo à comissão parlamentar de inquérito somente veio a integrar o ordenamento jurídico constitucional a partir de 1934⁵¹.

De acordo com o art. 36, parágrafo único, da Constituição de 1934, competia à Câmara dos Deputados criar as chamadas comissões de inquérito, nos seguintes termos:

“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”.

Nos termos do art. 92, § 1º, VI, da Constituição de 1934, competia, também, ao Senado Federal a criação de comissão de inquérito, nos seguintes termos:

⁵¹ Embora só se tenha verificado a possibilidade de criação de comissão parlamentar de inquérito a partir da Constituição de 1934, Jessé Cláudio Franco de Alencar, mencionando Nelson de Souza Sampaio, assim colaciona informação acerca de forma implícita dessa comissão já “prevista” na Constituição de 1824: “Sampaio, contudo, sustenta que se pode enxergar na Constituição de 1924, ainda que de forma implícita, o poder de investigação parlamentar, visto que ela previa a possibilidade de Assembléia Geral, em caso de morte do Imperador ou vacância do trono, instituir exame da administração que acabou e reformar os abusos nela introduzidos (art. 15, VI)”. (Apud ALENCAR, Jessé Cláudio Franco de Alencar. Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 17). Esse dispositivo da Constituição de 1824 assim estava contemplado: “Art. 15. É atribuição da Assembléia Geral: (...) VI – na morte do Imperador, ou vacância do trono, instituir exame da administração, que acabou, e reformar os abusos nela introduzidos”.

“Art. 92. O Senado Federal pleno funcionará durante o mesmo período que a Câmara dos Deputados. Sempre que a segunda for convocada para resolver sobre matéria em que o primeiro deva colaborar, será este convocado extraordinariamente pelo seu Presidente, ou pelo Presidente da República.

§ 1º No intervalo das sessões legislativas, a metade do Senado Federal, constituída na forma que o Regimento Interno indicar com representação igual dos Estados e do Distrito Federal, funcionará como Seção Permanente, com as seguintes atribuições:

.....

VI – criar comissões de inquérito, sobre fatos determinados, observado o parágrafo único do art. 36 [acima transcrito]”.

Da leitura desses dispositivos inaugurais de comissão parlamentar de inquérito, pode-se verificar que a exigência de requerimento da terça parte de seus membros consta tão-somente em relação à Câmara dos Deputados, ou seja, para que essa Casa do Legislativo criasse comissão parlamentar de inquérito era necessário requerimento assinado pela terça parte dos Deputados Federais.

Já para a criação no âmbito do Senado Federal, não se verificava a exigência de requerimento formulado pelos Senadores com igual quorum, ou seja, a terça parte de seus membros. Pode-se inferir que a criação deveria ocorrer por meio de votação da maioria de seus membros reunidos em sessão.

A Constituição seguinte, de 1937, nada tratou sobre o tema relativo à comissão parlamentar de inquérito. Esse silêncio era eloqüente, pois a Constituição foi concebida sob a vigência do Estado Novo, em que, segundo essa concepção, não havia falar em o Poder Legislativo controlar os atos da Administração. Verificou-se, portanto, uma mitigação do sistema de *checks and balances*, consequência da Tripartição de Poderes consagrada em Montesquieu.

Contudo, a Constituição de 1946 voltou a inserir em seu texto a competência para o Parlamento criar comissão parlamentar de inquérito, conforme 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 dos seus membros.

Parágrafo único. Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40 [Na constituição das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva Câmara]”.

Esse dispositivo unificou o quorum a ser observado no requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito, ou seja, a terça parte dos membros das respectivas Casas do Parlamento. Contudo, manteve-se silente quanto à observância das normas de processo penal a serem observadas no desenvolvimento de suas atividades.

O art. 40, mencionado no art. 53, contemplava a possibilidade, se possível, de representação proporcional dos partidos integrantes da respectiva Casa em que se criaria a comissão.

A Lei nº 1.579, de 18.3.1952⁵², que dispõe sobre comissão parlamentar de inquérito, foi editada sob a vigência da Constituição de 1946⁵³.

⁵² LEI Nº 1.579, DE 18 DE MARÇO DE 1952.

Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do art. 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação.

Parágrafo único. A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de deliberação plenária, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado.

Art. 2º. No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reportarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob

Em seguida, veio a Constituição de 1967, cujas principais alterações consistem na possibilidade de criação de comissão parlamentar de inquérito do Congresso Nacional, ou seja, em conjunto, bem com a determinação de o requerimento de criação contemplar o prazo certo de duração dos trabalhos, que não poderá, em qualquer hipótese, ultrapassar a legislatura na qual fora criada.

O art. 39 da Constituição de 1967 assim dispunha sobre o instituto da comissão parlamentar de inquérito:

“Art. 39. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, **em conjunto ou separadamente**, criarão comissões de inquérito

compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.

Art. 3º. Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal.

§ 1º Em caso de não-comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal. (Renumerado pela Lei nº 10.679, de 23.5.2003)

§ 2º O depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta. (Incluído pela Lei nº 10.679, de 23.5.2003)

Art. 4º. Constitui crime:

I - Impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuasdas, o regular funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros.

Pena - A do art. 329 do Código Penal.

II - fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito:

Pena - A do art. 342 do Código Penal.

Art. 5º. As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução.

§ 1º. Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

§ 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.

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. 7º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 18 de março de 1952; 131º da Independência e 64º da República.

⁵³ Ver item 3.3.1 sobre a recepção desse normativo em face da Constituição de 1988.

sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros”. (grifei)

Já a Constituição de 1969 (Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969) acrescentou dispositivo que contempla o limite máximo de cinco comissões parlamentares de inquérito, salvo se autorizada pela maioria absoluta da respectiva Casa a criação de outras, além das cinco eventualmente já existentes, nos termos do art. 30, parágrafo único, “e”, combinado com o art. 37, **in verbis**:

“Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu Regimento Interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:

.....
e) não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por marte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

.....
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 e um terço de seus membros”.

Atualmente, o tema sobre CPI está contemplado na Constituição promulgada em 5.10.1988, em seu art 58, cujos excertos de interesse para o presente trabalho são a seguir transcritos:

“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.

.....
§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 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”.

No âmbito infraconstitucional, devem ser destacadas três leis.

A primeira é a Lei nº 1.579/1952, que dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito. Como se verificará adiante, parte dela não teria sido recepcionada pelo atual ordenamento constitucional.

A segunda é a Lei nº 10.001/2000⁵⁴, que dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por

⁵⁴ LEI Nº 10.001, de 4 de setembro de 2000.

outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito.

A terceira é a Lei Complementar nº 105/2001, que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras. O seu art. 4º estabelece as informações que poderão ser fornecidas às comissões parlamentares de inquérito, nos seguintes termos:

“Art. 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais.

§ 1º As comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por

Dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional encaminharão o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito respectiva, e a resolução que o aprovar, aos chefes do Ministério Público da União ou dos Estados, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência.

Art. 2º A autoridade a quem for encaminhada a resolução informará ao remetente, no prazo de trinta dias, as providências adotadas ou a justificativa pela omissão.

Parágrafo único. A autoridade que presidir processo ou procedimento, administrativo ou judicial, instaurado em decorrência de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito, comunicará, semestralmente, a fase em que se encontra, até a sua conclusão.

Art. 3º O processo ou procedimento referido no art. 2º terá prioridade sobre qualquer outro, exceto sobre aquele relativo a pedido de habeas corpus, habeas data e mandado de segurança.

Art. 4º O descumprimento das normas desta Lei sujeita a autoridade a sanções administrativas, civis e penais.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de setembro de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários.

§ 2º As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito”.

Da mesma forma, devem ser mencionados os respectivos Regimentos Internos do Parlamento, que disciplinam esse procedimento.

Após essa evolução constitucional, e uma sucinta remissão aos normativos de maior relevância sobre comissões parlamentares de inquérito, passa-se aos assuntos que com ela se relacionam especificamente.

3.3 - Instauração

As comissões parlamentares de inquérito podem ser instauradas em cada Casa do Congresso Nacional ou em conjunto no Congresso Nacional, sendo, neste caso, uma comissão parlamentar mista de inquérito, a funcionar segundo o Regimento Comum do Congresso Nacional e não segundo regulamento de apenas uma das Câmaras.

Como mencionado anteriormente, a instauração de comissão parlamentar de inquérito consiste em direito da minoria, ou seja, uma vez preenchidos os requisitos discriminados no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, não há falar em a respectiva Casa deixar de instaurar essa comissão.

Preenchidos os requisitos para elaboração do requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito, este será encaminhado ao respectivo Presidente (da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional), a fim de que verifique a observância dos requisitos formais do requerimento.

Não há falar em discricionariedade de instaurar ou não a comissão parlamentar de inquérito, cujo requerimento de criação tenha

satisfeito os requisitos de constituição previstos no art. 58, § 3º, da Constituição Federal.

São requisitos objetivos para instauração de comissão parlamentar de inquérito:

- a) requerimento de um terço de seus membros;
- b) apuração de fato determinado;
- c) prazo certo.

Passa-se, então, à análise individual desses requisitos.

3.3.1 - Requerimento de um terço dos membros

Quando se fala em requerimento de um terço de seus membros, há de haver a interpretação literal desse requisito para instauração de comissão parlamentar de inquérito no âmbito de uma das Casas do Parlamento, ou seja, são necessárias assinaturas de, pelo menos, um terço de deputados federais, de senadores ou de deputados e senadores simultaneamente.

Entretanto, deve-se ter em mente a possibilidade de comissão parlamentar de inquérito mista do Congresso Nacional, ou seja, comissão que realiza suas atividades com membros tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal.

Nessa comissão mista, não há falar em assinatura de um terço dos membros do Congresso Nacional, considerados em conjunto. Nesse caso, há de se verificar a assinatura de, no mínimo, um terço dos membros do Câmara dos Deputados e de um terço dos integrantes do Senado Federal. Daí por que a necessidade de apuração da assinatura dos membros de cada Casa individualmente, sob pena de nulidade do procedimento **ab initio**.

A aceitar a constituição de comissão parlamentar de inquérito mediante requerimento de um terço dos membros do Congresso Nacional, considerados em conjunto, poderia levar à possibilidade de se ter uma comissão mista instaurada com requerimento da quase totalidade dos

Deputados Federais e de apenas um Senador da República. Parece não ser essa a melhor exegese do multicitado art. 58, § 3º, da Constituição Federal.

Não é demais mencionar o disposto no art. 1º da Lei nº 1.579/1952, o qual estabelece a possibilidade de criação de comissão parlamentar de inquérito mediante deliberação plenária, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Esse dispositivo há de ser interpretado segundo a atual Constituição Federal, já que a mencionada Lei data de 1952, ou seja, verificar se houve ou não a recepção desse normativo pelo atual ordenamento constitucional.

A atual regra para requerimento contempla a obrigatoriedade de um terço dos membros da Casa que pretenda instaurar essa comissão.

Ora, haver dispositivo legal que contemple a possibilidade de se instaurar comissão parlamentar de inquérito cujo quorum para deliberação sobre a instauração não imponha a observância do quorum mínimo parece não ser a melhor interpretação do multicitado dispositivo constitucional.

Em sentido contrário, admitindo a possibilidade de se instaurar comissão parlamentar de inquérito mediante deliberação plenária da respectiva casa, Jessé Cláudio Franco de Alencar colaciona manifestação de Nelson de Souza Sampaio nos seguintes termos⁵⁵:

“(...) a Constituição quis apenas dizer que a investigação parlamentar não ficaria dependente sempre da vontade da maioria, geralmente o grupo menos interessado em iniciativa dessa ordem. O pensamento do Constituinte foi, por conseguinte, o de ampliar os meios de controle do governo, conferido à posição ou a determinada minoria, contra a vontade da maioria, a faculdade de provocar a investigação parlamentar. Do contrário se limitaria muito o emprego e o alcance dessa arma de fiscalização do Executivo, de informação do Legislativo e de

⁵⁵ Apud ALENCAR, José Cláudio Franco de. Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 28.

esclarecimento da opinião pública. Jamais, entretanto, se poderia conceber que fosse intenção do Constituinte retirar à maioria uma faculdade que sempre lhe foi reconhecida, ainda no silêncio da Constituição. Seria, ademais, absurdo admitir que um terço de uma câmara, mediante requerimento, pudesse criar comissão de inquérito e o mesmo não pudesse fazer a votação da maioria do plenário.”

Essa não parece ser a melhor exegese acerca do disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 1.579/1952, senão vejamos.

No âmbito da Câmara dos Deputados, o art. 83 de seu Regimento Interno (RICD) contempla a possibilidade de, presente em Plenário a maioria absoluta dos Deputados, mediante verificação de *quorum*, dar-se início à apreciação da pauta, para apreciação na seguinte ordem:

- a) redações finais;
- b) requerimentos de urgência;
- c) requerimentos de Comissão sujeitos a votação;
- d) requerimentos de Deputados dependentes de votação imediata;
- e) matérias constantes da Ordem do Dia, de acordo com as regras de preferência estabelecidas no Capítulo IX, do Título V, do RICD.

Como se verifica, o quorum para abertura da Sessão Plenária exige tão somente a presença da maioria absoluta de seus membros, ou seja, a metade de 513 Deputados Federais mais um (257). Considerando que as deliberações do Plenário, como regra geral, podem-se dar pela maioria de votos, considerando o quorum de abertura, tem-se a possibilidade de haver deliberação em Sessão Plenária na Câmara dos Deputados com a aprovação de 129 votos. Ora, a considerar que um terço dos membros da Câmara Baixa compreende 171 Deputados Federais, admitir a possibilidade de criação de comissão parlamentar de inquérito por meio de aprovação de Sessão Plenária consiste em possibilidade de se burlar o atual Texto Constitucional, que exige requerimento assinado, por no mínimo, um terço de seus membros, que atualmente soma 171 e não 129 Deputados Federais.

No âmbito do Senado Federal, é necessária a presença de um vigésimo dos membros daquela Casa para abertura da Sessão⁵⁶, cujo raciocínio deve ser o mesmo desenvolvido no parágrafo anterior.

Em que pese a Constituição Federal privilegiar o direito de minoria ao prever a possibilidade de criação de comissão parlamentar de inquérito mediante requerimento de um terço de seus membros, conforme reiteradas vezes garantido pelo Supremo Tribunal Federal, o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 1.579/1952, não atende ao requisito mínimo de constituição válido e regular dos procedimentos a serem desenvolvidos por essa comissão, se o número de assinaturas constantes do requerimento de instauração de comissão parlamentar de inquérito não alcançar o terço absoluto dos membros da respectiva Casa em que se processará a CPI, sob pena de ver esse ato de criação atacado no Poder Judiciário.

Essa possibilidade interpretativa decorre do fato de o art. 47, da Constituição Federal, estabelecer que “salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”.

Nesse sentido, entende-se não haver sido recepcionada pela atual Constituição Federal a primeira parte do disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 1.579/1952 (“A criação de comissão parlamentar de inquérito dependerá de deliberação plenária”), motivo por que, repise-se, constitui requisito para instauração de CPI requerimento assinado por, no mínimo, um terço absoluto dos membros da respectiva Casa.

⁵⁶ “Art. 155. A sessão terá início de segunda à quinta-feira, às quatorze horas, e, às sextas-feiras, às nove horas, pelo relógio do plenário, **presentes no recinto pelo menos um vigésimo da composição do Senado**, e terá a duração máxima de quatro horas e trinta minutos, salvo prorrogação, ou no caso do disposto nos arts. 178 e 179.” (grifei)

3.3.2 - Apuração de fato determinado

O segundo requisito para se instaurar comissão parlamentar de inquérito diz respeito à apuração de fato determinado.

A especificação de fato determinado constante no requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito atende ao princípio da finalidade.

O § 1º, do art. 53, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, conceitua fato determinado nos seguintes termos:

“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”.

Indo além da exigência de se especificar fato determinado, o art. 145⁵⁷ do Regimento Interno do Senado Federal estabelece que o requerimento de criação ainda deverá conter o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite de despesas a serem realizadas.

Essas exigências e outras a serem formuladas pelas Casas do Congresso Nacional, desde que não contrariem as previsões constitucionais do art. 58, § 3º, e que não violem outros dispositivos ou princípios igualmente constitucionais, como, por exemplo, razoabilidade, proporcionalidade, não se apresentam inconstitucionais, tampouco maculam os trabalhos a serem desenvolvidos pela comissão.

⁵⁷ “Art. 145. A criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal.

§ 1º O requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas.

§ 2º Recebido o requerimento, o Presidente ordenará que seja numerado e publicado.

§ 3º O Senador só poderá integrar duas comissões parlamentares de inquérito, uma como titular, outra como suplente.

§ 4º A comissão terá suplentes, em número igual à metade do número dos titulares mais um, escolhidos no ato da designação destes, observadas as normas constantes do art. 78.”

Os atos administrativos, e aí se incluem os atos praticados por comissão parlamentar de inquérito (atos político-administrativos), requerem a finalidade como requisito de validade. Além de ser pública, no caso concreto, deve-se especificar expressamente qual o fato certo e determinado que se sujeitará à fiscalização a ser exercida pela comissão a ser criada.

Importante se faz especificar no requerimento de criação a finalidade, o objeto, o fato determinado⁵⁸ que será alvo de investigação da

⁵⁸ MS 23652/DF (in DJ de 16.2.2001, p. 92), Relator Min. CELSO DE MELLO: "EMENTA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADA - ATO PRATICADO EM SUBSTITUIÇÃO A ANTERIOR QUEBRA DE SIGILO QUE HAVIA SIDO DECRETADA SEM QUALQUER FUNDAMENTAÇÃO - POSSIBILIDADE - EXISTÊNCIA SIMULTÂNEA DE PROCEDIMENTOS PENAIIS EM CURSO, INSTAURADOS CONTRA O IMPETRANTE - CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO IMPEDE A INSTAURAÇÃO DA PERTINENTE INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR SOBRE FATOS CONEXOS AOS EVENTOS DELITUOSOS - REFERÊNCIA À SUPOSTA ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NO ESTADO DO ACRE, QUE SERIAM RESPONSÁVEIS PELA PRÁTICA DE ATOS CARACTERIZADORES DE UMA TEMÍVEL MACRODELINQUÊNCIA (TRÁFICO DE ENTORPECENTES, LAVAGEM DE DINHEIRO, FRAUDE, CORRUPÇÃO, ELIMINAÇÃO FÍSICA DE PESSOAS, ROUBO DE AUTOMÓVEIS, CAMINHÕES E CARGAS) - ALEGAÇÃO DO IMPETRANTE DE QUE INEXISTIRIA CONEXÃO ENTRE OS ILÍCITOS PENAIIS E O OBJETO PRINCIPAL DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR - AFIRMAÇÃO DESPROVIDA DE LIQUIDEZ - MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. A QUEBRA FUNDAMENTADA DO SIGILO INCLUI-SE NA ESFERA DE COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique, com apoio em base empírica idônea, a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. Precedente: MS 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno). PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO E QUEBRA DE SIGILO POR DETERMINAÇÃO DA CPI. - O princípio constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) - não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas. AUTONOMIA DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR. - **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,**

comissão, pois esta não poderá servir de instrumento para, por via transversa, satisfazer a interesses pessoais de membros do Parlamento, em flagrante violação aos princípios da impessoalidade, moralidade, bem como ao da finalidade, tratados no Capítulo V desta dissertação.

Por outro lado, não há falar em apuração de fatos que não se correlacionem com o objeto especificado no requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito⁵⁹, sob pena de invalidade do ato.

sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual. Doutrina. Precedente: MS 23.639-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno). O PROCESSO MANDAMENTAL NÃO COMPORTA DILAÇÃO PROBATÓRIA. - O processo de mandado de segurança qualifica-se como processo documental, em cujo âmbito não se admite dilação probatória, pois a liquidez dos fatos, para evidenciar-se de maneira incontestável, exige prova pré-constituída, circunstância essa que afasta a discussão de matéria fática fundada em simples conjecturas ou em meras suposições ou inferências.” (grifei)

⁵⁹ MS 23452/RJ (in DJ de 12.5.2000, p. 20), Relator Min. CELSO DE MELLO: “EMENTA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PODERES DE INVESTIGAÇÃO (CF, ART. 58, §3º) - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS - LEGITIMIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - POSSIBILIDADE DE A CPI ORDENAR, POR AUTORIDADE PRÓPRIA, A QUEBRA DOS SIGILOS BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO - NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO DELIBERATIVO - DELIBERAÇÃO DA CPI QUE, SEM FUNDAMENTAÇÃO, ORDENOU MEDIDAS DE RESTRIÇÃO A DIREITOS - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, em sede originária, mandados de segurança e habeas corpus impetrados contra Comissões Parlamentares de Inquérito constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas. É que a Comissão Parlamentar de Inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a longa manus do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se, em conseqüência, em tema de mandado de segurança ou de habeas corpus, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, "d" e "i"). Precedentes. O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição. Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir e nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal. - O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular

exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgredir o princípio da separação de poderes. Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de desvios jurídico-constitucionais nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República. O CONTROLE DO PODER CONSTITUI UMA EXIGÊNCIA DE ORDEM POLÍTICO-JURÍDICA ESSENCIAL AO REGIME DEMOCRÁTICO. - O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional. Com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribuiu-se, ao Poder Judiciário, a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, inclusive aqueles praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando incidir em abuso de poder ou em desvios inconstitucionais, no desempenho de sua competência investigatória. OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, EMBORA AMPLOS, NÃO SÃO ILIMITADOS E NEM ABSOLUTOS. - Nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição. No regime político que consagra o Estado democrático de direito, os atos emanados de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, quando praticados com desrespeito à Lei Fundamental, submetem-se ao controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). As Comissões Parlamentares de Inquérito não têm mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República. É essencial reconhecer que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito - precisamente porque não são absolutos - sofrem as restrições impostas pela Constituição da República e encontram limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer. Doutrina. Precedentes. 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 desrespeitar 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. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de

medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. A QUEBRA DO SIGILO CONSTITUI PODER INERENTE À COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) - ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política - não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV). - As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal. - O caráter privilegiado das relações Advogado-cliente: a questão do sigilo profissional do Advogado, enquanto depositário de informações confidenciais resultantes de suas relações com o cliente. MOTIVAÇÃO PER RELATIONEM CONSTANTE DA DELIBERAÇÃO EMANADA DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Tratando-se de motivação per relationem, impõe-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - quando esta faz remissão a elementos de fundamentação existentes aliunde ou constantes de outra peça - demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos - considerada a remissão a eles feita - passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou. Não se revela viável indicar, a posteriori, já no âmbito do processo de mandado de segurança, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pois a existência contemporânea da motivação - e não a sua justificação tardia - constitui pressuposto de legitimação da própria resolução adotada pelo órgão de investigação legislativa, especialmente quando esse ato deliberativo implicar ruptura da cláusula de reserva pertinente a dados sigilosos. A QUESTÃO DA DIVULGAÇÃO DOS DADOS RESERVADOS E O DEVER DE PRESERVAÇÃO DOS REGISTROS SIGILOSOS. - A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, ex propria auctoritate, de competência para ter acesso a dados reservados, não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incide a

Em que pese os requisitos objetivos previstos no multicitado art. 58, § 3º, da Constituição Federal, o Senado Federal veda, expressamente em seu Regimento Interno⁶⁰, a criação de comissão parlamentar de inquérito para deliberar sobre matérias afetas à Câmara dos Deputados, às atribuições do

cláusula de reserva derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do sigilo telefônico. Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, transmite-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - enquanto depositária desses elementos informativos -, a nota de confidencialidade relativa aos registros sigilosos. Constitui conduta altamente censurável - com todas as conseqüências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar - a transgressão, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do dever jurídico de respeitar e de preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos. Havendo justa causa - e achando-se configurada a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social - a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade. 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. Doutrina. - O princípio constitucional da reserva de jurisdição, embora reconhecido por cinco (5) Juízes do Supremo Tribunal Federal - Min. CELSO DE MELLO (Relator), Min. MARCO AURÉLIO, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Min. NÉRI DA SILVEIRA e Min. CARLOS VELLOSO (Presidente) - não foi objeto de consideração por parte dos demais eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal, que entenderam suficiente, para efeito de concessão do writ mandamental, a falta de motivação do ato impugnado."

⁶⁰ O art. 146 do RISF assim está descrito:

"Art. 146. Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes:

I - à Câmara dos Deputados;

II - às atribuições do Poder Judiciário;

III - aos Estados."

Poder Judiciário, aos Estados. Essas vedações não contrariam a Lei Maior. Ao contrário, privilegia o pacto federativo, bem como a separação e a independência entre os Poderes da República.

Deve-se mencionar, também, que a apuração de fato certo pretendida por comissão parlamentar de inquérito não se confunde com apuração em curso em outro Poder sobre o mesmo fato. Há independência entre as instâncias da comissão e do Poder Judiciário.

Assim sendo, a apuração de fato diverso ou que não se correlacione com o objeto definido no requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito constitui violação à norma legal, sujeita à reparação tanto pela própria comissão quanto pelo Poder Judiciário, em sede do controle de legalidade desse ato.

3.3.3 - Prazo certo

O terceiro requisito objetivo que deve integrar o requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito refere-se ao prazo de duração da respectiva comissão.

A observância do prazo para o desenvolvimento dos trabalhos de CPI está em consonância com o princípio da transitoriedade, que deve nortear os objetivos perseguidos por essa comissão.

O prazo certo visa a estabelecer a duração dos trabalhos a serem desenvolvidos pela comissão parlamentar de inquérito, a fim de que estes não se eternizem sem solução, e para que não se desvirtuem com o longo tempo de investigação.

Contudo, em qualquer hipótese, o prazo definido no requerimento de criação não poderá ultrapassar a Legislatura⁶¹ em que fora constituída a comissão parlamentar de inquérito.

⁶¹ Nesse sentido, os seguintes dispositivos: i) art. 5º, § 2º, da Lei nº 1.579/1952; ii) art. 76, II, e § 4º, do Regimento Interno do Senado Federal; iii) art. 35, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

3.4 - Competências e poderes de investigação

As comissões parlamentares de inquérito possuem estatura constitucional, já que o poder constituinte originário erigiu essa comissão como instrumento para apurar acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País.

Também o Texto Constitucional consignou que as comissões parlamentares de inquérito têm “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

O art. 36 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece quais são as competências de comissão parlamentar de inquérito, nos seguintes termos:

“Art. 36. A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

I - requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos;

II - determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;

III - incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços administrativos da Câmara, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa;

IV - deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas;

V - estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária;

VI - se forem diversos os fatos inter-relacionados objeto do inquérito, dizer em separado sobre cada um, mesmo antes de finda a investigação dos demais.

Parágrafo único. As Comissões Parlamentares de Inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal”.

Já o Senado Federal, ao definir quais os assuntos que não serão objeto de comissão parlamentar de inquérito⁶², estabelece que, a **contrario sensu**, os demais atos estão sujeitos a apuração por força desse instrumento fiscalizatório, observados os requisitos de constituição da multicitada comissão.

Ademais, o art. 148 do Regimento Interno do Senado Federal prevê quais os atos podem ser praticados por comissão parlamentar de inquérito:

“Art. 148. No exercício das suas atribuições, a comissão parlamentar de inquérito terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, facultada a realização de diligências que julgar necessárias, podendo convocar Ministros de Estado, tomar o depoimento de qualquer autoridade, inquirir testemunhas, sob compromisso, ouvir indiciados, requisitar de órgão público informações ou documentos de qualquer natureza, bem como requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias”.

⁶² Art. 146. Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes:

I – à Câmara dos Deputados;

II – às atribuições do Poder Judiciário;

III – aos Estados.

Essas competências derivam dos regimentos internos das Casas do Parlamento, que não podem contrariar a Constituição Federal.

Os poderes conferidos às comissões parlamentares de inquérito não são ilimitados, pois, além de terem que estar conforme o Direito, hão de observar os limites da reserva jurisdicional.

Assim, não há confundir a competência dessas comissões criadas no Parlamento (poderes de investigação próprios das autoridades judiciais) com as competências privativas do Poder Judiciário. É nesse contexto, portanto, que se pode asseverar a competência das comissões parlamentares de inquérito para a prática de todos os atos necessários à investigação própria de suas atividades, desde que estejam de acordo com o Direito e não estejam sob a reserva jurisdicional, que passa a ser analisada.

3.5 - Reserva jurisdicional

“Os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” conferidos pelo Texto Constitucional a comissões parlamentares de inquérito não se confundem com as competências privativas do Judiciário, denominadas reserva de jurisdição (ou reserva jurisdicional), motivo por que devem ser interpretados conforme a Lei Maior.

À comissão parlamentar de inquérito compete a prática de todos os atos necessários à persecução dos objetivos consignados no requerimento de sua constituição, desde que não estejam sob a tutela privativa do Poder Judiciário, bem como que sejam conforme o Direito.

Não é fácil distinguir os limites de atuação de comissão parlamentar de inquérito que não invadem a competência do Poder Judiciário, o que causa enorme demanda junto a este Poder, com vistas a afastar a suposta incompetência da comissão.

Ao percorrer o Texto Constitucional, identificam-se os seguintes pontos, todos constantes do art. 5º, que especificam a competência privativa do Judiciário para sobre eles deliberar:

a) “XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, **por determinação judicial**” (grifei);

b) “XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, **por ordem judicial**, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal” (grifei);

c) “LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou **por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente**, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei” (grifei).

Observe-se que, em todas essas hipóteses, a comissão não pode determinar, por moto próprio, a prática desses atos, uma vez que, conforme expressamente consagrado na Constituição, são privativos do Poder Judiciário.

A deliberação acerca desses fatos somente poderá decorrer de ato do Magistrado, motivo por que a expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” não abarca a competência de CPI para praticar atos que estão sob a reserva jurisdicional.

Essa delimitação de competência de CPI não ofende a Tripartição de Poderes consagrada em Montesquieu e adotada pelo Brasil. Ao contrário, ratifica-a na medida da independência e harmonia entre os Poderes, observados os limites de *checks and balances* decorrentes dessa tripartite distribuição das funções do Estado.

Assim sendo, não há falar em comissão parlamentar de inquérito adentrar matérias de competência exclusiva do Poder Judiciário (reserva de jurisdição), sob pena de se desconstituir o ato por ela praticado por intermédio da tutela jurisdicional⁶³.

⁶³ Nesse sentido, MS-REF-MC 27483/DF (in DJe-192, de 10.10.2008, p. 189), REFERENDO EM MED. CAUT. MANDADO DE SEGURANÇA, Relator Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 14/08/2008. “EMENTAS: 1. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Interceptação telefônica. Sigilo judicial. Segredo de justiça. Quebra.

3.6 - Conseqüências da CPI

A comissão parlamentar de inquérito, como verificado, possui natureza investigatória politico-administrativa.

Entretanto, seria mitigar sua finalidade concebê-la como mero instrumento investigatório administrativo, a fim de produzir efeitos tão-somente administrativos, como, por exemplo, suspensão dos direitos políticos por oito anos.

O sistema de controle, entendido como aquele composto por todos os entes responsáveis por exercer o controle dos atos da Administração, há de proporcionar meios de comunicação entre os órgãos que o integram. Mencionem-se, por exemplo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Poder Legislativo, os Tribunais de Contas, os cidadãos, entidades de classe... como instrumentos hábeis a controlar os atos praticados pela Administração.

Ocorre que, além das infrações político-administrativas a que se sujeitam os investigados por comissão parlamentar de inquérito, podem ser verificadas outras irregularidades que ensejam a atuação de órgãos diversos para processar e julgar os infratores no âmbito das respectivas competências.

Impossibilidade jurídica. Requisição de cópias das ordens judiciais e dos mandados. Liminar concedida. Admissibilidade de submissão da liminar ao Plenário, pelo Relator, para referendo. Precedentes (MS nº 24.832-MC, MS nº 26.307-MS e MS nº 26.900-MC). Voto vencido. Pode o Relator de mandado de segurança submeter ao Plenário, para efeito de referendo, a liminar que haja deferido. 2. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI. Prova. Interceptação telefônica. Decisão judicial. Sigilo judicial. Segredo de justiça. Quebra. Requisição, às operadoras, de cópias das ordens judiciais e dos mandados de interceptação. Inadmissibilidade. Poder que não tem caráter instrutório ou de investigação. Competência exclusiva do juízo que ordenou o sigilo. Aparência de ofensa a direito líquido e certo. Liminar concedida e referendada. Voto vencido. Inteligência dos arts. 5º, X e LX, e 58, § 3º, da CF, art. 325 do CP, e art. 10, cc. art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. **Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder jurídico de, mediante requisição, a operadoras de telefonia, de cópias de decisão nem de mandado judicial de interceptação telefônica, quebrar sigilo imposto a processo sujeito a segredo de justiça. Este é oponível a Comissão Parlamentar de Inquérito, representando expressiva limitação aos seus poderes constitucionais**". (grifei)

É, por exemplo, o caso do Tribunal de Contas da União - TCU. A comissão parlamentar de inquérito, ao apurar fatos que possam ensejar dano ao Erário, deve comunicar tais fatos à Corte de Contas, a fim de que instaure os procedimentos pertinentes com vistas a recompor o patrimônio público, como, por exemplo, tomada de contas especial, com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado aos cofres públicos federais⁶⁴.

De igual forma, é competente o Ministério Público para oferecer denúncia dos fatos típicos e antijurídicos apurados em sede de comissão parlamentar de inquérito e considerados procedentes por esse Órgão, em decorrência do recebimento da conclusão dos trabalhos desenvolvidos pela comissão parlamentar de inquérito.

É nesse contexto de interação entre os órgãos integrantes do sistema de controle da Administração Pública que deve ser entendida como meramente exemplificativa a remessa das conclusões de seus trabalhos ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, já que outros órgãos, igualmente constitucionais, possuem competências de fiscalização próprias e independentes, conforme disposto no art. 58, § 3º, da Constituição Federal.

Ademais, não se pode perder o horizonte de que o agente público pode responder por um mesmo ato, concomitantemente ou não, civil, penal e administrativamente, sem que isso configure **bis in idem**, haja vista as esferas distintas de responsabilidade do agente público infrator.

⁶⁴ Nesse sentido é o que dispõe o art. 8º, da Lei nº 8.443/1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União: “Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.”

IV - ASSUNTOS INTERNA CORPORIS DA CPI

Segundo distribuição das precípua competências dos Poderes da União, poder-se-ia dizer que ao Poder Legislativo compete a elaboração normativa do País; ao Judiciário, a prestação da tutela jurisdicional; ao Executivo, a administração do Estado.

Ocorre que essa é uma distribuição para a atividade-fim de cada Poder. Entretanto, para a persecução de seus objetivos, hão de ser considerados os atos administrativos, ou seja, todos os Poderes, para perseguirem suas respectivas competências definidas na Constituição Federal, praticam atos administrativos, ou seja, praticam atos **interna corporis**.

Assim, o Congresso Nacional pratica atos administrativos, a fim de movimentar sua máquina administrativa, inclusive com o objetivo de exercer sua função precípua, qual seja: elaboração de atos normativos.

Emerge daí o questionamento acerca da competência do Poder Judiciário (no caso de comissão parlamentar de inquérito criada no Parlamento federal, o Supremo Tribunal Federal) para controlar atos **interna corporis** do Congresso Nacional e da CPI.

Recentemente, em sede do Mandado de Segurança nº 26900/DF (in DJe-060, de 4.4.2008, p. 492), de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, foi requerido por diversos Deputados Federais o direito de assistirem à sessão secreta do Senado Federal que tinha por objetivo a votação da cassação de mandato do Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros.

Pela relevância do tema e objetivo desse tópico, deve-se colacionar o Referendo da medida cautelar deferida pelo Ministro Lewandowski, em que foi ratificada medida cautelar concedida em sede de mandado de segurança, para garantir o direito de os Deputados Federais impetrantes do *writ* assistirem à sessão em comento:

“MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. SESSÃO DELIBERATIVA EXTRAORDINÁRIA DO SENADO FEDERAL. PROJETO DE RESOLUÇÃO 53/2007. PARECER 739/2007 DO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR SOBRE A REPRESENTAÇÃO 1/2007 QUE RECOMENDA A PERDA DO MANDATO DO PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL. ACESSO AOS DEPUTADOS FEDERAIS IMPETRANTES. POSSIBILIDADE. LIMINAR DEFERIDA E REFERENDADA. I - A Sessão Deliberativa Extraordinária do Senado Federal que decide sobre a perda de mandato do Presidente do Congresso Nacional, faz com que todos os parlamentares, sejam eles membros da Câmara ou do Senado Federal, tenham legítimo interesse no desfecho da Sessão, visto que, somados, compõem o Poder Legislativo, que é exercido pelo Congresso Nacional (art. 44 da CF). II - Liminar deferida e referendada”.

Nos termos dos arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal, compete, privativamente, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, respectivamente:

“Dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”. (grifei)

Nesse sentido, a organização e o funcionamento, tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal, são disciplinados mediante ato próprio, interno, ou seja, por meio de Resolução⁶⁵, e se inserem no plexo de competências privativas das respectivas Casas.

⁶⁵ O art. 60 da Constituição Federal estabelece que o processo legislativo a cargo do Congresso Nacional compreende a produção normativa dos seguintes diplomas: a)

Está-se diante de um assunto eminentemente **interna corporis**, no exemplo, do Senado Federal.

Diversamente do sistema adotado na França⁶⁶, por exemplo, de onde provém grande influência no Direito Administrativo brasileiro, a República Federativa do Brasil adotou o Sistema de Jurisdição Única, nos termos consagrados pelo princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário ante lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, Constituição Federal). Por meio desse Sistema, compete ao Poder Judiciário pôr termo a qualquer controvérsia, seja ela oriunda do próprio Poder Judiciário, seja ela originária da prática do ato administrativo existente nos Três Poderes.

O Sistema de Jurisdição Única contrapõe-se ao Contencioso Administrativo, em que os atos administrativos se exaurem na própria Administração. Neste, verifica-se o instituto da coisa julgada no âmbito administrativo. Naquele, a coisa julgada somente ocorre na esfera do Poder Judiciário.

Impõe-se, então, perquirir a competência do Supremo Tribunal Federal para, em sede da prestação da tutela jurisdicional, controlar ato administrativo (**interna corporis**) de competência privativa do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Congresso Nacional ou da comissão parlamentar de inquérito, em que for duvidosa a existência de violação a direito subjetivo de outrem.

emendas à Constituição; b) leis complementares; c) leis ordinárias; d) leis delegadas; e) medidas provisórias; f) decretos legislativos; g) **resoluções**.

⁶⁶ Hely Lopes Meirelles assim se manifesta sobre ao assunto (**in** Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 34ª ed., 2008, pp. 50/51): “Na França, após a Revolução (1789), a tripartição das funções do Estado em executivas, legislativas e judiciais veio ensejar a especialização das atividades do governo e dar independência aos órgãos incumbidos de realizá-las. Daí surgiu a necessidade de julgamento dos atos da Administração ativa, o que inicialmente ficou a cargo dos Parlamentos, mas posteriormente reconheceu-se a conveniência de se desligar as atribuições políticas das judiciais. Num estágio subsequente foram criados, a par dos tribunais judiciais, os tribunais administrativos. Surgiu, assim, a Justiça Administrativa, e, como corolário lógico, se foi estruturando um Direito específico da Administração e dos administrados para as suas relações recíprocas. Era o advento do Direito Administrativo.”

Diógenes Gasparini, ao lecionar sobre a extensão do controle jurisdicional, em especial sobre a possibilidade ou não de o Poder Judiciário adentrar assuntos **interna corporis** da Administração, assim se manifesta⁶⁷:

“Limita-se o controle jurisdicional, nos casos concretos, ao exame da legalidade do ato ou da atividade administrativa. Escapa-lhe, por conseguinte, o exame do mérito do ato ou atividade administrativa. Assim, os aspectos de conveniência e oportunidade não podem ser objeto desse controle. A autoridade jurisdicional pode dizer o que é legal ou ilegal, mas não o que é oportuno ou conveniente e o que é inoportuno ou inconveniente. Por outro lado, em princípio, só abrange os casos concretos, isto é, os decorrentes da aplicação da lei. A apreciação das leis em tese (as não aplicadas a um caso concreto) é excepcional. O mesmo não se pode dizer das leis e medidas provisórias de efeito concreto. Estas, a exemplo de outras, podem ser sindicadas. Portanto, cabe dizer que o controle jurisdicional estende-se ao exame dos atos administrativos, no que concerne à legalidade, por ocasião da concreção da lei.

Ademais, não alcança outras situações, mesmo que absolutamente iguais, que envolvam partes distintas das submetidas ao controle. **Não incide sobre os atos interna corporis, porque cuidam de questões ou assuntos que dizem direta ou imediatamente com a economia interna das Casas Legislativas e com os seus privilégios. Por isso, são apreciados unicamente pelo Plenário de cada Câmara Legislativa**”. (grifei)

O Professor Gasparini, ao discriminar a extensão do controle jurisdicional dos atos administrativos, ensina que essa previsão de controle tão-

⁶⁷ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 10ª ed., 2005, pp. 838/839.

somente da legalidade dos atos administrativos não é instituto recente e assim ponderou em nota de rodapé⁶⁸:

“Essa restrição não só é antiga, como vigora desde 1894, quando o art. 13, § 9º, a, da Lei nº 221, de 20 de novembro desse ano, estabeleceu: ‘Consideram-se ilegais os atos ou decisões administrativas em razão da não-aplicação ou indevida aplicação do direito vigente. A autoridade judiciária fundar-se-á em razões jurídicas, abstendo-se de apreciar o merecimento de atos administrativos, sob o ponto de vista de sua conveniência ou oportunidade’ (Enciclopédia Jurídica eletrônica, de Leib Soibelman).”

Faz-se necessário, então, abordar a extensão do que vem a ser classificado como assunto **interna corporis** do Congresso Nacional.

Nem todo o ato praticado administrativamente pelo Parlamento está albergado pelo manto do assunto **interna corporis**, pois existem atos administrativos praticados por comissão parlamentar de inquérito que, embora no plexo de competências discriminadas nos art. 51, IV, e 52, XIII, 58, § 3º, da Constituição Federal, sujeitam-se ao crivo da legalidade tanto pela própria comissão quanto pelo Judiciário.

Ao definir atos **interna corporis** ao Congresso Nacional, Hely Lopes Meirelles assim leciona⁶⁹:

“*Interna Corporis* são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), **os de**

⁶⁸ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 10ª ed., 2005, p. 838.

⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 34ª ed., 2008, p. 722.

verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de regimento, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações”. (grifei)

Não se pretende aqui asseverar ou defender o afastamento do Poder Judiciário em face dos atos **interna corporis** ao Congresso Nacional, pois, se assim fosse, estar-se-ia a violar um dos sustentáculos da República, qual seja o Sistema de Jurisdição Única, expressamente consagrado no art. 5º, XXXV, da Lei Maior.

Entretanto, impõe-se consignar que a tutela jurisdicional prestada pelo Poder Judiciário diz respeito ao controle de legalidade do ato praticado pela Administração, seja nos aspectos procedimentais, seja sob o ângulo da inobservância de algum direito fundamental, como, por exemplo, o direito ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, princípios consagrados no art. 5º, LIV e LV da Constituição Federal.

Ad argumentandum tantum, poder-se-ia conceber a possibilidade de os Deputados Federais assistirem à sessão de votação de cassação do Senador Renan Calheiros em virtude do argumento de que não se tratava de um simples Senador, dentre o universo de oitenta e um, mas sim do Presidente do Congresso Nacional, o qual abarcaria, necessariamente, a Câmara dos Deputados.

Os direitos e garantias individuais não de ser sopesados com os demais princípios ou garantias igualmente constitucionais. O princípio da publicidade expressamente consagrado no **caput** do art. 37, da Lei Maior, sofre, por exemplo, mitigações em face de outros princípios de mesma estatura⁷⁰, mas não pode, por si só, fundamentar a tutela pleiteada no caso acima colacionado.

⁷⁰ O art. 93, IX, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 45/2004, prevê expressamente a possibilidade de julgamento pelo Poder Judiciário em que sejam limitadas as presenças de determinadas pessoas, nos seguintes termos: “Art.

Ora, se se tratava do Presidente do Parlamento brasileiro, ao Congresso Nacional, então, competiria processar e julgar o seu Presidente pelos fatos que fundamentavam o procedimento de apuração, e não somente ao Senado Federal.

Não se desconhece a inexistência de uma norma única que discipline o processamento e o julgamento do Congresso Nacional por falta de decoro parlamentar de um de seus membros, já que ambas as Casas possuem regimento próprio, consoante disciplinam os arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal.

Ante essa lacuna legislativa, compete, portanto, ao Supremo Tribunal Federal manifestar-se sobre o pleito formulado pelos Deputados Federais, em consonância com o Sistema de Jurisdição Única vigente no ordenamento jurídico pátrio.

Em que pese não caber ao Supremo Tribunal Federal adentrar a forma de o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Congresso Nacional e as comissões parlamentares de inquérito disporem sobre sua organização ou funcionamento, pois essas competências são privativas de cada Casa do Congresso Nacional, disciplinadas pelo Poder Constituinte Originário nos artigos 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal, não há perquirir a sua competência para pôr termo a litígios inaugurados no âmbito administrativo.

Poder-se-ia ponderar a simetria ou norma de reprodução obrigatória em virtude de uma das Casas do Parlamento (Câmara dos Deputados⁷¹) permitir que membros da outra Casa (Senado Federal) possam assistir às suas sessões secretas. Entretanto, esse não pareceria ser o melhor

93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: (...) IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação”.

⁷¹ A Câmara dos Deputados permite que Senadores da República participem das reuniões secretas de suas competência, como se extrai do art. 48, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O Senado Federal não tem dispositivo semelhante em seu Regimento Interno.

argumento, pois o funcionamento de cada Casa do Parlamento é assunto de competência privativa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, motivo por que se uma permite o acesso de membros da outra em suas sessões secretas, esta não necessariamente deve ter dispositivo idêntico em seus normativos internos.

Entretanto, ao se verificar uma suposta violação de direito sofrida por membro de uma das Casas do Congresso Nacional em face da outra, uma vez provocado, há de haver a intervenção do Supremo Tribunal Federal para o deslinde do feito, ainda que o assunto seja considerado **interna corporis** pela Casa que, supostamente, teria violado direito dos membros da outra. Os assuntos **interna corporis** não se classificam por meio de conceituação do órgão, mas sim pela natureza jurídica do ato praticado.

Mutatis mutandis, não há falar o Supremo Tribunal Federal adentrar assuntos eminentemente procedimentais de comissões parlamentares de inquérito, que não ofendam direitos e garantias individuais, sob pena de violação à Tripartição de Poderes consagrada em Montesquieu. Ao contrário, uma vez verificada a mencionada violação a direitos e garantias individuais, a princípio da Administração, a temas com reserva de jurisdição, por exemplo, compete ao Poder Judiciário, por intermédio dos remédios processuais adequados, extirpar do mundo jurídico esses atos contrários ao Direito.

Nesse sentido, entendo não deva haver revisão de atos praticados pela Administração, aí incluídos os de comissão parlamentar de inquérito, dentro do plexo de competências a ela atribuídas, cuja natureza seja **interna corporis**, desde que não haja violação à norma legal, ofensa a direitos e garantias fundamentais ou invasão a temas com reserva de jurisdição, ou seja, compete ao Pretório Excelso, tão-somente, o controle da legalidade dos atos administrativos.

V - PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À CPI

Pode-se compreender que o ordenamento jurídico compõe-se de um conjunto normativo, ora expresso, ora implícito, que norteia as condutas do Estado e do cidadão, bem como entre eles.

A partir daí, surge uma discussão doutrinária sobre a diferença entre regra e princípio.

Para tanto, serão colacionados entendimentos de administrativistas e constitucionalistas, se é que o administrativista não está contido no constitucionalista.

Nas palavras do professor Celso Antônio Bandeira de Mello⁷²:

“Princípio (...) é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.”

Daí por que, continua o autor⁷³:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa uma insurgência contra todo o sistema,

⁷² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 25ª ed., 2008, pp. 942/943.

⁷³ Idem, p. 943.

subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”.

Acerca da diferença entre norma, regra e princípio, Canotilho consigna norma como gênero que comporta duas espécies: regras e princípios. Partindo-se dessa classificação, o próprio autor define ambas as espécies da seguinte forma⁷⁴:

“Os **princípios** interessar-nos-ão, aqui, sobretudo na sua qualidade de verdadeiras *normas, qualitativamente distintas* das outras categorias de normas, ou seja, das **regras jurídicas**. As diferenças qualitativas traduzir-se-ão, fundamentalmente, nos seguintes aspectos. Os princípios são normas jurídicas impositivas de uma *optimização*, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos; as *regras* são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proíbem) que é ou não é cumprida (...); a convivência dos princípios é conflitual (...), a convivência de regras é antinômica; os princípios coexistem, as regras antinômicas excluem-se. Conseqüentemente, os princípios, ao constituírem *exigências de optimização*, permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à ‘lógica do tudo ou nada’), consoante o seu *peso* e a ponderação de outros princípios eventualmente conflituantes; as regras não deixam espaço para qualquer outra solução, pois se uma regra *vale* (tem validade) deve cumprir-se na exacta medida das suas prescrições, nem mais nem menos. Como se verá mais adiante, em caso de *conflito entre princípios*, estes podem ser objecto de ponderação, de harmonização, pois eles contêm apenas ‘exigências’ ou ‘standards’ que, em ‘primeira linha’ (*prima facie*), devem ser realizados; as regras contêm ‘fixações

⁷⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Livraria Almedina, 3ª ed., 1999, pp.1087/1088.

normativas' *definitivas*, sendo insustentável a *validade* simultânea de regras contraditórias. Realça-se também que os princípios suscitam problemas de *validade e peso* (importância, ponderação e valia); as regras colocam apenas questões de *validade* (se elas não são correctas devem ser alteradas”.

Também Inocência Mártires Coelho, ao mencionar Robert Alexy, assim consigna a diferença entre regras e princípios:

“O ponto decisivo para a distinção entre regras e princípios reside em que os princípios são normas ordenadoras de que algo se realize na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Portanto, os princípios são *mandatos de otimização*, caracterizados pelo fato de poderem ser cumpridos em diferentes graus, e a medida do seu cumprimento não depende apenas das possibilidades reais, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito dessas possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras opostos. As *regras*, ao contrário, só podem ser cumpridas ou não. Se uma regra é válida, então há de se fazer exatamente o que ela exige, nem mais, nem menos. Por conseguinte, as regras contêm *determinações* no âmbito do que é fática e juridicamente possível. Isto significa que a diferença entre regras e princípios é qualitativamente e não de grau. Toda norma ou é uma regra, ou é um princípio”⁷⁵.

Ao consolidar as diferenças entre princípios e regras, mencionando ensinamento de Canotilho, continua o Professor Inocência Mártires Coelho a estabelecê-las a partir dos seguintes critérios⁷⁶:

⁷⁵ Apud COELHO, Inocência Mártires. *Interpretação Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 3ª ed., 2007, p. 74.

⁷⁶ *Idem*, pp. 76/77.

- “• grau de *abstração*: os *princípios jurídicos* são normas com um grau de abstração relativamente mais elevado do que o das *regras de direito*;
- grau de *determinabilidade* na aplicação ao caso concreto: os *princípios*, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (e.g., do legislador ou do juiz), enquanto as *regras* são suscetíveis de aplicação direta;
 - caráter de *fundamentalidade* no sistema das fontes de direito: os *princípios* são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (e.g., os princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante no sistema jurídico (e.g., o princípio do Estado de Direito);
 - *proximidade* da idéia de direito: os *princípios* são *standards* juridicamente vinculantes, radicados nas exigências de *justiça* (Dworkin) ou na *idéia de direito* (Larenz); as *regras* podem ser normas vinculantes com um conteúdo meramente funcional;
 - *natureza normogénica*: os *princípios* são fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogénica fundamentante”.

É nesse contexto que, quando da verificação de dois princípios colidentes em face de um mesmo caso concreto, não há falar em invalidade de um ou nulidade de outro, pois eles possuem força integradora da norma e não são excludentes entre si, motivo por que deve ocorrer a aplicação de um e não do outro, sem que dessa aplicação decorra a declaração de nulidade do outro. Isso se deve ao fato da possibilidade de coexistirem dois princípios antagônicos em face de um caso concreto. É, portanto, juridicamente possível a coexistência no ordenamento jurídico de dois princípios antagônicos ao caso concreto analisado.

Isso não acontece com as regras, pois uma vez incompatível uma regra com a outra, há de ser declarada a invalidade de uma em face da outra, dada a impossibilidade jurídica de convivência de duas normas antinômicas, já que as regras proíbem, impõem ou permitem, diversamente dos princípios, que possuem força integradora na norma.

Feitas essas distinções entre princípios e regras, poder-se-ia adentrar as diversas classificações dos princípios⁷⁷. Entretanto, com o intuito de objetivar o presente texto, passar-se-á diretamente aos princípios informadores dos trabalhos desenvolvidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

5.1 - Princípio do contraditório e da ampla defesa

Como corolário do Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal estabeleceu, como direito e garantia fundamental, que “aos litigantes, **em processo judicial ou administrativo**, e aos acusados em geral são assegurados o **contraditório e ampla defesa**, com os meios e recursos a ela inerentes”⁷⁸. (grifei)

Embora se tenha o princípio do contraditório e da ampla defesa como garantia fundamental, nem sempre ele se apresenta absoluto, conforme ensina Humberto Theodoro Júnior⁷⁹:

⁷⁷ Lucas Rocha Furtado (*in* Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007, pp. 94/136) classifica princípios da seguinte forma: a) princípios expressos, b) princípios implícitos). Celso Antônio Bandeira de Mello (*in* Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 25^a ed., 2008, pp. 95/125) também os classifica em expressos e implícitos. Hely Lopes Meirelles (*in* Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 34^a ed., 2008, pp. 88/105) fala sobre princípios básicos da Administração e já os especifica.

⁷⁸ Isso é o disposto no art. 5º, LV, da Constituição Federal.

⁷⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Forense, 38^a ed., 2002, p. 25.

“Enfim, quando se afirma o caráter absoluto do princípio do contraditório, o que se pretende dizer é que nenhum processo ou procedimento pode ser disciplinado sem assegurar às partes a regra de isonomia no exercício das faculdades processuais. Disso não decorre, porém, a supremacia absoluta e plena do contraditório sobre todos os demais princípios. O devido processo legal, síntese geral da principiologia da tutela jurisdicional, exige que o contraditório, às vezes, tenha de ceder momentaneamente a medidas indispensáveis à eficácia e efetividade da garantia de acesso ao processo justo. Assim, no caso de medidas liminares (cautelares ou antecipatórias) a providência judicial é deferida a uma das partes antes da defesa da outra. Isto se admite, porque sem essa atuação imediata da proteção do interesse da parte, a eficácia do processo se anularia e a garantia máxima de **acesso à tutela da justiça** restaria frustrada.”

Da mesma forma como preconizado pelo Professor Humberto Theodoro Júnior, em sede do controle externo de competência do Congresso Nacional, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, pode-se adotar medida cautelar, com vistas a tornar eficaz a decisão de mérito a ser proferida, sem que haja, inicialmente, a observância do princípio do devido processo legal⁸⁰.

⁸⁰ O art. 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, ao regulamentar o art. 45, da Lei nº 8.443/1992, assim disciplina concessão de medida cautelar nos processos de sua competência:

“Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992.

§ 1º O despacho do relator ou do Presidente, de que trata o **caput**, será submetido ao Plenário na primeira sessão subsequente.

§ 2º Se o Plenário, o Presidente ou o relator entender que antes de ser adotada a medida cautelar deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até cinco dias úteis.

São requisitos para a concessão dessa medida cautelar **inaudita altera pars**, pelo Tribunal de Contas da União: i) urgência; ii) fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito; iii) **fumus boni iuris**; iv) **periculum in mora**.

Ocorre que, por vezes, ante a natureza do procedimento instaurado, verifica-se não uma mitigação desse princípio, mas sua não aplicação, em face da busca da satisfação do interesse público sobre o privado. Para a concessão de medida cautelar, há de se ter em mente a possibilidade de ineficácia da decisão a ser proferida, daí por que devem estar presentes os requisitos fundamentais do **fumus boni iuris** (fumaça do bom direito) e do **periculum in mora** (perigo na demora), além de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito.

Corroborando a coexistência de princípios antagônicos no caso concreto, conforme anteriormente mencionado, verifica-se, na concessão de medidas cautelares **inaudita altera pars** pelo Tribunal de Contas da União, a prevalência do princípio do interesse público sobre o privado em face do princípio do contraditório e da ampla defesa.

Na esfera penal, ante a notícia de um fato típico e antijurídico, instaurar-se-á um inquérito policial com o objetivo fornecer elementos para a formação da **opinio delicti** do Ministério Público e subsidiar a ação penal por meio de um conjunto probatório adequado.

Conforme ensina Vicente Greco Filho⁸¹:

§ 3º A decisão do Plenário, do Presidente ou do relator que adotar a medida cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até quinze dias, ressalvada a hipótese do parágrafo anterior.

§ 4º Nas hipóteses de que trata este artigo, as devidas notificações e demais comunicações do Tribunal e, quando for o caso, a resposta do responsável ou interessado poderão ser encaminhadas por telegrama, fac-símile ou outro meio eletrônico, sempre com confirmação de recebimento, com posterior remessa do original, no prazo de até cinco dias, iniciando-se a contagem do prazo a partir da mencionada confirmação do recebimento.

§ 5º A medida cautelar de que trata este artigo pode ser revista de ofício por quem a tiver adotado.”

⁸¹ GRECO FILHO, Vicente. Manual de Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 6ª ed., 1999, p. 91.

“A atividade que se desenvolve no inquérito é administrativa, não se aplicando a ela os princípios da atividade jurisdicional, como o contraditório, a publicidade, nulidades etc. os atos do inquérito podem desenvolver-se em sigilo, quando necessários ao sucesso da investigação.”

Observe-se, então, que não se está a desconsiderar o princípio do contraditório, mas sim em não o aplicar em uma fase meramente administrativa.

Essas considerações propedêuticas sobre inquérito policial decorrem do fato de a comissão parlamentar de inquérito possuir natureza jurídica de inquérito policial, ou seja, natureza jurídico-administrativa. Nesse sentido, aplicam-se à CPI os mesmos institutos acima mencionados.

Corroborando esse entendimento, deve ser colacionado excerto do voto proferido no Supremo Tribunal Federal, nos autos do MS 25508-MC (in DJ de 23.9.2005, P. 57), em decisão monocrática do Ministro Joaquim Barbosa, nos seguintes termos^{82,83}:

⁸² O Supremo Tribunal Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006, p. 44.

⁸³ No mesmo sentido o seguinte excerto (*in idem*): “Tenho para mim que a pretensão mandamental deduzida pelo impetrante não se reveste de plausibilidade jurídica. Com efeito, não me parece, ainda que em sede de estrita delibação, que, no caso ora em exame, a Comissão de Inquérito tenha desrespeitado a garantia da plenitude de defesa, pois ainda não se instaurou o processo político-administrativo a que se refere o art. 55, § 2º, da Constituição. É que a Comissão de Inquérito – que constitui a *longa manus* do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar – limitou-se a atuar numa fase estritamente pré-processual, realizando diligências investigativas destinadas a comprovar, ainda que de modo sumário e preliminar, os fatos que poderão substanciar, em momento oportuno, o ulterior oferecimento de acusação formal contra o ora impetrante, por suposta prática de atos alegadamente incompatíveis com o decoro parlamentar. Isso significa, portanto, que a fase ritual em que presentemente se acha o procedimento de apuração sumária e preliminar dos fatos não comporta a prática do contraditório, nem impõe a observância da garantia da plenitude de defesa, eis que a investigação promovida pela Comissão de Inquérito reveste-se, no presente momento, do caráter de unilateralidade, impregnada que se acha de inquisitividade, circunstância essa que torna insuscetível de invocação a cláusula da plenitude de defesa e do contraditório.” (MANDADO DE SEGURANÇA 24.083-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 26-9-01, DJ de 3-10-01)”.

“No que concerne à alegada violação da garantia do contraditório e ampla defesa, não parece relevante, por ora, a indicação de ter sido negada qualquer possibilidade de defesa à impetrante em contraposição ao acolhimento de declarações de ‘pessoa de credibilidade duvidosa’. Também considero que esse fundamento não basta para a concessão de liminar. É que a própria natureza do inquérito parlamentar, **semelhante ao inquérito policial**, afasta o contraditório como requisito de validade do procedimento (a respeito, cf. HC 73.271, Rel. Ministro Celso de Mello, Primeira Turma, julgamento em 19-3-06)”. (grifei)

Percebe-se, então, que o princípio do contraditório há de ser observado em processos judiciais ou administrativos, como consta nos direitos e garantias fundamentais inseridos no Texto Constitucional, com as ressalvas expressamente previstas no ordenamento jurídico pátrio.

5.2 - Princípio da legalidade

Como corolário do Estado Democrático de Direito consagrado no art. 1º, da Constituição Federal, emerge o princípio da legalidade.

Este princípio decorre de inspiração extraída do parágrafo único, da Carta Magna, **in verbis**: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

A titularidade do poder assenta no povo, cuja soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo político somente serão efetivados como fundamentos da República expressamente previstos no primeiro artigo da Lei Maior se houver observância dos limites da lei.

Do Texto Constitucional, emergem dois “princípios da legalidade”.

O primeiro está previsto no art. 5º, II (ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei). Em que pese

esse princípio encontrar-se no capítulo “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, pode-se concebê-lo como uma garantia constitucional do cidadão em face de eventuais arbitrariedades da Administração, “já que ele não tutela, especificamente, um bem da vida, mas assegura ao particular a prerrogativa de repelir as injunções que lhe sejam impostas por uma outra via que não seja a da lei”⁸⁴. Verifica-se, portanto, que o princípio da legalidade previsto nesse dispositivo destina-se ao cidadão, a garantir os direitos do cidadão de não ser compelido a fazer ou deixar de fazer alguma coisa a não ser ante a existência de norma que contemple o dever de fazer ou não fazer.

Já o segundo princípio da legalidade constante no Texto Constitucional destina-se a estabelecer os limites de atuação da Administração Pública. Esta, além do previsto no art. 5º, II, cuja melhor exegese acena no sentido de destinar-se ao particular, deverá observar o princípio da legalidade discriminado no **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

Por aquele princípio, é lícito ao particular fazer tudo o que a lei não veda. Já por este princípio, tem-se que a Administração Pública somente poderá fazer o que estiver previsto na lei. A **contrario sensu**, tudo o que não estiver previsto na lei a Administração Pública não poderá fazer, sob pena de o administrador substituí-lo ao poder que emana do povo, titular da produção normativa instrumentalizada pelo Poder Legislativo.

É nesse sentido que a competência de comissão parlamentar de inquérito não pode extrapolar os limites da lei, não sendo, portanto, lícito à comissão exigir do “investigado” deveres não previstos no ordenamento ou aqueles defesos pela norma legal, sob pena de ser o ato ilegal desconstituído pelo Supremo Tribunal Federal.

⁸⁴ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 15ª ed., 2004, p. 71.

5.3 - Princípio da transitoriedade

As comissões no âmbito do Parlamento são classificadas como temporárias ou permanentes. As comissões parlamentares de inquérito são espécie do gênero temporário.

O princípio da transitoriedade diz respeito à estabilidade jurídica, ou seja, deve buscar a pacificidade da natureza político-administrativa perseguida pelos trabalhos desenvolvidos por comissão parlamentar de inquérito.

O art. 58, § 3º, da Constituição Federal, estabelece que as comissões parlamentares de inquérito exigem, como requisito para sua criação, requerimento assinado por um terço de seus membros, fato determinado e **prazo certo**.

É esse prazo certo que determina a transitoriedade e não a perpetuidade dos trabalhos desenvolvidos por comissão parlamentar de inquérito.

Não é demais colacionar dispositivos que determinam o prazo de duração de CPI:

a) o art. 5º, § 2º, da Lei nº 1.579/1952⁸⁵, estabelece que as comissões parlamentares de inquérito deverão concluir sua incumbência com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, podendo prorrogá-las, contudo, dentro da Legislatura em curso;

b) o art. 76, II, e § 4º, do Regimento Interno do Senado Federal, estabelece, dentre as hipóteses de extinção das comissões, o término do respectivo prazo, que, no caso de comissão parlamentar de inquérito, não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada, sendo que o prazo inicialmente previsto para conclusão dos trabalhos suspende-se durante o período de recesso⁸⁶ do Congresso Nacional;

⁸⁵ A Lei nº 1.579/1952 dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.

⁸⁶ Com a reforma introduzida por meio da Emenda Constitucional nº 50/2006, o art. 57 estabelece que o Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, remanescendo,

c) o art. 35, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, prevê o prazo de 120 (cento e vinte) dias para conclusão dos trabalhos de comissão parlamentar de inquérito criada naquela Casa.

Ademais, a razoável duração do processo, no caso de comissão parlamentar de inquérito, concebida como o prazo certo integrante do requisito formal exigido no requerimento de criação dessa comissão, previsto no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, está em consonância com a reforma introduzida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, a qual acrescentou o inciso LXXVIII no art. 5º, assim descrito: “a todos, **no âmbito judicial e administrativo**, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. (grifei)

É de consignar, então, que o limite para conclusão dos trabalhos perseguidos por CPI há de observar, em qualquer hipótese, o prazo da legislatura em que fora criada, conforme consignado no art. 5º, § 2º, da Lei nº 1.572/1952, sob pena de se perpetuar sua atividade e gerar uma instabilidade jurídica, além da possibilidade de renovação do Parlamento – e aí entendo residir o maior fundamento do limite da legislatura – e se descaracterizarem os trabalhos até então desenvolvidos, ante os novos mandatos.

5.4 - Princípio da finalidade

Quando se está a falar do princípio da finalidade, já se superou aquele concebido a partir dos requisitos do ato administrativo (competência, forma, finalidade, motivo e objeto), pois a finalidade dos atos administrativos há de ser sempre pública, sob pena de invalidade do ato praticado pela Administração.

Entretanto, ao falar de finalidade como princípio informador dos atos praticados por comissão parlamentar de inquérito, deve-se ter em mente o

portanto, recesso durante os períodos de 18 a 31 de julho e de 23 de dezembro a 1º de fevereiro subsequente.

previsto no § 3º, do art. 58, da Constituição Federal⁸⁷, que estabelece a criação de comissão parlamentar de inquérito para apuração de fato determinado. Eis aí a finalidade da criação de comissão parlamentar de inquérito.

Nos termos do art. 53, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, “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”.

É defesa à comissão parlamentar de inquérito a apuração de fato não constante do projeto de resolução destinado à criação dessa comissão, cuja finalidade há de ser expressa no requerimento de instauração de CPI, sob pena de não se constituir esse procedimento.

Não é demais lembrar os requisitos para instauração de comissão parlamentar de inquérito no âmbito do Congresso Nacional:

- a) requerimento de um terço de seus membros;
- b) apuração de fato determinado;
- c) prazo certo.

Decorre do princípio da finalidade o entendimento de que é proibido à comissão parlamentar de inquérito extrapolar os limites delineados pelo objetivo a que se destina, conforme o respectivo ato de criação da comissão. Daí por que não se pode, por via transversa, obter informações de dados ou de pessoas que não se relacionem com o propósito da criação da comissão^{88,89}.

⁸⁷ “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.” (grifei)

⁸⁸ Nesse sentido, MS 23.639/DF (in DJ de 16.2.2001, p. 91), Relator Ministro Celso de Mello: “E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE

Em que pese, conforme consignado no Texto Maior, a comissão parlamentar de inquérito possuir poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, não há olvidar a natureza político-administrativa dos atos por ela praticados.

SIGILO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADA - VALIDADE - EXISTÊNCIA SIMULTÂNEA DE PROCEDIMENTO PENAL EM CURSO PERANTE O PODER JUDICIÁRIO LOCAL - CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO IMPEDE A INSTAURAÇÃO, SOBRE FATOS CONEXOS AO EVENTO DELITUOSO, DA PERTINENTE INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR - MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. A QUEBRA FUNDAMENTADA DO SIGILO INCLUI-SE NA ESFERA DE COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. Precedente: MS 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno). PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO E QUEBRA DE SIGILO POR DETERMINAÇÃO DA CPI. - O princípio constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) - não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas. AUTONOMIA DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR. - **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. Doutrina.” (grifei)

⁸⁹ No mesmo sentido, MS 23882/PR (in DJ de 1º.2.2002, p. 85), Relator Min. Maurício Corrêa: “EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI DO FUTEBOL). QUEBRA DE SIGILOS FISCAL E BANCÁRIO. EXIGÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO IMPUGNADO. 1. Esta Corte firmou entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito são obrigadas a demonstrar a existência concreta de causa provável que legitime a quebra de sigilos bancário e fiscal. 2. **A fundamentação deve acompanhar o ato submetido à deliberação da CPI, sendo inviáveis argumentações outras expostas no curso do mandado de segurança.** 3. **Hipótese de deficiência na fundamentação da quebra de sigilo do primeiro impetrante, por apoiar-se em meras conjecturas.** 4. Quanto ao segundo impetrante, a CPI partiu de fato concreto com base em indícios de seu envolvimento com evasão de divisas e irregularidades nas transações com jogadores nominalmente identificados. Segurança concedida ao primeiro impetrante e denegada ao segundo, cassando-se, em relação a este, a liminar anteriormente deferida.” (grifei)

Nesse sentido, como corolário da finalidade discriminada no ato constitutivo da CPI, tem-se a possibilidade de, se for o caso, encaminhar suas conclusões ao Ministério Público, a fim de que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores junto ao Poder Judiciário, em privilégio ao Sistema de Jurisdição Única, bem como aos limites de competência da CPI.

Não é demais conceber, também, a possibilidade de a CPI encaminhar cópia de suas conclusões à Advocacia-Geral da União, ao Poder Executivo ou ao Tribunal de Contas da União, a fim de que adotem, no âmbito de suas competências, as medidas julgadas pertinentes⁹⁰, haja vista o plexo de competências de controle destes órgãos.

5.5 - Princípio da formalidade

Não se pode perquirir a natureza administrativa, ainda que político-administrativa, tampouco os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas do Congresso Nacional, conferidos à comissão parlamentar de inquérito.

Entretanto, o âmbito de atuação dessas comissões é eminentemente administrativo, em contraposição ao Sistema de Jurisdição Única contemplado na Constituição Federal.

Os atos administrativos exigem, como requisito de validade, competência, forma, finalidade, motivo e objeto.

A forma é, então, um dos requisitos de validade dos atos administrativos, para que possam integrar o mundo jurídico, devendo ser aquela prescrita ou não defesa em lei, sob pena de invalidade.

Além da forma dos atos administrativos praticados, não podem ser esquecidos os requisitos formais para criação de comissão parlamentar de inquérito, expressamente consagrados no art. 58, § 3º, da Constituição

⁹⁰ A Lei nº 10.001/2000 dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito.

Federal: i) requerimento de um terço de seus membros; ii) apuração de fato determinado; iii) prazo certo de duração.

Esses requisitos formais são objetivos. Uma vez preenchida essa formalidade, em seus três requisitos, não há falar em discricionariedade de a respectiva Casa criar ou não a comissão parlamentar de inquérito. O direito de criação de CPI, uma vez observados esses requisitos, consiste em direito da minoria já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que, como regra geral, não há interesse dos membros integrantes do governo em instaurar essa comissão, haja vista interesse políticos subjacentes.

Deve-se mencionar que a Câmara dos Deputados, por meio de seu Regimento Interno (art. 35, § 4º⁹¹) veda a criação de comissão parlamentar de inquérito caso existam outras cinco em funcionamento na respectiva Casa.

Essa limitação quantitativa de comissões parlamentares de inquérito no âmbito da Câmara dos Deputados está em consonância com o disposto no art. 51, III e IV da Constituição Federal, uma vez que a ela compete dispor sobre sua organização⁹². Entretanto, o fato é que é difícil verificar a

⁹¹ Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

.....
§ 4º Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo *quorum* de apresentação previsto no *caput* deste artigo.

⁹² O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a constitucionalidade desse dispositivo, conforme ADI 1635/DF (in DJ de 5.3.2004, p. 13), Relator Ministro MAURÍCIO CORRÊA, cuja ementa é, em seguida, transcrita: "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. INSTAURAÇÃO. REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. RESTRIÇÃO: IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUÍ-LA ENQUANTO ESTIVER FUNCIONANDO PELO MENOS CINCO DELAS. 1. A restrição estabelecida no § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIs em funcionamento simultâneo, está em consonância com os incisos III e IV do artigo 51 da Constituição Federal, que conferem a essa Casa Legislativa a prerrogativa de elaborar o seu regimento interno e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício de suas atividades constitucionais. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente."

existência de seis comissões parlamentares de inquérito funcionando simultaneamente na Câmara dos Deputados.

Assim, tanto se exige a formalidade para criação de comissão parlamentar de inquérito quanto a formalidade dos atos por ela praticados, sob pena de nulidade a ser declarada pela própria comissão ou pelo Poder Judiciário.

5.6 - Princípio da proporcionalidade de composição da CPI

A comissão parlamentar de inquérito pode ser concebida como um direito da minoria, que decorre dos requisitos para se criar essa comissão, quais sejam:

- a) requerimento de um terço de seus membros;
- b) apuração de fato determinado;
- c) prazo certo.

Basta haver o preenchimento desses requisitos, para existir a obrigação de a respectiva Casa ou o Congresso Nacional criarem a comissão parlamentar de inquérito. Esse é um direito objetivo das minorias⁹³ integrantes

⁹³ Nesse sentido os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal, cujas ementas são descritas:

a) ADI 3619/SP - SÃO PAULO (in DJ de 20.4.2007, p. 78), Relator Min. EROS GRAU: EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 34, § 1º, E 170, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CRIAÇÃO. DELIBERAÇÃO DO PLÊNARIO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. REQUISITO QUE NÃO ENCONTRA RESPALDO NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 58, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Constituição do Brasil assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados e a um terço dos membros do Senado Federal a criação da comissão parlamentar de inquérito, deixando porém ao próprio parlamento o seu destino. 2. A garantia assegurada a um terço dos membros da Câmara ou do Senado estende-se aos membros das assembleias legislativas estaduais - **garantia das minorias**. O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais. 3. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembleia Legislativa. Precedentes. 4. Não há razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da Assembleia Legislativa. Os

requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo 58 da CB/88. 5. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais o trecho "só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e", constante do § 1º do artigo 34, e o inciso I do artigo 170, ambos da Consolidação do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. (grifei);

b) MS 24831/DF - DISTRITO FEDERAL (in DJ de 4.8.2006, p. 26), Relator Min. CELSO DE MELLO: E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - **IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR** (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: 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 Constituição Federal. - 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 inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) 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 comissão parlamentar de inquérito. - Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, 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 subseqüentes 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. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER. - 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 comissão de inquérito parlamentar (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. - Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um

verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. - A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE DENSA DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS. - O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas. - A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter conseqüências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República. - O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconseqüente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta. - A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo. O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL. - O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. - Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes. - A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República. LEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" DO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - AUTORIDADE DOTADA DE PODERES PARA VIABILIZAR A COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - O mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para praticar o ato cuja implementação se busca. - Incumbe, em

no Parlamento, já que, se fosse necessário o requerimento da maioria dos membros de cada Casa ou do Congresso Nacional, provavelmente não se criaria a CPI de interesse das minorias integrantes do Parlamento por falta de quorum.

Esse direito da minoria decorre da proporcionalidade exigida no requerimento de constituição da CPI, ou seja, de no mínimo um terço dos membros da respectiva Casa, a fim de resguardar essa garantia constitucional.

Manoel Messias Peixinho e Ricardo Guanabara, ao mencionarem essa proporcionalidade, assim se manifestam⁹⁴:

“As comissões de inquérito, no seio do Parlamento, devem representar todos os partidos e grupos ideológicos que compõem o Parlamento. As Constituições de Portugal (artigo 181), da Itália (artigo 82), da Grécia (artigo 68) e a atual Constituição Brasileira (artigo 58, § 3º), dentre outras, exigem a proporcionalidade na composição das comissões de inquérito.”

Continuam esses autores, mencionando doutrina de Canotilho⁹⁵:

“A composição das comissões há-de reproduzir, em escala reduzida, a do Plenário da AR, devendo cada partido ter em cada comissão um número proporcional de deputados. A regra é mais que compreensível, tendo em conta, sobretudo, que as comissões podem ter poderes deliberativos, inclusive em matéria legislativa”.

conseqüência, não aos Líderes partidários, mas, sim, ao Presidente da Casa Legislativa (o Senado Federal, no caso), em sua condição de órgão dirigente da respectiva Mesa, o poder de viabilizar a composição e a organização das comissões parlamentares de inquérito. (grifei)

⁹⁴ PEIXINHO, Manoel Messias Peixinho; GUANABARA, Ricardo. Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios, Poderes e Limites. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2ª ed., 2005, pp. 81/82.

⁹⁵ Apud PEIXINHO, Manoel Messias Peixinho; GUANABARA, Ricardo. Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios, Poderes e Limites. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2ª ed., 2005, pp. 81/82.

Assim sendo, deve haver proporcionalidade dos partidos políticos na composição das comissões parlamentares de inquérito, a fim de assegurar o direito da minoria já mencionado.

5.7 - Princípio da colegialidade

Nos termos do art. 47 da Constituição Federal, assim está consagrado o princípio da colegialidade:

“Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, **as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos**, presente a maioria absoluta de seus membros”. (grifei)

Observe-se que o quorum para abertura dos trabalhos é da maioria absoluta. Verificado o quorum mínimo para funcionamento da Comissão, as deliberações serão adotadas por meio de votação, cuja aprovação da proposição exige a maioria dos votos dos presentes na sessão.

O sentido teleológico do princípio da colegialidade⁹⁶ consiste em coibir as deliberações arbitrárias do presidente ou de um grupo minoritário da comissão, em privilégio ao Estado Democrático de Direito em que se constitui a

⁹⁶ O princípio da colegialidade foi expressamente consignado pelo Ministro Celso de Mello, quando da decisão proferida nos autos do MS 23.669, nos seguintes termos: “O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer comissão parlamentar de inquérito, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquela que importa na revelação das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa. O necessário respeito ao postulado da colegialidade qualifica-se como pressuposto de validade e de legitimidade das deliberações parlamentares, especialmente quando estas – adotadas no âmbito de comissão parlamentar de inquérito – implicam ruptura, sempre excepcional, da esfera da intimidade das pessoas. A quebra do sigilo bancário, que compreende a ruptura da esfera de intimidade financeira da pessoa, quando determinada por ato de qualquer comissão parlamentar de inquérito, depende, para revestir-se de validade jurídica, da aprovação da maioria absoluta dos membros que compõem o órgão de investigação legislativa (Lei nº 4.595/64)”.

República Federativa do Brasil, conforme expressamente consagrado no art. 1º da Constituição Federal.

Conceber decisões monocráticas de Presidente ou de grupos minoritários da CPI que restrinjam direitos de outrem viola o princípio da colegialidade, motivo por que esse ato deve ser fulminado pelo Poder Judiciário.

5.8 - Princípio da não obrigação de produção de prova contra si

O conjunto probatório produzido por comissão parlamentar de inquérito há de observar o limite da legalidade da produção de provas, ou seja, não são admitidas provas produzidas por meio de coação ou qualquer outro meio ilícito.

Acerca das provas obtidas ilicitamente, Paulo Rangel assim leciona⁹⁷:

“A prova obtida por meios ilícitos enquadra-se na categoria da prova vedada, que, se admitida e valorada pelo juiz em sua sentença, acarretará a nulidade da mesma.

Por tal motivo, por exemplo, entendemos que a testemunha (isso mesmo a testemunha), em processo criminal, pode (e deve) se recusar a falar sobre aquilo que irá incriminá-la em processo criminal futuro, pois, não obstante sua condição de testemunha no processo em que presta depoimento (art. 342 do CP), isso não lhe priva dos direitos e garantias fundamentais assegurados pela Carta Magna e o direito de não produzir prova contra si mesmo (art. 8, item 2, alínea g, da Convenção Americana dos Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica) é um deles”.

⁹⁷ RANGEL, Paulo. Direito Processual Penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 14ª ed., 2008, p. 415.

O princípio da não produção de provas contra si permite, por exemplo, ao acusado, ao indiciado, permanecer silente ante perguntas que possam, no presente ou no futuro, repercutir contra si mesmo.

Esse é o Entendimento do Supremo Tribunal Federal ao analisar o **Habeas Corpus** 79812/SP (in DJ de 16.2.2001, p. 21), de relatoria do Ministro Celso de Mello, cuja ementa é a seguir transcrita:

“E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PRIVILÉGIO CONTRA A AUTO-INCRIMINAÇÃO - DIREITO QUE ASSISTE A QUALQUER INDICIADO OU TESTEMUNHA - IMPOSSIBILIDADE DE O PODER PÚBLICO IMPOR MEDIDAS RESTRITIVAS A QUEM EXERCE, REGULARMENTE, ESSA PRERROGATIVA - PEDIDO DE HABEAS CORPUS DEFERIDO. O privilégio contra a auto-incriminação - que é plenamente invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito - traduz direito público subjetivo assegurado a qualquer pessoa, que, na condição de testemunha, de indiciado ou de réu, deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário. O exercício do direito de permanecer em silêncio não autoriza os órgãos estatais a dispensarem qualquer tratamento que implique restrição à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. Precedentes. O direito ao silêncio - enquanto poder jurídico reconhecido a qualquer pessoa relativamente a perguntas cujas respostas possam incriminá-la (**nemo tenetur se detegere**) - impede, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha, por tal específica razão, a ser preso, ou ameaçado de prisão, pelos agentes ou pelas autoridades do Estado. Ninguém pode ser tratado como culpado, qualquer que seja a natureza do ilícito penal cuja prática lhe tenha sido atribuída, sem que exista, a esse respeito, decisão judicial condenatória transitada em julgado. O princípio constitucional da não-culpabilidade, em nosso sistema jurídico, consagra uma

regra de tratamento que impede o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado ou ao réu, como se estes já houvessem sido condenados definitivamente por sentença do Poder Judiciário. Precedentes”.

Também em recente julgamento de **habeas corpus** (HC 96981, in DJe-228, de 1º.12.2008), o Ministro Eros Grau, do Supremo Tribunal Federal, concedeu parcialmente liminar a servidor da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), a fim de garantir-lhe o direito de permanecer calado durante depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito das escutas telefônicas clandestinas. Nesse remédio processual, o interessado alegou haver sigilo de profissão, o que lhe impediria de relatar fatos associados aos trabalhos de inteligência que desenvolve na ABIN, bem como requereu que não fosse obrigado a firmar termo de compromisso junto à CPI.

Ao analisar o feito, o Relator entendeu que a CPI detém poder instrutório de autoridades judiciais, “e não mais que o destas”. Continua o Relator: “Logo, às Comissões Parlamentares de Inquérito poder-se-ão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, entre os quais os derivados da garantia constitucional da não-auto-incriminação, que tem sua manifestação eloqüente no direito ao silêncio dos acusados”.

Ao concluir, o Relator consignou que “Assiste-lhe razão, no entanto, quanto ao privilégio da não auto-incriminação, aí incluída a conveniência, ou não, de revelar fatos relacionados ao exercício do cargo”.

Assim, foi concedida liminar para garantir ao servidor da ABIN o direito de permanecer calado, podendo recusar-se a responder perguntas que possam incriminá-lo, relacionadas ou não ao cargo que ocupa.

Nesse sentido, nenhuma pessoa, testemunha ou investigado, tem o dever de produzir prova contra si, motivo por que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento da possibilidade de que essa pessoa permaneça em silêncio durante os questionamentos realizados por comissão parlamentar de inquérito, sem que esse silêncio autorize o Presidente ou qualquer outro membro da comissão darem voz de prisão ao depoente. Uma vez violado ou na iminência

de violação desse direito, caberá **habeas corpus**, com vistas a coibir essa violência.

5.9 - Princípio do devido processo legal

O art. XI, nº 1, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, estabelece que:

“Todo homem acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa”.

Não se pode olvidar a natureza político-administrativa dos atos desenvolvidos por comissão parlamentar de inquérito, cujas conseqüências podem culminar, por exemplo, com a suspensão dos direitos políticos por oito anos, além dos desfechos no âmbito do Poder Judiciário, em caso de denúncia oferecida pelo Ministério Público em decorrência das conclusões daquele trabalho, sem prejuízo dos demais efeitos oriundos de outros órgãos, no âmbito de suas respectivas competências, como, por exemplo, o TCU.

Inspirada nesse dispositivo da Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, LIV, consigna que: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Ao erigir o devido processo legal como direito fundamental, estabeleceu-se a garantia de o acusado possuir um processo desenvolvido segundo o respectivo rito, a fim de se evitarem arbitrariedades do Estado (juiz) em face do cidadão.

Quando se fala em processo, podem ser imaginadas duas forças. A primeira do Estado, a quem compete apurar os ilícitos de sua competência. A

segunda do “acusado”, a quem compete afastar as acusações que lhe são impostas. Verifica-se, portanto, uma dualidade de forças.

Ocorre que o Estado, em regra, dispõe de mais recursos acusatórios do que o particular. Na medida em que se eleva o princípio do devido processo legal como direito e garantia fundamental (protegido, inclusive, contra emenda tendente a aboli-lo – art. 60, IV, “d”, Constituição Federal), busca-se igualar as forças atuantes no processo, seja a força do Estado, seja a força do cidadão.

O devido processo legal garante ao acusado o direito de conhecer, previamente, as regras que disciplinarão, por exemplo, os atos a serem desenvolvidos por comissão parlamentar de inquérito, bem como a uniformidade dos ritos para todos quantos se encontrem naquela situação, em privilégio ao princípio da impessoalidade e da isonomia.

É nesse sentido, por exemplo, que se aplica aos atos praticados por comissão parlamentar de inquérito o direito de o acusado ser intimado pessoalmente, conhecer do processo, ter uma defesa técnica, produzir todas as provas admitidas no direito, conhecer dos ritos a que se submeterá... bem como todos os demais direitos que digam respeito à ampla defesa e ao contraditório, como corolários do princípio do devido processo legal.

Manoel Peixinho e Ricardo Guanabara⁹⁸, mencionando ensinamento de Hely Lopes Meirelles, acerca da aplicabilidade do devido processo legal, assim se expressam:

“O fato determinado que a comissão parlamentar de inquérito apura tem sempre enorme repercussão social. Os jornais, rádios, televisões dão-lhes imensa divulgação. As pessoas envolvidas, de todos os matizes, inclusive os agentes graduados do Poder Público ou da sociedade em geral, passam a ser alvo da curiosidade de todos e, não raro, desde logo são postos à execração pública, mesmo quando nada contra eles é

⁹⁸ Apud PEIXINHO, Manoel Messias Peixinho; GUANABARA, Ricardo. Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios, Poderes e Limites. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2ª ed., 2005, pp. 95/96.

esclarecido. Os danos morais que sobram são imensuráveis. Por isso, ainda que não fosse constitucionalmente assegurado o direito à ampla defesa, valeria um outro, ou seja, **aquele de que ninguém pode ser condenado sem defesa, no devido processo legal**. É incontestável que o exercício da ampla defesa vai desde a própria oitiva do indiciado até a produção de qualquer prova, desde que legalmente permitida. Seria uma iniquidade inconstitucional negar a alguém o direito a provar sua inocência. Nem se diga que as investigações parlamentares não têm forma de processo, não condenam, não punem, apenas colhem informes sobre irregularidades de fato determinado, para, ao depois, apresentar os dados concretos à autoridade competente, no caso o representante do Ministério Público, para que ofereça a denúncia criminal ou instaure o processo para a responsabilização civil. Não. O processo ou inquérito que a comissão instaura e prossegue até às conclusões, é um procedimento judicialmente, mesmo antes de a atual Constituição inserir a expressão em seu texto”. (grifei)

A violação do princípio do devido processo legal consiste, portanto, em vício insanável a ser reparado pela própria comissão parlamentar de inquérito, no seu dever de autotutela, ou pelo Judiciário, ante a inafastabilidade deste diante de lesão ou ameaça a direito, por meio dos remédios processuais adequados.

5.10 - Princípio da motivação

Mais uma vez buscando subsídio na teoria do ato administrativo, a motivação consiste em requisito de sua validade. Uma vez insubsistente a motivação do ato, ainda que discricionário, insubsistente será o ato.

Assim como nos atos administrativos exige-se a motivação, não é demais lembrar, também, que o Texto Constitucional⁹⁹ estabelece que as decisões proferidas pelo Poder Judiciário (as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e ainda que não os tivessem deveriam curvar-se a esse princípio de observância na prática dos atos administrativos) não de ser devidamente fundamentadas¹⁰⁰, sob pena de nulidade do **decisum**.

Ao se exigir a motivação dos atos administrativos, garante-se ao cidadão o conhecimento da fundamentação da comissão parlamentar de inquérito acerca da prática dos seus atos investigados por essa comissão. Ademais, cômulo dessa motivação, pode o “investigado” por CPI socorrer-se do Poder Judiciário para ver prestada a tutela jurisdicional em face de lesão ou ameaça a direito que tenha sofrido.

A inexistência de motivação dos atos praticados por CPI não subsiste ante demanda junto ao Supremo Tribunal Federal¹⁰¹.

⁹⁹ Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

.....
IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e **fundamentadas todas as decisões**, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação. (grifei)

¹⁰⁰ No mesmo sentido da exigência de motivação das decisões proferidas pelo juiz, o art. 458, II, do Código de Processo Civil, estabelece como requisitos essenciais da sentença “os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito.”

¹⁰¹ Nesse entendimento cristalizado pelo Supremo Tribunal Federal, são colacionadas as seguintes ementas:

a) MS 24029-DF (in DJ de 22.3.2002, p. 32), Relator Ministro Maurício Corrêa: “EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO. FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO. NULIDADE DO ATO IMPUGNADO. PRECEDENTES. 1. **Se não fundamentado, nulo é o ato da Comissão Parlamentar de Inquérito** que determina a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico. 2. Meras ilações e conjecturas, destituídas de qualquer evidencia material, não têm o condão de justificar a ruptura das garantias constitucionais preconizadas no artigo 5º, X e XII, da Constituição Federal. Segurança concedida.” (grifei);

b) Mandado de Segurança 23879/DF (in DJ de 16.11.2001, p. 8), Relator Ministro MAURÍCIO CORRÊA: “EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO E FISCAL.

FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DA ABAF. DESNECESSIDADE DE PROCURAÇÃO DOS ASSOCIADOS SE HÁ AUTORIZAÇÃO EXPRESSA PARA REPRESENTÁ-LOS. PRECEDENTES. 1. As entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar judicial ou extrajudicialmente seus associados, sem necessidade de instrumento de mandato (CF, artigo 5º, XXI). 2. **Os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias de que as CPIs são constitucionalmente investidas (CF, artigo 58, § 3º) não são absolutos. Imprescindível a fundamentação dos atos que ordenam a quebra dos sigilos bancários, fiscais e telefônicos, visto que, assim como os atos judiciais são nulos se não fundamentados, assim também os das comissões parlamentares de inquérito.** Precedentes. 3. A legitimidade da medida excepcional deve apoiar-se em fato concreto e causa provável, e não em meras conjecturas e generalidades insuficientes para ensejar a ruptura da intimidade das pessoas (CF, artigo 5º, X). Segurança concedida.” (grifei);

c) Mandado de Segurança 23851/DF (in DJ de 21.6.2002, p. 98), Relator Ministro Celso de Mello: “E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO - AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO CONCRETA DE CAUSA PROVÁVEL - NULIDADE DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. A QUEBRA DE SIGILO NÃO PODE SER UTILIZADA COMO INSTRUMENTO DE DEVASSA INDISCRIMINADA, SOB PENA DE OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA INTIMIDADE. - A quebra de sigilo, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, necessita apoiar-se em decisão revestida de fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático idôneo, sob pena de invalidade do ato estatal que a decreta. A ruptura da esfera de intimidade de qualquer pessoa - quando ausente a hipótese configuradora de causa provável - revela-se incompatível com o modelo consagrado na Constituição da República, pois a quebra de sigilo não pode ser manipulada, de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes. Não fosse assim, a quebra de sigilo converter-se-ia, ilegitimamente, em instrumento de busca generalizada, que daria, ao Estado - não obstante a ausência de quaisquer indícios concretos - o poder de vasculhar registros sigilosos alheios, em ordem a viabilizar, mediante a ilícita utilização do procedimento de devassa indiscriminada (que nem mesmo o Judiciário pode ordenar), o acesso a dado supostamente impregnado de relevo jurídico-probatório, em função dos elementos informativos que viessem a ser eventualmente descobertos. A FUNDAMENTAÇÃO DA QUEBRA DE SIGILO HÁ DE SER CONTEMPORÂNEA À PRÓPRIA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA QUE A DECRETA. - **A exigência de motivação - que há de ser contemporânea ao ato da Comissão Parlamentar de Inquérito que ordena a quebra de sigilo - qualifica-se como pressuposto de validade jurídica da própria deliberação emanada desse órgão de investigação legislativa, não podendo ser por este suprida, em momento ulterior, quando da prestação de informações em sede mandamental.** Precedentes.” (grifei);

d) Mandado de Segurança 23454/DF (in DJ de 23.4.2004, p. 8), Relator Ministro MARCO AURÉLIO: “EMENTA: CPI - ATO DE CONSTRIÇÃO - PRIMAZIA DO JUDICIÁRIO. Indefinição do tema, ante o fato de não haver sido alcançada maioria, pronunciando-se o Relator, Ministro Marco Aurélio, e os Ministros Celso de Mello e Carlos Velloso no sentido da impropriedade da medida - no caso, busca e apreensão - sem o crivo do Judiciário, e o Ministro Nelson Jobim em sentido contrário, eximindo-se os demais diante da existência de fundamentos outros capazes de conduzir à concessão da segurança. CPI - BUSCA E APREENSÃO - LIMITES. Sem definir-se a competência, em face da dispersão de votos quanto aos fundamentos da concessão da segurança, os limites objetivos e subjetivos da busca e apreensão hão de estar no

A motivação consiste, pois, em pressuposto de validade jurídica dos atos praticados por comissão parlamentar de inquérito, sob pena de nulidade a ser declarada pela própria comissão ou pelo Poder judiciário.

5.11 - Princípio da publicidade

O princípio da publicidade está contemplado em diversas normas brasileiras, como, por exemplo, no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, o qual, além de estabelecer o objetivo da licitação, prescreve que esse procedimento há de observar o princípio da publicidade, além dos demais que menciona.

A Instrução Normativa nº 1/STN/1997, norma em sentido amplo, prescreve, como condição de eficácia dos convênios celebrados com a União, a publicação de extrato do ajuste firmado no Diário Oficial da União, conforme seu art. 17¹⁰².

Poder-se-iam mencionar diversos outros dispositivos legais que contemplam o princípio da publicidade, seja como meio de publicização dos atos praticados pela Administração, seja como instrumento de eficácia para o aperfeiçoamento do ato que avizinha.

Entretanto, ganha destaque a norma fundamental mencionada por Kelsen¹⁰³, cuja característica consiste em ser aquela que não possui

ato que a determine, discrepando, a mais não poder, da ordem jurídica em vigor delegar a extensão à autoridade policial. CPI - ATO DE CONSTRICÃO - FUNDAMENTAÇÃO. **Sem definir-se a competência, em face da dispersão de votos quanto aos fundamentos da concessão da segurança, todo e qualquer ato a alcançar interesses de pessoas naturais e jurídicas há de fazer-se devidamente fundamentado, pouco importando a natureza política do órgão que o implemente. Formalidade enquadrável como essencial no que viabilizadora do exercício do lídimo direito de defesa.**" (grifei)

¹⁰² Art. 17. A eficácia dos convênios e de seus aditivos, qualquer que seja o seu valor, fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, que será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura (...).

¹⁰³ Segundo Kelsen, "A relação entre a norma que regula a produção de uma outra e a norma assim regularmente produzida pode ser figurada pela imagem espacial da

fundamento em nenhum outro diploma e que serve de fundamento para todas as demais normas do ordenamento, sendo que contra ela nenhuma outra norma do sistema pode insurgir-se.

Nessa norma fundamental sob a definição de Kelsen, o **caput** do art. 37, além de mencionar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, consagra expressamente o princípio da publicidade.

Ao definir o princípio da publicidade, Hely Lopes Meirelles¹⁰⁴ assim se manifesta:

“Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem conseqüências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as parte e terceiros”.

Os multicitados professores Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gonet¹⁰⁵, sobre o princípio da publicidade, lecionam que:

“No plano jurídico-formal, o princípio da publicidade aponta para a necessidade de que todos os atos administrativos estejam expostos ao público, que se pratiquem à luz do dia, até porque os

supra-infra-ordenação. A norma que regula a produção é a norma superior, a norma produzida segundo as determinações daquela é a norma inferior. A ordem jurídica não é um sistema um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência de que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental – pressuposta. A norma fundamental – hipotética, nestes termos – é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora”. (in Teoria Pura do Direito. Hans Kelsen. Tradução de João Baptista Machado. Martins Fontes: São Paulo, 6ª edição, 1998, pp. 246/247.)

¹⁰⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores: São Paulo, 34ª edição, 2008, p. 95.

¹⁰⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. Saraiva: São Paulo, 2007, p. 788.

agentes estatais não atuam para a satisfação de interesses pessoais, nem sequer da própria Administração, que, sabidamente, é apenas um conjunto de pessoas, órgãos, entidades e funções, uma estrutura, enfim, a serviço do interesse público, que, este sim, está acima de quaisquer pessoas. Prepostos da sociedade, que os mantém e legitima no exercício das suas funções, devem os agentes públicos estar permanentemente abertos à inspeção social, o que só se materializa com a publicação/publicidade dos seus atos”.

O professor Diógenes Gasparini¹⁰⁶, ao lecionar sobre princípios, assim define o da publicidade:

“Esse princípio torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta e indireta, para conhecimento, controle e início de seus efeitos. (...) A essa regra escapam os atos e atividades relacionados com a segurança nacional (art. 5º, XXXIII, da CF), os ligados a certas investigações, a exemplo dos processos disciplinares, de determinados inquéritos policiais (art. 20 do CPP) e dos pedidos de retificação de dados (art. 5º, LXXII, b, da CF), desde que prévia e justificadamente sejam assim declarados pela autoridade competente”.

Poderiam ser colacionadas diversas definições e pronunciamentos acerca da definição do princípio da publicidade, mas seria observada uma tendência a defini-lo como um instrumento de publicização dos atos praticados pela Administração, com as ressalvas daqueles protegidos pelo sigilo, como mencionado pelo professor Diógenes Gasparini.

É verdade. Os atos praticados pela Administração não de ser publicados, para que todos quantos queiram possam deles tomar ciência. A gestão da coisa pública não pode ser tida sob um véu da não-publicidade,

¹⁰⁶ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. Saraiva: São Paulo, 10ª edição, 2005, pp. 11/14.

penumbra ou qualquer outro interesse escuso que impeça o cidadão ou os órgãos de controle de terem conhecimento ou acesso a eles, pois a prática administrativa é impessoal e deve visar sempre à satisfação do interesse público.

Considerando a estatura constitucional do princípio da publicidade, violá-lo significa transgredir um princípio, cuja função integralizadora do sistema em que se insere consistiria em uma grave infração.

Não é demais lembrar que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/1993, art. 11, IV¹⁰⁷) considera improbidade administrativa ato que atente contra os princípios da Administração Pública. A rigor, violar princípio, qualquer que seja, inclusive o da publicidade, constitui ato de improbidade administrativa, sujeitando o infrator às sanções discriminadas nessa norma.

Entretanto, ter o princípio da publicidade como um mero instrumento de publicização dos atos praticados pela Administração implicaria uma mitigação sem precedente desse sublime princípio.

É imaginar a seguinte situação hipotética: João e Maria resolveram contrair matrimônio. Ora, é necessário que o cartório competente receba os documentos dos nubentes e publique os proclamas em jornal de grande circulação, a fim de dar publicidade a todos que João e Maria pretendem casar-se.

¹⁰⁷ Art. 11 - Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço;

VIII - instaurar temerariamente inquérito policial ou procedimento administrativo ou propor ação de natureza civil, criminal ou de improbidade, atribuindo a outrem fato de que o sabe inocente.

A publicação dos proclamas é condição de eficácia do casamento que se aproxima. Sofreria **capitis diminutio** o princípio da publicidade imaginá-lo como um instrumento de mera publicização da pretensão de casamento dos nubentes.

Poderia ser entendida essa publicação dos proclamas como um instrumento para que aquele que tenha conhecimento de algum impedimento de um dos nubentes possa “impugnar” o casamento que se aproxima.

Mutatis mutandis, esse deve ser o entendimento acerca do princípio da publicidade no âmbito do Estado, pois imaginá-lo como simples veículo de externalização dos atos praticados pela Administração implicaria a redução, senão a inexistência, de sua essência.

É nesse sentido que o princípio da publicidade deve ser concebido, ou seja, destina-se a publicizar, dar ciência dos atos praticados pela Administração, a fim de permitir seu controle. É nesse controle que reside a essência, o fundamento, a razão de existir do princípio da publicidade, ou seja, para permitir o controle dos atos da Administração.

Ad argumentandum tantum, concebê-lo como mera publicização dos atos implicaria entender que a pessoa ou o órgão competente não teriam direito de insurgir-se contra ato praticado com violação à norma legal, pois já se teria atingido o requisito do princípio da publicidade, ou seja, de dar ciência dos atos praticados pela Administração, o que é falso.

É a partir da publicação dos atos da Administração, inclusive da publicidade dos atos praticados por comissão parlamentar de inquérito, que as pessoas legitimadas podem exercer sobre eles o devido controle.

Mencione-se, nesse sentido, a competência do Ministério Público, dos órgãos de controle interno e externo e da própria pessoa física, que, ao terem conhecimento de ato eivado de ilegalidade, podem valer-se dos remédios processuais adequados para extirpá-lo do mundo jurídico e reparar o dano eventualmente causado aos cofres públicos.

Assim sendo, os princípios, explícitos ou implícitos, como espécies de normas, hão de ser observados pela comissão parlamentar de inquérito no desenvolvimento de seus trabalhos, sob pena de haver violação à

norma legal, hipótese em que se verifica a competência do Poder Judiciário para apreciar lesão ou ameaça a direito.

VI - ASSUNTOS CONTROVERTIDOS NA CPI

O tema Comissão Parlamentar de Inquérito possui controvertidos pontos, ante a natureza fiscalizatória desse instituto constitucional e uma possível interpretação de violação à independência ou tripartição de poderes consagrada no Texto Constitucional.

Como já mencionado, a tripartição de poderes busca dividir entre os Três Poderes o exercício das funções do Estado.

Questiona-se sobre a competência de o Supremo Tribunal Federal adentrar questões **interna corporis**¹⁰⁸ da CPI na prestação da tutela jurisdicional, ou seja, se eventual intervenção do STF não implicaria violação ao princípio da tripartição de poderes consagrada em Montesquieu e adotado pela República Federativa do Brasil.

Ainda sobre competência, impõe-se colacionar ensinamento dos Professores Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco¹⁰⁹, nos seguintes termos:

“A comissão está vinculada à Casa Legislativa em que surge, e os seus atos são imputáveis a essa mesma Casa.

Isso traz conseqüências relevantes, do ponto de vista da competência jurisdicional para apreciar os seus atos. Uma CPI no âmbito do Congresso Nacional sujeita-se ao controle judicial, por meio de *habeas corpus* ou de mandado de segurança, diretamente no Supremo Tribunal Federal. Diz-se que ‘a Comissão Parlamentar de Inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a *longa manus* do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se, em conseqüência, em tema de mandado de

¹⁰⁸ O tema relativo a atos **interna corporis** da CPI foi abordado no Capítulo IV desta Dissertação.

¹⁰⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 813.

segurança ou de *habeas corpus*, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, d e i)'. Esse entendimento confere amplitude mais dilargada ao art. 102, I, d, da constituição, que prevê competência originária do STF para apreciar mandado de segurança contra ato da Mesa da Câmara ou do Senado – e não contra ato de comissões dessas Casas.”

Assim, pode-se verificar, por meio da mutação constitucional, com amplitude “mais dilargada” do art. 102, I, d, da Constituição Federal, a competência do STF para exercer o controle jurisdicional sobre os atos praticados pela CPI, de acordo com o princípio da inafastabilidade do Judiciário, em face de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, CF).

Sobre o tema de mutação constitucional, deve ser colacionada lapidar manifestação dos Professores Gilmar Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco¹¹⁰:

“Assentadas essas premissas, as mutações constitucionais nada mais são que as alterações semânticas dos preceitos da Constituição, em decorrência de modificações no prisma histórico-social ou fático-axiológico em que se concretiza a sua aplicação. (...)

Vistas a essa luz, portanto, as mutações constitucionais são decorrentes - nisto residiria a sua especificidade - da conjugação de peculiaridades da linguagem constitucional, polissêmica e indeterminada, com os fatores externos, de ordem econômica, social e cultural, que a Constituição - pluralista por antonomásia -, intenta regular e que, dialeticamente, interagem com ela, produzindo leituras sempre renovadas das mensagens enviadas pelo constituinte.”

¹¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva: 2007, p. 123.

Como visto anteriormente, não há confundir assunto **interna corporis** com violação a direito fundamental em sede de CPI, que pode ser tutelado em face do órgão competente por meio dos institutos processuais adequados, como mandado de segurança e **habeas corpus**.

Nesse sentido, passa-se a alguns temas controvertidos no âmbito da CPI, analisados pelo STF, sempre com enfoque na preservação dos direitos e garantias fundamentais.

6.1 - Quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico

A Constituição Federal estabelece os poderes de investigação conferidos às comissões parlamentares de inquérito, conforme se extrai do art. 58, § 3º, nos seguintes termos:

“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.” (grifei)

Também o Texto Constitucional disciplina a garantia à inviolabilidade do sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, nos termos do art. 5º, XII, **in verbis**:

“É inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das **comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial**, nas hipóteses e na forma

que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal". (grifei)

O sigilo bancário, fiscal e telefônico consiste em direito, garantia individual, protegido, inclusive, de mitigação ou alteração tendente a abolir esse direito, conforme discriminado no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal, doutrinariamente denominado cláusula pétrea.

Acima da tutela individual dessa garantia, há de se verificar o interesse público que envolve a obtenção dessas informações pretendidas pela comissão parlamentar de inquérito. É nesse sentido que a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico deve ser precedida de fundamentação consistente e de pertinência com os assuntos apurados, sob pena de haver intervenção do Poder Judiciário para garantir eventual violação de direito.

Significa dizer que há de haver fundamentadas razões para se violar essa garantia individual petrificada pelo Poder Constituinte Originário, sob pena de se ver o ato extirpado do mundo jurídico pelo órgão jurisdicional competente ou pela própria CPI.

Nos termos discriminados anteriormente, a CPI possui poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mas isso não implica dizer que esses poderes tenham o condão de mitigar o princípio da reserva jurisdicional (ou princípio da reserva de jurisdição), pois as matérias de deliberação de competência exclusiva do Poder Judiciário não podem ser decididas por comissão parlamentar de inquérito, tudo em consonância com o Sistema de Jurisdição Única adotado pelo Brasil (art. 5º, XXXV, CF).

Poder-se-ia indagar se eventual intervenção do Judiciário em quebra desses sigilos por CPI ofenderia o princípio da separação dos poderes.

O Supremo Tribunal Federal, em recente julgado, deliberou que não (MS 25668/DF, in DJ de 4.8.2006, p. 27).

A entender como violação ao princípio da separação de poderes consagrada em Montesquieu eventual intervenção do Judiciário em decisão de CPI, ter-se-ia extirpado da Constituição Federal o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário ante lesão ou ameaça de direito. É dizer: não haveria

remédio processual adequado para desconstituir abuso ou violação a direito por parte da CPI, o que tenderia à arbitrariedade nos atos praticados pela CPI.

Para melhor compreensão do entendimento do STF sobre o o assunto, deve-se colacionar a ementa do mencionado Mandado de Segurança, nos seguintes termos:

“E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO - AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FATOS CONCRETOS - FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA - INADMISSIBILIDADE - CONTROLE JURISDICIONAL - POSSIBILIDADE - CONSEQÜENTE INVALIDAÇÃO DO ATO DE "DISCLOSURE" - INOCORRÊNCIA, EM TAL HIPÓTESE, DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. **A QUEBRA DE SIGILO - QUE SE APÓIA EM FUNDAMENTOS GENÉRICOS E QUE NÃO INDICA FATOS CONCRETOS E PRECISOS REFERENTES À PESSOA SOB INVESTIGAÇÃO - CONSTITUI ATO EIVADO DE NULIDADE.** A quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, por traduzir medida de caráter excepcional, revela-se incompatível com o ordenamento constitucional, quando fundada em deliberações emanadas de CPI cujo suporte decisório apóia-se em formulações genéricas, destituídas da necessária e específica indicação de causa provável, que se qualifica como pressuposto legitimador da ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade a todos garantida pela Constituição da República. Precedentes. Doutrina. **O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.** O Supremo Tribunal Federal, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, neutralizando, desse modo, abusos cometidos por Comissão

Parlamentar de Inquérito, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, nesse contexto, porque vocacionado a fazer prevalecer a autoridade da Constituição, não transgredir o princípio da separação de poderes. Doutrina. Precedentes. Decisão. O Tribunal, por unanimidade, deferiu o mandado de segurança, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Plenário, 23.03.2006.” (grifei)

Observe-se que o processo-paradigma busca na existência de “fundamentos genéricos e que não indica fatos concretos e precisos referentes à pessoa sob investigação” o parâmetro para a impossibilidade de a CPI quebrar esse direito ou garantia individual em face de princípios outros igualmente constitucionais, sem a necessidade de se falar em inconstitucionalidade da norma, mas sim em emprego de um princípio em detrimento de outro, ambos de mesma estatura, ou seja, constitucional.

No que tange a dados relativos às informações financeiras, ainda que sigilosas, das pessoas sob investigação de CPI, há expressa previsão legal (Lei Complementar nº 105/2001) para que o Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, na esfera de suas competências, bem como as instituições financeiras, forneçam dados solicitados por essa comissão.

Essas informações podem ser fornecidas ao Poder Legislativo, incluindo as comissões parlamentares de inquérito, mas têm como requisito a aprovação pelo plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou da respectiva comissão parlamentar de inquérito. Tem-se, portanto, matéria com reserva de plenário.

Em havendo necessidade, então, as comissões parlamentares de inquérito poderão obter diretamente, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários, e das instituições financeiras, informações e documentos, sigilosos ou não, de que necessitarem para desenvolvimento de suas atividades fiscalizadoras.

Em relação às comunicações telefônicas, é importante distinguir a diferença entre “violação de dados telefônicos” e “violação das comunicações telefônicas”.

A primeira diz respeito à quebra de sigilo dos dados telefônicos, tais como ligações feitas e recebidas, duração das ligações, contas telefônicas. Esses dados telefônicos, desde que fundamentada a solicitação e observada a relação entre os dados requeridos e as pessoas investigadas, podem ser solicitados diretamente pela comissão parlamentar de inquérito à companhia telefônica, não havendo necessidade de decretação por parte do Juiz.

A segunda, violação das comunicações telefônicas¹¹¹, diz respeito à escuta das conversas telefônicas¹¹². Essa violação ao direito fundamental à

¹¹¹ Esse ponto será tratado mais detidamente no item 6.4 adiante.

¹¹² Acerca da quebra do sigilo da comunicação telefônica, o STF entendeu ser possível no âmbito de competência de CPI, observada a reserva jurisdicional, conforme HC 83515 (in DJ de 4.3.2005, p. 11), Relator Ministro Nelson Jobim, cuja ementa é a seguir transcrita: “HABEAS CORPUS. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. PRAZO DE VALIDADE. ALEGAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO DE INVESTIGAÇÃO. FALTA DE TRANSCRIÇÃO DE CONVERSAS INTERCEPTADAS NOS RELATÓRIOS APRESENTADOS AO JUIZ. AUSÊNCIA DE CIÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ACERCA DOS PEDIDOS DE PRORROGAÇÃO. APURAÇÃO DE CRIME PUNIDO COM PENA DE DETENÇÃO. 1. É possível a prorrogação do prazo de autorização para a interceptação telefônica, mesmo que sucessivas, especialmente quando o fato é complexo a exigir investigação diferenciada e contínua. Não configuração de desrespeito ao art. 5º, caput, da L. 9.296/96. 2. A interceptação telefônica foi decretada após longa e minuciosa apuração dos fatos por CPI estadual, na qual houve coleta de documentos, oitiva de testemunhas e audiências, além do procedimento investigatório normal da polícia. Ademais, a interceptação telefônica é perfeitamente viável sempre que somente por meio dela se puder investigar determinados fatos ou circunstâncias que envolverem os denunciados. 3. Para fundamentar o pedido de interceptação, a lei apenas exige relatório circunstanciado da polícia com a explicação das conversas e da necessidade da continuação das investigações. Não é exigida a transcrição total dessas conversas o que, em alguns casos, poderia prejudicar a celeridade da investigação e a obtenção das provas necessárias (art. 6º, § 2º, da L. 9.296/96). 4. Na linha do art. 6º, caput, da L. 9.296/96, a obrigação de cientificar o Ministério Público das diligências efetuadas é prioritariamente da polícia. O argumento da falta de ciência do MP é superado pelo fato de que a denúncia não sugere surpresa, novidade ou desconhecimento do procurador, mas sim envolvimento próximo com as investigações e conhecimento pleno das providências tomadas. 5. Uma vez realizada a interceptação telefônica de forma fundamentada, legal e legítima, as informações e provas coletas dessa diligência podem subsidiar denúncia com base em crimes puníveis com pena de detenção, desde que conexos aos primeiros tipos penais que justificaram a interceptação. Do contrário, a interpretação do art. 2º, III, da L. 9.296/96 levaria ao absurdo de concluir pela impossibilidade de interceptação para

intimidade, à vida privada, protegido pelo art. 5º, X, da Constituição (erigido como cláusula pétrea), possui reserva jurisdicional, uma vez que tão-somente pode ser deferida por meio do Magistrado.

É nesse sentido que os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais conferidos a comissões parlamentares de inquérito não abarcam as deliberações com reserva de jurisdição, como o caso da quebra do sigilo das comunicações (escuta telefônica).

Em outras palavras, havendo fundamentação precisa e plausível para a quebra desse direito constitucional, não há falar em ofensa à Constituição Federal a violação de sigilo de dado bancário, fiscal e teletônico, ante os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais conferidos à CPI, exceto os temas com reserva de jurisdição.

6.2 - Direito de as minorias instaurarem CPI

O direito das minorias está intimamente relacionado ao estudo das Comissões Parlamentares de Inquérito, conforme se verá.

Nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição Federal, a criação de CPI por parte da Câmara dos Deputados, Senado Federal ou Congresso Nacional depende de (i) requerimento de um terço dos Deputados ou Senadores, a fim de (ii) apurar fato determinado e por (iii) prazo certo.

A pergunta que emerge desse dispositivo consiste em indagar se, obtido o número mínimo de assinaturas, estaria a Casa do Congresso Nacional vinculada ou não à instauração da CPI por se tratar de assunto **interna corporis**.

investigar crimes apenados com reclusão quando forem estes conexos com crimes punidos com detenção. Habeas corpus indeferido.”

Esse assunto foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal por meio do MS 24831/DF¹¹³ (in DJ de 4.8.2006, p. 26), de relatoria do Ministro Celso de Mello, cuja ementa é a seguir transcrita¹¹⁴:

E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: 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 Constituição Federal. 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

¹¹³ No mesmo sentido, foram proferidos acórdãos nos mandados de segurança 24845, 24846, 24847, 24848, todos processados perante o STF.

¹¹⁴ Apresentamos nossas escusas pela transcrição de toda a ementa, em virtude de sua integralidade ser academicamente necessária à abordagem do tópico em estudo.

inerente à própria essência da instituição parlamentar. A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) 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 comissão parlamentar de inquérito.

Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, 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 subseqüentes 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.

ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER. 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 comissão de inquérito parlamentar (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. Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE DENSA DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS. O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas. A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter conseqüências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem

mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República. O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconstitucional, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta. A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo.

CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL. O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes. A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo

Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República. LEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM" DO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - AUTORIDADE DOTADA DE PODERES PARA VIABILIZAR A COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. O mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para praticar o ato cuja implementação se busca. Incumbe, em consequência, não aos Líderes partidários, mas, sim, ao Presidente da Casa Legislativa (o Senado Federal, no caso), em sua condição de órgão dirigente da respectiva Mesa, o poder de viabilizar a composição e a organização das comissões parlamentares de inquérito.

Decisão

Depois do voto do Senhor Ministro Celso de Mello, Relator, rejeitando as questões preliminares suscitadas e concedendo o mandado de segurança, para garantir à minoria legislativa a efetiva instauração do inquérito parlamentar ("CPI dos Bingos"), e dos votos dos Senhores Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Carlos Britto, que também acompanhavam o relator, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de vista do Senhor Ministro Eros Grau. Falaram, pelos impetrantes, o Dr. Werner Becker e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Cláudio Lemos Fonteles, Procurador-Geral da República. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 04.05.2005.

Decisão: O Tribunal, por maioria, rejeitou as questões preliminares suscitadas neste processo, inclusive aquela proposta pelo Senhor Ministro Eros Grau. Prosseguindo no julgamento, e também por votação majoritária, o Tribunal concedeu o mandado de segurança, nos termos do voto do relator, para assegurar, à

parte impetrante, o direito à efetiva composição da Comissão Parlamentar de Inquérito, de que trata o Requerimento nº 245/2004, devendo, o Senhor Presidente do Senado, mediante aplicação analógica do art. 28, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, c/c o art. 85, caput, do Regimento Interno do Senado Federal, proceder, ele próprio, à designação dos nomes faltantes dos Senadores que irão compor esse órgão de investigação legislativa, observado, ainda, o disposto no § 1º do art. 58 da Constituição da República, vencido o Senhor Ministro Eros Grau. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 22.06.2005.” (grifei)

A decisão desse *writ* poderia induzir ao entendimento de que o Judiciário estaria adentrando assunto **interna corporis** do Congresso Nacional. Entretanto, essa não aparenta ser a melhor exegese do **decisum**.

A prática de assuntos internos às respectivas Casas do Congresso Nacional que não violem direitos de terceiros, em princípio, não são suscetíveis à intervenção do Poder Judiciário, pois revela o **modus operandi** necessário ao movimento da máquina administrativa do Parlamento, sob pena de restar verificada a atuação administrativa do Poder Judiciário em substituição ao Administrador daquelas Casas.

Entretanto, surge da decisão proferida nesse Mandado de Segurança a seguinte dicotomia: assunto **interna corporis** *versus* direito da minoria.

Vige na construção jurisprudencial e doutrinária pátria o entendimento de que ao Poder Judiciário não compete analisar assuntos **interna corporis** dos demais Poderes da República, desde que a sua prática não viole direitos e garantias fundamentais de terceiros, ou seja, desde que tenha sido observado o princípio da legalidade.

O direito das minorias está expressamente consagrado na Constituição Federal quando, em seu art. 58, § 3º, estabelece como requisito objetivo para criação de CPI três pressupostos básicos: i) requerimento

formulado por um terço dos membros das respectivas Casas, ii) indicação do fato determinado a ser apurado; iii) prazo certo.

Está-se a falar de um direito de minoria objetivo, ou seja, um ato **interna corporis** vinculado, do qual não podem afastar-se as Mesas Diretoras do Parlamento. Uma vez preenchidos esses requisitos, não há falar em discricionariedade de o Presidente da respectiva Mesa criar ou não a CPI, pois está vinculado a esse dever.

Da mesma forma que vige o entendimento de que o Judiciário não deve adentrar assuntos internos dos órgãos da Administração Pública, também se verifica que o Poder Judiciário não pode furtar-se da apreciação de lesão ou ameaça a direito quando suscitado, ainda que em sede de atos administrativos **interna corporis**, haja vista o Sistema de Jurisdição Única adotado pelo Brasil.

Assim, em que pese o caráter político-administrativo do ato de criação de uma CPI, que, como já visto, insere-se no âmbito de competência de fiscalização conferida pelo Poder Constituinte Originário, não há olvidar a tutela jurisdicional do Supremo Tribunal Federal na garantia do direito constitucional de minoria, se este houver sido violado, em face da não criação de comissão parlamentar de inquérito, quando preenchidos os requisitos objetivos para sua instauração.

Instalar ou não uma comissão parlamentar de inquérito decorre do preenchimento dos requisitos objetivos acima mencionados. Uma vez satisfeitos esses requisitos, deve a Mesa Diretora respectiva criar esse instrumento de fiscalização.

Observe-se, então, que o controle jurisdicional desse caso concreto não está a invadir a competência das respectivas Casas, prevista nos arts. 51, IV, e 52, XIII, da Constituição Federal. O que ocorre é a constatação de uma competência conferida pelo Poder Constituinte Originário para que o Supremo Tribunal Federal, nas palavras do relator do processo-paradigma, intervenha “para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição”.

Nesse sentido, a decisão de se determinar ao Presidente do Senado Federal a criação de comissão parlamentar de inquérito não deve ser entendida como um arvoreamento do STF em assunto **interna corporis** daquela Casa do Parlamento, mas sim como a prestação da tutela jurisdicional na garantia de ver satisfeito um direito da minoria garantido pela Constituição Federal, haja vista a violação à norma legal, ou seja, a atuação do Pretório Excelso decorre de um controle da legalidade não observada pelo Congresso Nacional.

6.3 - Direito de permanecer calado

Se se organizar geograficamente o art. 5º da Constituição Federal, têm-se os dispositivos constantes dos incisos XXXVII a LXVIII, que tratam de assuntos no âmbito do Direito Penal.

Dentre eles, insere-se o inciso LXIII, assim disciplinado: “o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de **permanecer calado**, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado”. (grifei)

Observe-se que vige o princípio do livre convencimento motivado do juiz, ou seja, embora o Magistrado tenha livre convencimento para decidir sobre o feito, este convencimento há de ser motivado. Ademais, não pode o silêncio do acusado ser fundamento de decidir do Juiz.

Ora, se ao Magistrado não é conferido poder de dar voz de prisão ao depoente em razão de seu silêncio em audiência, muito menos à CPI é conferida essa possibilidade.

Acerca desse instituto, Tourinho Filho assim leciona¹¹⁵:

“O imputado é obrigado a responder às perguntas que lhe forem formuladas? No Direito medieval, se o imputado não respondia às

¹¹⁵ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Manual de Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 8ª ed., 2006, p. 533.

perguntas, era torturado, sendo, por conseguinte, obrigado a falar.

Atualmente vigora o princípio do *nemo tenetur se detegere*, isto é, de que ninguém é obrigado a acusar-se. O imputado tem ampla liberdade: responderá às perguntas se quiser. E como bem expresso na Emenda n. V da Constituição norte-americana, ‘no person shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself...’. Hoje, em face da nova redação do art. 186¹¹⁶ do CPP, depois de devidamente qualificado e cientificado do inteiro teor da acusação, o acusado será informado pelo Juiz, antes de iniciar o interrogatório, do seu direito de permanecer calado e de não responder perguntas que lhe forem formuladas. E mais: repetindo o que dizia toda a doutrina, o parágrafo único do citado dispositivo acrescentou: ‘o silêncio, que não importará em confissão, não poderá ser interpretado em prejuízo da defesa’”.

Assim, o acusado tem o direito subjetivo de permanecer calado sem que isso implique culpa ou não-culpa do interrogado/acusado e, também, que isso não importe confissão ou contribua para o convencimento do magistrado. Sob esse aspecto deve ser analisado o interrogatório no âmbito da CPI.

O STF, conforme HC 83357/DF (in DJ de 26.3.2004, p. 6), cuja relatoria coube ao Ministro Nelson Jobim, ratificou o entendimento do direito subjetivo de a pessoa convocada para depor em CPI ter tutelado o direito de permanecer calado, o que não implica o deferimento de **habeas corpus** em

¹¹⁶ O art. 186 do CPP assim está descrito, com a redação dada pela Lei nº 10.792/29003: “Art. 186. Depois de devidamente qualificado e cientificado do inteiro teor da acusação, o acusado será informado pelo juiz, antes de iniciar o interrogatório, do seu direito de permanecer calado e de não responder perguntas que lhe forem formuladas.

Parágrafo único. O silêncio, que não importará em confissão, não poderá ser interpretado em prejuízo da defesa.”

face de outros atos praticados pelo depoente em sede de CPI, senão vejamos o que consigna a ementa desse **habeas corpus**:

“EMENTA: HABEAS CORPUS. CPI DA PIRATARIA. CONVOCAÇÃO PARA DEPOR. AMEAÇA DE PRISÃO. Não existindo indícios de que será decretada a prisão do paciente convocado para depor em comissão parlamentar de inquérito, não há que se falar em ameaça de sua liberdade de ir e vir. Habeas corpus incabível. Precedentes. Qualquer pessoa tem o direito público subjetivo de permanecer calado quando for prestar depoimento perante órgão do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário. **Habeas corpus deferido somente para assegurar o direito do paciente de permanecer em silêncio.**” (grifei)

Mais uma vez, o Supremo Tribunal Federal, na prestação da tutela jurisdicional de sua competência, não adentra o mérito de ato **interna corporis** do Congresso Nacional. Contudo, atua para garantir o direito constitucional de o convocado para depor na Comissão Parlamentar de Inquérito da Pirataria permanecer silente em face de perguntas a ele dirigidas, conforme preceitua o art. 5º, LXIII, da Constituição Federal.

O enfoque, então, de eventual **habeas corpus** impetrado junto ao Supremo Tribunal Federal por pessoas convocadas para depor em CPI há de ser em relação ao direito subjetivo de o depoente permanecer calado em face das perguntas que lhe forem formuladas, ou seja, o depoente não tem a obrigação de responder a todas as perguntas formuladas, já que o acusado não é obrigado a contribuir para sua própria “condenação”, ainda que futura.

Em sentido contrário, ou seja, em virtude de alguma conduta incompatível do depoente em sede de CPI, parece não possuir como remédio processual eventual **habeas corpus** preventivo, pois, nessa hipótese, evidencia-se não ser legítima a impetração desse remédio processual preventivamente, e, conseqüentemente, a intervenção do Supremo Tribunal Federal, ante os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias conferidos àquela Comissão.

Já em face de outra violação praticada pelo “investigado”, que não o direito de permanecer calado, eventual concessão de **habeas corpus** preventivo pelo STF pode ser compreendida como ofensa à tripartição de poderes consagrada em Montesquieu, constitucionalmente agasalhada pela República Federativa do Brasil.

6.4 - Interceptação telefônica

Acerca desse assunto, deve ser colacionado excerto do HC 83515/RS^{117, 118}, de relatoria do Ministro Nelson Jobim, nos seguintes termos:

“EMENTA: HABEAS CORPUS. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. PRAZO DE VALIDADE. ALEGAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO DE INVESTIGAÇÃO. FALTA DE TRANSCRIÇÃO DE CONVERSAS INTERCEPTADAS NOS RELATÓRIOS APRESENTADOS AO JUIZ. AUSÊNCIA DE CIÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ACERCA DOS PEDIDOS DE PRORROGAÇÃO. APURAÇÃO DE CRIME PUNIDO COM PENA DE DETENÇÃO. 1. É possível a prorrogação do prazo de autorização para a interceptação telefônica, mesmo que sucessivas, especialmente quando o fato é complexo a exigir investigação diferenciada e contínua. Não configuração de desrespeito ao art. 5º, caput, da L. 9.296/96. 2. A interceptação telefônica foi decretada após longa e minuciosa apuração dos fatos por CPI estadual, na qual houve coleta de documentos, oitiva de testemunhas e audiências, além do procedimento

¹¹⁷ HC 83515/RS, Rel. Min Nelson Jobim, julgamento em 16.9.2005, publicado no DJ de 4.3.2005, in O Supremo Tribunal Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006, pp. 35/36.

¹¹⁸ No mesmo sentido MS 23652/DF, MS 23639/DF,

investigatório normal da polícia. **Ademais, a interceptação telefônica é perfeitamente viável sempre que somente por meio dela se puder investigar determinados fatos ou circunstâncias que envolverem os denunciados.** 3. Para fundamentar o pedido de interceptação, a lei apenas exige relatório circunstanciado da polícia com a explicação das conversas e da necessidade da continuação das investigações. Não é exigida a transcrição total dessas conversas o que, em alguns casos, poderia prejudicar a celeridade da investigação e a obtenção das provas necessárias (art. 6º, § 2º, da L. 9.296/96). 4. Na linha do art. 6º, caput, da L. 9.296/96, a obrigação de cientificar o Ministério Público das diligências efetuadas é prioritariamente da polícia. O argumento da falta de ciência do MP é superado pelo fato de que a denúncia não sugere surpresa, novidade ou desconhecimento do procurador, mas sim envolvimento próximo com as investigações e conhecimento pleno das providências tomadas. 5. **Uma vez realizada a interceptação telefônica de forma fundamentada, legal e legítima, as informações e provas coletas dessa diligência podem subsidiar denúncia com base em crimes puníveis com pena de detenção, desde que conexos aos primeiros tipos penais que justificaram a interceptação.** Do contrário, a interpretação do art. 2º, III, da L. 9.296/96 levaria ao absurdo de concluir pela impossibilidade de interceptação para investigar crimes apenados com reclusão quando forem estes conexos com crimes punidos com detenção. Habeas corpus indeferido.” (grifei)

Em que pese a natureza político-administrativa da apuração levada a termo por CPI, não há perquirir a possibilidade de que desse procedimento possa decorrer ação criminal ou civil promovida pelo Ministério Público, como se extrai do art. 58, § 3º, da Constituição Federal.

Poder-se-ia, então, questionar se a quebra do sigilo das comunicações telefônicas por um procedimento político-administrativo

desenvolvido por comissão parlamentar de inquérito violaria ou não o art. 5º, XII, da Constituição Federal.

Esse dispositivo constitucional consagra o princípio da reserva de jurisdição, em que compete exclusivamente ao Juiz deliberar sobre esse assunto, da mesma forma como ocorre com o direito à inviolabilidade da casa, que somente poderá decorrer de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; o direito ao sigilo das comunicações telefônicas, que somente poderá ser violado por ordem judicial e para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; o direito a não ser preso senão em flagrante delito ou por ordem por escrito e fundamentada de autoridade judiciária competente.

É nesse sentido que comissão parlamentar de inquérito não detém competência para, por moto próprio, determinar a interceptação telefônica de pessoas envolvidas nas apurações por ela desenvolvidas.

Não se está a falar na impossibilidade de se determinar a interceptação telefônica de envolvidos em comissão parlamentar de inquérito. O que se assevera é a incompetência da comissão parlamentar de inquérito para assim deliberar.

Em havendo necessidade de se determinar a quebra do sigilo da comunicação telefônica de pessoas investigadas, deve a comissão parlamentar de inquérito, por meio dos procedimentos apropriados, requerer à autoridade judiciária competente essa providência, ante a observância do princípio da reserva de jurisdição.

O Supremo Tribunal Federal, por intermédio do MS-REF-MC 27483/DF (in DJe-192, de 10.10.2008), Relator Ministro CEZAR PELUSO, assim se manifestou, conforme ementa a seguir transcrita¹¹⁹:

“1. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Interceptação telefônica. Sigilo judicial. Segredo de justiça. Quebra. Impossibilidade jurídica. Requisição de cópias das ordens

¹¹⁹ No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se nos seguintes processos: HC 83515/RS, Relator Ministro Nelson Jobim; MS 23652/DF, MS 23639/DF, MS 23452/RJ, todos de relatoria do Ministro Celso de Mello.

judiciais e dos mandados. Liminar concedida. Admissibilidade de submissão da liminar ao Plenário, pelo Relator, para referendo. Precedentes (MS nº 24.832-MC, MS nº 26.307-MS e MS nº 26.900-MC). Voto vencido. Pode o Relator de mandado de segurança submeter ao Plenário, para efeito de referendo, a liminar que haja deferido. 2. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI. Prova. Interceptação telefônica. Decisão judicial. Sigilo judicial. Segredo de justiça. Quebra. Requisição, às operadoras, de cópias das ordens judiciais e dos mandados de interceptação. Inadmissibilidade. Poder que não tem caráter instrutório ou de investigação. Competência exclusiva do juízo que ordenou o sigilo. Aparência de ofensa a direito líquido e certo. Liminar concedida e referendada. Voto vencido. Inteligência dos arts. 5º, X e LX, e 58, § 3º, da CF, art. 325 do CP, e art. 10, cc. art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. **Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder jurídico de, mediante requisição, a operadoras de telefonia, de cópias de decisão nem de mandado judicial de interceptação telefônica, quebrar sigilo imposto a processo sujeito a segredo de justiça. Este é oponível a Comissão Parlamentar de Inquérito, representando expressiva limitação aos seus poderes constitucionais.**” (grifei)

Nesse sentido, a quebra do sigilo da comunicação telefônica deve passar pelo crivo do Judiciário, não se apresentando consentâneo com o ordenamento jurídico pátrio comissão parlamentar de inquérito ter acesso a escutas telefônicas sem a deliberação daquele Poder, em consonância com o princípio da reserva de jurisdição.

6.5 - Direito de petição

Toda pessoa tem o direito de peticionar junto aos Poderes Públicos para defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, nos termos do art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal.

Esse direito petrificado pelo ordenamento constitucional há de observar o limite da defesa de direitos do requerente.

Não pode o Palamento, por meio de suas comissões, violar preceito fundamental do cidadão. É nesse sentido que todos quantos tenham legitimidade para exercer o direito de petição junto a comissões parlamentares de inquérito poderão fazê-lo. A partir da legitimidade do requerente, deve a respectiva comissão deferir esse direito, sob pena de haver intervenção do Poder Judiciário para garantir a observância do direito ou garantia fundamental.

O Supremo Tribunal Federal, ao conceder liminar para garantir o direito de petição do impetrante, assim se manifestou nos autos do Mandado de Segurança 23674-MC (in DJ de 5.6.2000, p. 4), Relator Ministro Marco Aurélio, conforme excerto da respectiva ementa:

“O direito de petição, o direito de obter informações consubstanciam garantias constitucionais e nenhuma autoridade pode, sem desrespeito à Carta da República, arvorar-se em detentora do odioso privilégio de menosprezá-los. 3. Defiro a liminar, compelindo, com isso, sob o ângulo da prevalência do ordenamento jurídico, a Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico a expedir certidão sobre o envolvimento, na citada Comissão, do Impetrante, assentando os dados de fato coligidos e formalizados em documentos - atas e relatórios - que lhe digam respeito. 4. Oficie-se para a observância própria ao Estado Democrático de Direito. 5. Publique-se. Brasília, 29 de maio de 2000.” (grifei)

Registre-se que o direito de petição deve-se restringir às informações do requerente, sob pena de se desvirtuar o instituto dessa

garantia constitucional. Daí por que não há falar desse instituto para obterem-se informações dos procedimentos desenvolvidos por comissão parlamentar de inquérito que não guardem relação com o requerente.

Acerca do direito de petição relativo às informações do requerente e não a todos os trabalhos desenvolvidos pela comissão parlamentar de inquérito, o Supremo Tribunal Federal negou seguimento a **habeas data** impetrado por parlamentar que tinha interesse de obter informações constantes nos procedimentos de CPI, em virtude da carência de legitimidade para ter acesso a outros dados obtidos pela comissão parlamentar de inquérito, sem relação com o impetrante. Colaciona-se, então, Despacho monocrático do Ministro Sepúlveda Pertence, nos autos do HD 71/DF (in DJ de 15.12.2005, p. 8), nos seguintes termos:

“Decido. No caso dos autos, infere-se do documento juntado pelo impetrante (termo de declaração lavrado pela Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul) - através do qual pretende comprovar a existência das informações a que pretende ter acesso -, que as declarações desabonadoras de sua pessoa foram desmentidas (f. 9/10). Daí a afirmação categórica do impetrado no sentido de que "não existem informações públicas nos autos da CPI - Tráfico de Armas a serem ao requerente prestadas" - de acordo com o parágrafo único do art. 1º da L. 9507/97(). **Ora, a simples menção de pessoas em depoimento prestado perante autoridades judicial, administrativa ou política, não caracteriza a informação protegida pelo remédio jurídico-processual, de natureza constitucional, destinado a garantir, a favor da pessoa interessada, o exercício do direito de acesso aos registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, bem como a sua retificação ou complementação. Entender de forma diversa possibilitaria que qualquer indivíduo referido em depoimento tenha acesso aos autos de processo sigiloso, o que resultaria na mitigação desse qualificativo.** É certo, entretanto,

que advindo qualquer prejuízo no uso dessas informações estará a pessoa legitimada a requerer o que de direito pelos meios cabíveis. De tudo, nego seguimento ao pedido (art. 21, § 1º, do RISTF). Arquite-se. Brasília, 06 de dezembro de 2005.” (grifei)

Assim sendo, a garantia constitucional do direito de petição há de ser entendida nos limites das informações que digam respeito ao requerente, o que não implica dizer que, no caso de comissão parlamentar de inquérito, este tenha irrestrito acesso aos autos, sob o argumento de estar albergado pelo direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal.

VII - REMÉDIOS PROCESSUAIS EM FACE DOS ATOS PRATICADOS PELA CPI

Quando se está a falar dos remédios processuais em face dos atos praticados por comissão parlamentar de inquérito, deve-se ter em mente o controle jurisdicional dos atos praticados por essa comissão, ou seja, o controle do Poder Judiciário incidente sobre a Administração, já que, em contraposição a este Poder, as comissões de inquérito inserem-se no âmbito administrativo.

Como visto no Capítulo IV desta dissertação, não há falar na inafastabilidade do Poder Judiciário em face de lesão ou ameaça de direito, pois vige no ordenamento jurídico brasileiro o Sistema de Jurisdição Única, consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

Têm-se, portanto, nos remédios processuais, os instrumentos de que se vale a pessoa que tenha ou esteja na iminência de sofrer uma violação a direito seu ou de outrem para se socorrer ao Poder Judiciário,

Sob o aspecto do controle da Administração, entenda-se no caso concreto CPI, serão analisados e apresentados os instrumentos processuais de controle jurisdicionais dos atos dessa comissão.

7.1 - Mandado de segurança

7.1.1 - Conceito e legitimidade

Pode-se compreender mandado de segurança¹²⁰ como o remédio constitucional¹²¹ que visa garantir o direito líquido e certo, não amparado por

¹²⁰ Em nota de rodapé, Hely Lopes Meirelles menciona a origem desse instituto: “Nosso *mandado de segurança* inspirou-se no *juicio de amparo* do Direito Mexicano, que vigora desde 1841, para a defesa de direito individual, líquido e certo, contra atos de autoridade”. (in MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. Atualizado por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. São Paulo: Malheiros Editores, 30ª ed., 2007, p. 26).

habeas corpus ou **habeas data**, em face de atos praticados por autoridade pública ou pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

É importante observar que o Texto Constitucional, ao falar sobre esse instituto, não menciona a tutela de direitos do cidadão, como no caso de ação popular¹²², mas transmite um comando aberto quanto ao pólo ativo do mandado de segurança, ou seja, basta haver violação a direito líquido e certo não amparado por **habeas corpus** ou **habeas data** por parte de autoridade pública ou pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público para que apareça o direito de a pessoa insurgir-se contra essa violação do direito.

Acerca da legitimidade para impetrar o mandado de segurança, Hely Lopes Meirelles assim leciona¹²³:

“Não só as pessoas *físicas e jurídicas* podem utilizar-se e ser passíveis de mandado de segurança, como também os *órgãos*

¹²¹ Esse remédio processual está contemplado nos incisos LXIX e LXX, do art. 5º, da Constituição, **in verbis**:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

a) partido político com representação no Congresso Nacional;
b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados”.

¹²² O remédio constitucional da ação popular (art. 5º, LXXIII, CF), por exemplo, é privativo do cidadão, pessoa física, e visa anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Ao mencionar a palavra “cidadão”, o Poder Constituinte Originário afastou a possibilidade de pessoa jurídica valer-se desse remédio constitucional. Uma vez oscilante no Poder Judiciário esse direito privativo do cidadão, o STF editou a Súmula 365, nos seguintes termos: “Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular”.

¹²³ MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. Atualizado por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. São Paulo: Malheiros Editores, 30ª ed., 2007, p. 26.

públicos despersonalizados, mas dotados de capacidade processual, como as Chefias dos Executivos, as Presidências das Mesas dos Legislativos, os Fundos Financeiros, as Comissões Autônomas, as Superintendências de Serviços e demais órgãos da Administração centralizada ou descentralizada que tenham prerrogativas ou direitos próprios a defender”.

Não há desconsiderar, também, outras instituições sem personalidade jurídica, mas reconhecidas pelo ordenamento jurídico, como aptas a impetrem esse **mandamus**, como, por exemplo, massa falida, espólio, condomínio.

Acerca da legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança, impõem-se formular duas distinções: i) a diferença entre parte e capacidade processual; ii) a distinção entre personalidade jurídica e personalidade judiciária.

Sobre a primeira distinção, Elpídio Donizetti assim leciona¹²⁴:

“Capacidade de ser parte não se confunde com a capacidade de estar em juízo (capacidade processual ou legitimação processual). Enquanto a primeira relaciona-se com a capacidade de gozo ou de direito (aptidão para adquirir direitos e contrair obrigações na vida civil), a segunda guarda relação com a capacidade de fato ou de exercício (aptidão para exercer por si os atos da vida civil). Os incapazes (CC, arts. 3º e 4º) têm capacidade de ser parte, mas falta-lhes capacidade processual ou capacidade de estar em juízo (*legitimatío ad processum*), razão pela qual precisam ser representados ou assistidos pelos pais ou representantes legais. Quem tem capacidade para estar em juízo tem capacidade de ser parte, mas a recíproca não é verdadeira”.

¹²⁴ DONIZETTI, Eupídio. Curso Didático de Direito Processual Civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 9ª ed., 2008, p. 52.

No que tange à segunda distinção, Hely Lopes Meirelles assim a menciona¹²⁵:

“Na ordem privada, podem impetrar a segurança, além das *peçoas e entes personificados, as universalidades reconhecidas por lei*, como o espólio, a massa falida, o condomínio de apartamentos. Isto porque a *personalidade jurídica* é independente da *personalidade judiciária*, ou seja, da capacidade para ser parte em juízo; esta é um *minus* em relação àquela. Toda pessoa física ou jurídica tem, necessariamente, capacidade processual, mas para postular em juízo é exigida personalidade jurídica; basta a personalidade judiciária, isto é, a possibilidade de ser parte para defesa de direitos próprios ou coletivos.”

O mandado de segurança visa desconstituir um ato praticado por autoridade pública ou pessoa jurídica no exercício do Poder Público lesivo ao direito do impetrante ou de seus representados.

Como regra geral, as ações de reparação por danos causados por agentes públicos têm como pólo passivo a Administração Pública, ou seja, o órgão ou entidade cujo agente tenha causado dano a outrem.

No caso do mandado de segurança, deve figurar no pólo passivo não o órgão ou entidade, mas sim a autoridade que tenha praticado o ato a ser reparado (autoridade coatora).

Vicente Greco Filho, ao falar sobre o sujeito passivo no mandado de segurança, assim leciona¹²⁶:

“O sujeito passivo do *writ* é a autoridade, portanto seu objetivo é a reparação da ilegalidade ou abuso de poder praticados pelo agente do Poder Público que violou direito líquido e certo.

¹²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. Atualizado por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. São Paulo: Malheiros Editores, 30ª ed., 2007, p.27.

¹²⁶ GRECO FILHO, Vicente. Direito Processual Civil Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 16ª ed., v. 3, 2003, p. 306.

Nesse aspecto já temos uma diferença importante entre o mandado de segurança e as ações em geral. Estas, quando são propostas contra o Estado por ato de seus agentes, o são contra a pessoa jurídica de direito público (União, Estado e Município) que eles representam ou em nome de quem atuam. O mandado de segurança, porém, será proposto contra a autoridade.

A União e o Estado, em ações ordinárias, serão citados na pessoa de seus procuradores, e o Município na pessoa do prefeito ou procurador; no mandado de segurança será notificada a própria autoridade. Ainda que o objeto seja o mesmo e ainda que tenha sido impetrada a segurança, se, faltando qualquer de seus pressupostos, não puder ser conhecido o mérito da causa, a ação ordinária sucedânea seguirá essas regras de legitimidade, sob pena de carência da ação”.

É nesse sentido que há de figurar no pólo passivo do mandado de segurança a autoridade que praticou o ato contra o qual se insurge o impetrante, e não a pessoa jurídica de direito público ou privado. Já no pólo ativo podem figurar tanto a pessoa física quanto a jurídica, com ou sem personalidade jurídica, mas que tenha como pressuposto a pretensão de afastar o ato lesivo à pessoa do impetrante, praticado por autoridade pública ou pessoa jurídica no exercício de competência do Poder Público.

7.1.2 - Espécies

Do Texto Constitucional, emergem duas espécies de mandado de segurança:

- a) mandado de segurança (por alguns denominado mandado de segurança individual);
- b) mandado de segurança coletivo.

O mandado de segurança visa a assegurar direito líquido e certo não amparado por **habeas data** ou **habeas corpus** do impetrante.

Já o mandado de segurança coletivo foi introduzido no ordenamento constitucional a partir de 1988¹²⁷, já que, até então, havia a previsão somente do mandado de segurança individual.

Seja coletivo ou individual, o mandado de segurança destina-se a proteger direito líquido e certo não amparado por **habeas corpus** ou **habeas data**, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

O mandado de segurança coletivo poderá ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional ou por entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, na defesa de interesse de seus membros ou associados. Em que pese esse *writ* destinar-se aos interesses de seus associados, deverá ser impetrado em nome da própria entidade e não de seus membros.

Atenção deve ser dada quanto aos interesses dos associados da entidade de classe, pois o dispositivo constitucional que trata do assunto prevê que o **mandamus** deve ser “em defesa dos interesses de seus membros ou associados”.

O Supremo Tribunal Federal, ao editar a Súmula nº 630¹²⁸, consagrou que as pessoas legitimadas a impetrarem mandado de segurança coletivo podem valer-se desse instituto para tutelar interesses de parte de seus

¹²⁷ O § 21, do art. 153, da Emenda Constitucional nº 1/1969, contemplava tão-somente o mandado de segurança como instituto processual apto para proteger direito líquido e certo não amparado por **habeas corpus**, em face da autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder, sem qualquer menção ao mandado de segurança coletivo.

¹²⁸ Súmula nº 630/STF: “A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria”.

associados, não sendo necessário que todos os seus membros sejam beneficiados da decisão buscada pelo instituto¹²⁹.

7.1.3 - Efeitos

Pela definição constitucional do mandado de segurança, poder-se-ia ter em mente que seu efeito seria tão-somente repressivo, uma vez que, para valer-se desse instituto, o impetrante deveria demonstrar a violação do direito líquido e certo, não amparado por **habeas corpus** ou **habeas data**.

Entretanto, a jurisprudência tem acolhido o mandado de segurança com efeito preventivo.

Para se valer do mandado de segurança, o impetrante tem que demonstrar a violação ao direito líquido e certo, ou seja, há de comprovar o ato praticado pela autoridade pública, bem como o direito que ampara extirpar esse ato do mundo jurídico.

Em face da iminência de algum ato a ser praticado pela autoridade pública, é possível, em tese, a impetração de mandado de segurança com efeito preventivo¹³⁰.

¹²⁹ Em sentido contrário, entende Hely Lopes Meirelles, (MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. Atualizado por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. São Paulo: Malheiros Editores, 30ª ed., 2007, p. 29): “Observamos, todavia, que o mandado de segurança coletivo não se presta à defesa de direito individual de um ou de alguns filiados de partido político, de sindicato ou de associação, mas sim da categoria, ou seja, **da totalidade de seus filiados**, que tenham um direito ou uma prerrogativa a defender em juízo.” (grifei)

¹³⁰ Hely Lopes Meirelles, assim leciona sobre o mandado de segurança com efeito preventivo: “O mandado de segurança preventivo tem sido muito utilizado em matéria tributária, em especial para proteção contra a cobrança de tributos inconstitucionais.” (in MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. Atualizado por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. São Paulo: Malheiros Editores, 30ª ed., 2007, p. 28.)

7.1.4 - Natureza jurídica e competência

O mandado de segurança tem assento constitucional (art. 5º, LXIX e LXX), constituindo-se em direito e garantia fundamental. No âmbito infraconstitucional, é regido pela Lei nº 1.533/1951.

O mandado de segurança caracteriza-se como ação civil de rito sumário especial, cujo objeto consiste em reprimir ofensa a direito subjetivo coletivo ou individual, mediante decisão judicial impeditiva ou corretiva da ilegalidade praticada pela autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Essa determinação judicial pretendida por meio do **mandamus** dirige-se à autoridade coatora e não ao órgão, pois é àquela a quem se dirige a decisão judicial proferida em sede de mandado de segurança.

Nesse sentido, seja qual for a natureza do ato a ser impugnado (judicial, policial, eleitoral, trabalhista, penal, administrativo, civil...), o mandado de segurança deverá ser processado e julgado pela autoridade judiciária competente como ação civil.

Acerca da competência para processar e julgar o mandado de segurança, pode-se dizer que ocorrerá por exclusão, ou seja, de acordo com o foro a que fizer jus a autoridade coatora.

Começa-se, então, pelo Supremo Tribunal Federal, a quem compete processar e julgar, originariamente, o mandado de segurança contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, das comissões parlamentares de inquérito, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal.

Já a competência recursal do STF em matéria desse instituto ocorrerá para o mandado de segurança decidido em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão.

Observe-se que não está expressamente contemplada a competência do STF para processar e julgar mandado de segurança em face de atos praticados por comissão parlamentar de inquérito. Entretanto, o

Pretório Excelso tem entendimento de que a ele compete processar e julgar esse *writ* em face dos atos praticados por essa comissão, uma vez que integram o Congresso Nacional, cujos atos realizados pelas mesas das respectivas Casas podem ser atacados por meio desse **mandamus**.

Em que pese o objeto desta dissertação estar afeto à comissão parlamentar de inquérito, como se falou da competência por exclusão para processar e julgar o mandado de segurança, continuamos o desenvolvimento do raciocínio.

Uma vez não verificada a competência do STF para processar e julgar o mandado de segurança, passar-se-á ao Superior Tribunal de Justiça. A este compete processar e julgar, originariamente, esse *writ* contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal.

Já em sede recursal, ao Superior Tribunal de Justiça compete julgar os mandados de segurança decididos em única instância pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando denegatória a decisão.

Uma vez não verificada a competência do STF nem do STJ, passa-se a analisar a competência do Tribunal Regional Federal. A este Tribunal compete processar e julgar, originariamente, o mandado de segurança contra ato do próprio Tribunal ou de Juiz federal.

Em sede de recurso, ao Tribunal Regional Federal compete processar e julgar as causas decididas pelos juízes federais e pelos juízes estaduais no exercício da competência federal da área de sua jurisdição, onde se inserem os mandados de segurança.

Não se verificando a competência do STF, do STJ e do TRF, passa-se a analisar a do Juiz federal. A este compete “processar e julgar o mandado de segurança e o **habeas data** contra ato de autoridade federal, **excetuados os casos de competência dos tribunais federais**” (grifei), nos termos do art. 109, VIII, da Constituição Federal. Observe-se que o próprio Texto Constitucional prevê a competência do Juiz federal por exclusão, ou seja,

competirá a este processar e julgar o mandado de segurança contra ato de autoridade federal que não tenha prerrogativa de foro nos Tribunais.

No âmbito estadual e distrital, a competência para processar e julgar mandado de segurança deve ser verificada na Lei de Organização Judiciária do respectivo ente da Federação.

7.1.5 - Ato de autoridade

“Ato de autoridade é toda manifestação ou omissão do Poder Público ou de seus delegados, no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las”¹³¹.

O Estado, para prestação de suas atividades, necessita de duas estruturas bem definidas: uma física; outra de pessoal.

A primeira diz respeito aos bens não humanos de que necessita a Administração para realizar suas atividades.

A segunda diz respeito aos recursos humanos de que também se vale a Administração para movimentar o Estado.

Dentro desta segunda estrutura, inserem-se os agentes públicos, cujo art. 2º, da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), assim os define: “Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

Assim, podem ser consideradas autoridades, como espécie do gênero agente público, para fins de mandado de segurança, os representantes ou administradores das entidades autárquicas e das pessoas naturais ou

¹³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. Atualizado por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. São Paulo: Malheiros Editores, 30ª ed., 2007, p.35.

jurídicas com funções delegadas do Poder Público, somente no que entender com essas funções, bem como os parlamentares integrantes da CPI.

Ocorre que somente será considerada autoridade pública aquela que detenha ordem hierárquica que lhe confere poder de decisão, ou seja, aquele que pratica atos administrativos decisórios, os quais, quando eivados de ilegalidade, podem ser atacados via mandado de segurança.

É nesse sentido que deve ser distinguido o agente executor da autoridade coatora. Aquele é um mero cumpridor da ordem, sem que detenha nenhum controle sobre o mandamento de praticar ou não o ato, já que essa prerrogativa é de seu chefe. Este, detentor da competência para decidir sobre a realização ou não do ato, poderá vir a ser considerado autoridade coatora com vistas a ser compelido a desconstituir o ato praticado com violação à norma legal.

Não se pode desconsiderar também que autoridade coatora poderá ser agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público, tal como ocorre, por exemplo, com os estabelecimentos privados de ensino, que poderão ter seus atos, que digam respeito à delegação de competência do Estado, atacados via mandado de segurança.

7.1.6 - Direito líquido e certo

O objeto do mandado de segurança consiste na reparação do ato ou omissão de autoridade pública ou pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público, que seja ilegal e violador de direito coletivo ou individual.

Ocorre que, para se determinar a reparação do ato ou omissão praticado por autoridade pública, há de ser cristalino o direito individual ou coletivo a fundamentar a impetração do mandado de segurança. Enfatize-se que o direito há de ser individual, ou seja, do próprio impetrante. Não há, pois, falar em tutela de interesses que não sejam do impetrante, sob pena de não ser conhecido o *writ*, com a ressalva do mandado de segurança coletivo. Para

a tutela de interesses outros, que não dos impetrantes, pode o interessado valer-se da ação popular (Lei nº 4.717/1965) ou da ação civil pública (Lei nº 7.347/1985), conforme o caso.

Questiona-se, então, acerca da definição do direito líquido e certo a ser tutelado pelo mandado de segurança.

A expressão “direito líquido e certo” confunde-se com os meios que o comprovam de plano. Esse parece ser o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹³²:

“Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais”.

É nesse contexto que se pode compreender “direito líquido e certo” como aquele que preenche, de plano, todos os requisitos para conhecimento e concessão no momento em que o mandado de segurança for impetrado.

Não há falar em complexo conjunto de provas a ser produzido na via do mandado de segurança. Se assim for, não será esse *writ* a via processual adequada, pois faltarão os requisitos da certeza e liquidez desse **mandamus**. Daí por que as provas colacionadas no mandado de segurança – todas as admitidas no Direito – devem ser pré-constituídas, ou seja, o conjunto probatório apto a demonstrar o direito líquido e certo do objeto a ser tutelado

¹³² MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. Atualizado por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. São Paulo: Malheiros Editores, 30ª ed., 2007, p.38.

pelo mandado de segurança deve ser produzido e colacionado junto à inicial desse instrumento.

Não há confundir as provas produzidas pelo impetrante com as informações julgadas pertinentes pelo Juiz. Assim, continua Hely Lopes Meirelles¹³³:

“Por se exigirem situações e fatos *comprovados de plano* é que não há instrução probatória no mandado de segurança. Há, apenas, uma dilação para *informações do impetrado* sobre as alegações e provas oferecidas pelo impetrante, com subsequente manifestação do Ministério Público sobre a pretensão do postulante. Fixada a lide nestes termos, advirá a sentença considerando unicamente o direito e os fatos comprovados com a *inicial e as informações*”.

Nesse sentido é que se pode compreender o direito líquido e certo a fundamentar o mandado de segurança como aquele demonstrado, de plano, na inicial.

7.1.7 - Prazo

O prazo para impetrar o mandado de segurança extingui-se-á 120 (cento e vinte) dias contados do conhecimento do ato a ser impugnado.

O termo inicial do prazo é contado a partir do conhecimento oficial do ato a ser impugnado, ou seja, da data a partir da qual o ato estava apto a produzir os efeitos que violam o direito líquido e certo do impetrante.

Esse prazo é decadencial¹³⁴, ou seja, exaurido esse prazo sem se valer do *writ*, perde-se a via do mandado de segurança. Ademais, essa

¹³³ MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. Atualizado por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. São Paulo: Malheiros Editores, 30ª ed., 2007, p. 39.

contagem do prazo não se interrompe nem se suspende depois de iniciado. Observe-se que não se está a falar da perda do direito, que poderá ser buscado junto ao Judiciário por outra ação, mas sim da via desse **mandamus**.

7.1.8 - Partes

São partes no mandado de segurança o impetrante, o impetrado e o Ministério Público.

O impetrante caracteriza-se por ser o sujeito individual ou coletivo do direito líquido e certo violado pela autoridade pública, que pode ser pessoa física ou jurídica. No Texto Constitucional ou na Lei do Mandado de Segurança, não consta qualquer restrição quanto à pessoa que o impetrará (pessoa física ou jurídica). Basta que seja um dos legitimados pelo art. 5º, LXIX ou LXX da Constituição Federal.

O mandado de segurança está consagrado no título dos direitos e garantias fundamentais, mas esse fato não afasta a utilização do **mandamus** por pessoas jurídicas, universalidades de patrimônio, órgãos despersonalizados, pessoas físicas, associações, entidades de classe, sindicatos, partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

No que tange às entidades de classe, estas devem estar legalmente constituídas há mais de um ano e devem valer-se do mandado de segurança em defesa dos interesses de seus membros ou associados, ainda que de parte destes, nos termos da Súmula 630/STF.

Em relação ao impetrado, este há de ser a autoridade coatora, pessoa física responsável pelo ato atacado, que figurará como parte integrante do pólo passivo na ação, e não a pessoa jurídica ou o órgão a que pertence

¹³⁴ Em que pese a Constituição Federal ser silente quanto ao prazo para se impetrar o mandado de segurança, a Súmula 632 do STF veio pacificar o prazo decadencial previsto na Lei nº 1.533/191, ao estabelecer que “É constitucional lei que fixa o prazo de decadência para a impetração de mandado de segurança”.

essa autoridade. Assim é que o mandado de segurança será impetrado em face da autoridade coatora e não do órgão por ela integrado.

A autoridade coatora é aquela que determina a prática do ato objeto de impugnação pela via do mandado de segurança. É, por isso, incabível, esse **mandamus** em face de autoridade que não tenha competência para rever a ilegalidade guerreada.

Não há confundir a assistência do órgão no mandado de segurança com a substituição processual. Daquela pode valer-se o órgão para auxiliar a autoridade coatora; esta é incabível, haja vista a ação processar-se em face da pessoa física responsável pela determinação do ato e não contra o órgão.

Já o Ministério Público atua como **custos legis**. A função de fiscal da lei permite a este órgão manifestar-se pela procedência ou não do mérito do mandado de segurança. Ele não se destina a defender incondicionalmente o ato objeto da impugnação, mas sim a lei.

O não chamamento do Ministério Público implica nulidade dos atos processuais praticados a partir do momento em que deveria officiar no feito, como se depreende do art. 10 da Lei nº 1.533/1951, combinado com o art. 84 do Código de Processo Civil¹³⁵.

Não há confundir a intervenção do Ministério Público como **custos legis** com a atuação como parte no mandado de segurança. Carece esse órgão de legitimidade para impetrar o **mandamus**, pois pode valer-se, por exemplo, da ação civil pública para reparar o ato ilegal. Esse é o entendimento

¹³⁵ Art. 10 da Lei nº 1.533/1951: “Art. 10 - Findo o prazo a que se refere o item I do art. 7º e **ouvido o representante do Ministério Público** dentro em cinco dias, os autos serão conclusos ao juiz, independente de solicitação da parte, para a decisão, a qual deverá ser proferida em cinco dias, tenham sido ou não prestadas as informações pela autoridade coatora.” (grifei)
Art. 84 do Código de Processo Civil: “Art. 84. Quando a lei considerar obrigatória a intervenção do Ministério Público, a parte promover-lhe-á a intimação **sob pena de nulidade do processo.**” (grifei)

de Hely Lopes Meirelles, ao se pronunciar sobre a legitimidade desse órgão para atuar como impetrante¹³⁶:

“O Ministério Público tem impetrado alguns mandados de segurança na qualidade de defensor de direitos difusos, de guardião da ordem jurídica em geral. Algumas decisões judiciais admitem esta modalidade de impetração (no STJ: RMS nº 5.895-DF, Rel. Min. Assis Toledo, DJU 5.2.96, p. 1.410, e RDR 4/225; RMS nº 9.889-MG, Rel. Min. Gílson Dipp, DJU 15.3.99, p. 264). *Data venia*, discordamos de tal entendimento. Se um determinado ato é atentatório a direitos difusos, e não a direitos individuais, o Ministério Público poderá intervir para reprimi-lo, mas não pela via do mandado de segurança, e sim através da ação civil pública. Do contrário se estaria consagrando um mandado de segurança coletivo anômalo, fora das hipóteses previstas expressamente na Constituição (art. 5º, LXX).”

7.1.9 - Litisconsórcio, assistência e terceiro prejudicado

Tanto o litisconsórcio quanto a assistência estão consagrados no art. 19, da Lei nº 1.533/1951. Verifica-se o litisconsórcio quando em um dos pólos houver mais de uma pessoa, podendo, portanto, ser passivo ou ativo.

O terceiro prejudicado por decisão em mandado de segurança, que não tenha sido citado, poderá recorrer do **decisum** no mesmo prazo de que dispõem as partes. Ao mesmo tempo, pode valer-se desse *writ* para

¹³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. Atualizado por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. São Paulo: Malheiros Editores, 30ª ed., 2007, p.62.

afastar ou impedir lesão ou ameaça a direito líquido e certo, ainda que o acórdão ou a sentença admitam recurso a ser interposto por ele¹³⁷.

Assim sendo, sempre que comissão parlamentar de inquérito praticar ato que viole direito líquido e certo não amparado por **habeas corpus** ou **habeas data**, pode valer-se qualquer pessoa legitimada para, pela via do mandado de segurança, afastar esse ato do mundo jurídico.

7.2 - Habeas corpus

7.2.1 - Origem

Esse instituto foi a primeira garantia de direitos fundamentais criada por “João Sem Terra”, monarca inglês, em 1215, na Magna Carta, e formalizada pelos **habeas corpus** em 1679.

No Brasil, a primeira Constituição (1824) não contemplava esse *writ*. Entretanto, foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro a partir do Código de Processo Criminal, de 1832.

Deve-se mencionar que a primeira manifestação desse remédio processual surgiu, no Brasil, em 1821, por meio de alvará emitido por Dom Pedro I, em que se assegurava o direito de locomoção. Entretanto, somente em 1832 é que apareceu a expressão **habeas corpus** no Código de Processo Criminal.

¹³⁷ Esse é o entendimento do STF, conforme RE nº 93.432/GO (in DJ de 13.3.1981, p. 1732, de relatoria do Ministro Moreira Alves, cuja ementa é a seguir transcrita: “MANDADO DE SEGURANÇA. FALTA DE CITAÇÃO DE LITISCONSORTES NECESSARIOS. NÃO SE APLICA, NO CASO, O OBICE DO INCISO V DO ARTIGO 308 DO REGIMENTO INTERNO DESTA CORTE, UMA VEZ QUE, NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, NÃO SE DISCUTE O MÉRITO DO MANDADO DE SEGURANÇA (MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO POSSESSORIA), MAS QUESTÃO RELATIVA A RELAÇÃO JURÍDICA PROCESSUAL DECORRENTE DO MANDADO DE SEGURANÇA (NECESSIDADE DE CITAÇÃO DE LITISCONSORTES NECESSARIOS). OCORRENCIA DE OFENSA AOS ARTIGOS 19 DA LEI 1533/51, EM SUA ATUAL REDAÇÃO, E 47 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.”

O **habeas corpus** inaugurou o ordenamento constitucional em 1891, cujo art. 72, § 22, assim o disciplinava:

“Art. 72. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade no seguintes termos:

.....
§ 22. Dar-se-á o *habeas corpus* sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência, ou coação, por ilegalidade, ou abuso de poder”.

A técnica legislativa adotada na elaboração desse dispositivo não permitiu delimitar precisamente o escopo do objeto a ser tutelado por esse *writ*. Daí por que, inicialmente, o **habeas corpus** era utilizado para fins diversos do que manter a liberdade do corpo, ou seja, afastar o cerceamento ilícito do direito de ir e vir da pessoa.

Assim é que o **habeas corpus** não era usado para garantir tão-somente o direito à liberdade física (ir e vir), mas também para os direitos que tinham como pressupostos básicos a locomoção, que perdurou até o advento da Reforma Constitucional de 1926, quando esse instituto passou a garantir exclusivamente o direito à liberdade de ir e vir.

Acerca desse “desvio” de finalidade do **habeas corpus**, Gilmar Mendes, mencionando Ada Pellegrini, Gomes Filho e Scarance Fernandes, informa que¹³⁸:

“Na verdade, três posições firmaram-se com o advento da Constituição republicana: alguns, como Rui Barbosa, sustentavam que a garantia deveria ser aplicada em todos os casos em que um direito estivesse ameaçado, manietado, impossibilitado no seu exercício por abuso de poder ou ilegalidade; em sentido oposto, afirmava-se que o *habeas corpus*,

¹³⁸ Apud MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva: 2007, p. 502.

por sua natureza e origem histórica, era remédio destinado exclusivamente à proteção da liberdade de locomoção; e, finalmente, uma terceira corrente, vencedora no sei do Supremo Tribunal Federal, propugnava incluir na proteção do *habeas corpus* não só os casos de restrição da liberdade de locomoção, como também as situações em que a ofensa a essa liberdade fosse meio de ofender outro direito.”

Ocorre que, com o advento da Constituição de 1934, o instituto do **habeas corpus** passou a garantir tão-somente o direito de ir e vir, na forma que hoje é garantido como direito e garantia fundamental.

7.2.2 - Fundamento

O **habeas corpus** foi erigido a direito e garantia fundamental, petrificado por meio do art. 60, § 4º, IV, do Texto Constitucional, cuja definição está contemplada no art. 5º, LXVIII, da Lei Maior, **in verbis**:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
LXVIII - conceder-se-á ‘habeas-corpus’ sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”.

7.2.3 - Espécies

As espécies confundem-se com os efeitos do **habeas corpus**. Duas são as espécies: preventivo e repressivo.

O preventivo decorrerá da iminência ou ameaça da violência ou coação à liberdade de locomoção do indivíduo¹³⁹.

O repressivo será concedido quando já se houver sido verificada a violência contra a liberdade de locomoção, oportunidade em que será expedido o alvará de soltura em favor do paciente.

Para se impetrar o **habeas corpus**, há de se verificar violência ou coação ilegal no direito da liberdade de ir e vir. O próprio Código de Processo Penal elenca o que é considerado como coação ilegal quando: a) não houver justa causa; b) alguém estiver preso por mais tempo do que determina a lei; c) quem ordenar a coação não tiver competência para fazê-lo; d) houver cessado o motivo que autorizou a coação; e) não for alguém admitido a prestar fiança, nos casos em que a lei a autoriza; f) o processo for manifestamente nulo; g) extinta a punibilidade.

7.2.4 - Natureza jurídica e competência

Em vestibular leitura do instituto na Constituição Federal, poder-se-ia atribuir ao **habeas corpus** a natureza recursal, uma vez que visa a desconstituir uma prisão ilegal.

Para que se amolde como recurso, seriam necessários, pelos menos: inexistência de trânsito em julgado da decisão; interposição em face de decisão judicial; interposição na mesma relação jurídico-processual.

¹³⁹ O art. 660, § 4º, do CPP estabelece que: “Se a ordem de *habeas corpus* for concedida para evitar ameaça de violência ou coação ilegal, dar-se-á ao paciente salvo-conduto assinado pelo juiz”.

Ao contrário, o **habeas corpus** pode ser impetrado em face de decisão transitada em julgado; pode ser impetrado em face de ato administrativo; inaugura nova relação jurídica autônoma.

Assim é que a natureza jurídica do **habeas corpus** pode ser compreendida como ação autônoma de impugnação de prisão ilegal¹⁴⁰, a fim de garantir o direito de ir e vir.

Daí por que se pode afirmar que o objeto do **habeas corpus** consiste na liberdade de locomoção. Se outro for o direito violado do indivíduo, que não o direito de ir e vir, não há falar na via desse remédio constitucional.

A competência para processar e julgar o **habeas corpus**, tal como mencionado no item 7.1.4 retro¹⁴¹, ocorre por exclusão, ou seja, há de verificar a prerrogativa de foro da autoridade impetrada, pra se identificar o órgão julgador.

Passa-se, então, pela competência do STF, do STJ, do TRF, até chegar ao Juiz Federal, para ações que envolvam a União. No âmbito dos Estados e do Distrito Federal, deve ser observada a respectiva Lei de Organização Judiciária.

7.2.5 - Legitimidade

O **habeas corpus** possui o objetivo de afastar o cerceamento ilegal do direito de locomoção da pessoa. Assim, a titularidade desse instituto deveria ser a pessoa constrangida em seu direito de ir e vir.

Entretanto, ao disciplinar a legitimidade ativa desse *writ*, o Código de Processo Penal conferiu a possibilidade de qualquer pessoa, advogado ou não, em seu favor ou de outrem, bem como o Ministério Público, impetrar o

¹⁴⁰ Assim entende Paulo Rangel (in *Direito Processual Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 14ª ed., 2007, p. 808), quando conclui sobre a natureza jurídica do habeas corpus, nos seguintes termos: "(...) o *habeas corpus* não é um recurso, tratando-se de uma *ação autônoma de impugnação cuja pretensão é de liberdade*."

¹⁴¹ A fim de não ser repetitivo, recomenda-se a leitura do item 7.1.4, que trata da competência para processar e julgar o mandado de segurança.

habeas corpus. É de se enfatizar a desnecessidade de esse instrumento ser assinado por advogado, motivo por que podem ser distintas as pessoas do impetrante e a do paciente.

O paciente no **habeas corpus** é a pessoa que teve cerceado ilegalmente o seu direito de ir e vir, ou seja, é aquele que se encontra indevidamente preso. Nada obsta que impetrante e paciente sejam a mesma pessoa.

O impetrante pode ser o advogado do paciente ou qualquer outra pessoa que encaminhe o pedido de **habeas corpus** à autoridade judiciária competente.

Acerca da possível ilegitimidade ou de dúvida sobre o interesse do paciente, o Supremo Tribunal Federal, por meio de seu Regimento Interno, estabeleceu que “não se conhecerá de pedido desautorizado pelo paciente”. Em havendo dúvida sobre o interesse do paciente, deverá ser intimado para que se manifeste formalmente sobre o mérito do **habeas corpus**.

Já o impetrado (ou autoridade coatora) será toda a autoridade pública¹⁴² que, ilegalmente, viole o direito de locomoção do indivíduo. A identificação dessa autoridade é de grande relevância, pois é a partir daí que se verificará o órgão competente para processar e julgar esse *writ*.

¹⁴² Há divergências quanto à possibilidade de se impetrar **habeas corpus** em face de ato emanado de particular. Entendem ser possível: Fernando Capez (*in* Curso de Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 8ª ed., 2002), Vicente Greco Filho (*in* Manual de Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 6ª ed., 1999), Magalhães Noronha (*in* Curso de Direito Processual Penal. São Paulo Saraiva, 21ª ed., 1992), Julio Fabrini Mirabete (*in* Processo Penal. São Paulo: Atlas, 8ª ed.), Fernando da Costa Tourinho Filho (*in* Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 23ª ed., 2001), Ada Pellegrini Grinover (*in* Recursos no Processo Penal. São Paulo: RT, 1996).

Não admitem a possibilidade de se impetrar **habeas corpus** contra ato particular: Hélio Bastos Tornaghi (*in* Curso de Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 7ª ed., v. II, 1990), Sérgio Demoro Hamilton (*in* Temas de Processo Penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998).

7.2.6 - Habeas corpus em face de atos praticados por CPI

As comissões parlamentares de inquérito, em contraposição ao Poder Judiciário, inserem-se no âmbito administrativo, no que tange aos atos por elas praticados.

Tanto o mandado de segurança quanto o **habeas corpus**, haja vista a natureza da CPI de órgão político-administrativo integrante do Congresso Nacional, serão processados e julgados perante o Supremo Tribunal Federal, ante a competência deste para julgar originariamente o mandado de segurança e o **habeas corpus** impetrados em face dos atos praticados pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em que pese não haver menção à competência para processar e julgar esses institutos em face dos atos praticados pela comissão parlamentar de inquérito, não há olvidar que esta faz parte do Parlamento, motivo por que não pairam dúvidas sobre a competência do Supremo Tribunal Federal para o caso concreto.

Embora existam duas espécies de **habeas corpus** – repressivo e preventivo –, percebe-se maior incidência deste.

A comissão possui poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, o que não implicar dizer que ela se substitui por estas, pois existem matérias que estão sob reserva de jurisdição¹⁴³, ou seja, somente o Juiz poderá deliberar sobre esses assuntos.

Dentre os poderes conferidos à comissão parlamentar de inquérito, encontra-se o de dar voz de prisão ao investigado ou testemunha.

Como é firmado compromisso da pessoa que depõe na comissão, mentir ou silenciar-se ante as perguntas formuladas pelos membros da CPI ensejam, não raras vezes, a voz de prisão ao depoente por parte de membro da comissão parlamentar de inquérito.

Ora, como visto no item 5.8 desta dissertação, ninguém é obrigado a produzir prova contra si a partir dos depoimentos na CPI. Exigir do investigado responder a todas as perguntas que lhe forem formuladas pode

¹⁴³ Ver item 3.5 desta dissertação.

ensejar a violação a essa garantia individual, ou seja, ter-se-á prova obtida por meio ilícito, o que viola o disposto no art. 5º, LVI, da Constituição Federal, **in verbis**: “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos”.

Percebe-se que não se trata de assunto **interna corporis** do Congresso Nacional, mas sim, nesse exemplo, de violação a direito e garantia fundamental, protegidos pela Constituição, o que se sujeita à tutela do Judiciário.

Nesse caso, ante a iminência do depoimento, pode o investigado valer-se do **habeas corpus** preventivo, com vistas a garantir que do seu silêncio não decorra voz de prisão por meio dos membros da comissão parlamentar de inquérito, uma vez que ninguém é obrigado a produzir prova contra si.

O fato de à CPI serem conferidos poderes de investigação próprios de autoridades judiciais não significa que possa haver substituição destas. Há limites para a atuação dessas comissões, sob pena de intervenção do Poder Judiciário, não para influir no **modus operandi** da comissão parlamentar de inquérito, mas para garantir os direitos e garantias fundamentais do cidadão depoente.

É nesse sentido que não há falar em deferimento de **habeas corpus** genérico, sem um fato concreto que o ampare, sob pena de limitação dos trabalhos desenvolvidos pela comissão parlamentar de inquérito, o que poderia implicar intervenção indevida do Judiciário no Legislativo.

Por meio do HC 80584/PA (**in** DJ de 6.4.2001, p. 69), de relatoria do Ministro Néri da Silveira, foi concedida a segurança para o paciente ter o direito de permanecer em silêncio, em face das perguntas que lhe poderiam ser formuladas pelos membros da CPI. Por outro lado, pretendia-se também assegurar o direito de o paciente ser excluído, desde logo, do inquérito, a fim de não se ver “processado” pelos fatos decorrentes das apurações levadas a termo pela comissão parlamentar de inquérito. Este último pleito foi indeferido pelo Supremo Tribunal Federal, com a seguinte fundamentação extraída da Ementa desse *writ*.

“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.”

Também por meio do HC 80089/RJ (in DJ de 29.09.2000, p. 71), de relatoria do Ministro Nelson Jobim, o Supremo Tribunal Federal assegurou a um Juiz o direito de não ser convocado para depor em CPI sobre decisão judicial, pois era cristalina a iminência de interferência do Poder Legislativo no Poder Judiciário. A ementa desse *writ* assim está descrita:

“HABEAS CORPUS PREVENTIVO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CONVOCAÇÃO DE JUIZ. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Convocação de Juiz para depor em CPI da Câmara dos Deputados sobre decisão judicial caracteriza indevida ingerência de um Poder em outro. Habeas corpus deferido.”

Assim sendo, não há falar o Judiciário deferir **habeas corpus** quando não houver caracterizado que o paciente sofreu ou está na iminência de se achar ameaçado de violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder dos membros da comissão parlamentar de inquérito.

Ao contrário, em havendo violência ou sua iminência em relação ao direito de ir e vir do depoente na CPI, poder-se-á buscar a tutela jurisdicional para se assegurar essa garantia fundamental.

VIII - CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o que foi exposto anteriormente, permitimo-nos formular algumas conclusões para reflexão sobre o controle jurisdicional dos atos praticados por comissão parlamentar de inquérito.

A Tripartição de Poderes consagrada em Montesquieu, da qual derivou o que a doutrina denominou *checks and balances*, fortalece o Estado Democrático de Direito consagrado no primeiro artigo da Constituição Federal, na medida em que um Poder, por meio dos institutos e nos limites consagrados no Texto Maior, pode controlar o outro, em especial o Judiciário a controlar os atos praticados pela CPI que violem direitos e garantias fundamentais.

As comissões parlamentares de inquérito constituem relevante instrumento de fiscalização exercido pelo Parlamento. Além do controle externo levado a termo com o auxílio do Tribunal de Contas da União, pode o Congresso Nacional exercer o controle diretamente por meio dessas Comissões, que possuem uma natureza jurídica híbrida político-administrativa. As competências e os poderes de investigação conferidos a essas comissões encontram o limite da reserva jurisdicional, bem como da preservação dos direitos e garantias fundamentais a serem tutelados pela Poder Judiciário. Uma vez violados estes ou não observada aquela, compete, no caso da presente dissertação, ao Supremo Tribunal Federal extirpar do mundo jurídico o ato administrativo praticado pela CPI.

Os assuntos **interna corporis** do Congresso Nacional não se sujeitam ao crivo do Judiciário. Isso não implica dizer que todos os atos praticados por CPI passam ao largo da apreciação do STF. Os atos que violem direitos e garantias fundamentais, ainda que denominados **interna corporis** pelas comissões parlamentares de inquérito, sujeitam-se à apreciação da legalidade por parte do Pretório Excelso, ante o Sistema de Jurisdição Única consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição.

A comissão parlamentar de inquérito deve observar as normas existentes no Direito pátrio. Como espécies destas, existem as regras e princípios. Em existindo uma regra, ela há de ser cumprida ou não. Não é

possível a convivência de duas regras antagônicas, pois uma exclui a outra. Já com os princípios isso não ocorre. Havendo dois princípios contraditórios em face de um mesmo caso concreto, aplica-se um em detrimento do outro, sem que isso implique a anulação do outro. Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma regra, pois aquele visa dar harmonia no sistema em que se insere. Deve, pois, a comissão parlamentar de inquérito observar os princípios, implícitos ou explícitos, principalmente aqueles que asseguram direitos e garantias fundamentais, sob pena de intervenção do Poder Judiciário.

Diversos assuntos controvertidos são verificados no desenvolvimento dos trabalhos realizados por comissão parlamentar de inquérito. É importante destacar que a apuração dos atos por ela praticados deve observar os limites de sua competência, em especial aqueles sujeitos à reserva jurisdicional. A CPI é competente para praticar todos os atos que não violem direitos e garantias fundamentais, bem como aqueles que não adentrem o espaço da reserva jurisdicional.

Em havendo violação a direito líquido e certo não amparado por **habeas corpus** ou **habeas data**, bem como violência ou coação na liberdade de locomoção por ato de membro de comissão parlamentar de inquérito, pode a pessoa sujeita a esses constrangimentos valer-se do mandado de segurança ou do **habeas corpus** junto ao STF para ver assegurado o seu direito.

Feitas essas considerações, pode-se, então, responder à pergunta formulada no capítulo introdutório desta dissertação.

A atuação do controle exercido pelo Poder Judiciário em face dos atos praticados pelas comissões parlamentares de inquérito encontra o limite dos atos **interna corporis** do Congresso Nacional, salvo quando, ainda que denominados **interna corporis** pelo Parlamento, violar norma legal ou direitos e garantias fundamentais da pessoa, bem como quando adentrar temas sob reserva de jurisdição.

IX - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, Jessé Cláudio Franco de. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- BALEEIRO, Alimoar. **Constituições Brasileiras: 1891**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. , 3ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.
- CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- DONIZETTI, Eupídio. **Curso Didático de Direito Processual Civil**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- FERREIRA, Dnar Mendes. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. Rio de Janeiro: Revista Forense, v. 151, nº 607/608, jan.-fev., 1954.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil Brasileiro**. 16ª ed., v. 3. São Paulo: Saraiva, 2003.
- _____. **Manual de Processo Penal**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Recursos no Processo Penal**. São Paulo: RT, 1996.

HAMILTON, Sérgio Demoro. **Temas de Processo Penal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

ITAGIBA, Ivair Nogueira. **Aperfeiçoamento do Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Revista Forense, nº 151, nº 607/608, jan.-fev, 1954.

JAQUES, Paulino. **Comissão Parlamentar de Inquérito e Governo de Gabinete**. Rio de Janeiro: Revista Forense, v. 151, nº 607/608, jan.-fev., 1954.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 4ª ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Abril, 1978.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **A Separação de Poderes no Brasil**. Brasília: Programa Nacional de Desburocratização – PrND, Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____. **Mandado de Segurança**. 30ª ed. Atualizado por Arnold Wald e Gilmar Ferreira Mendes, com a colaboração de Rodrigo Garcia da Fonseca. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva: 2007.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat. **Do Espírito das Leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NOGUEIRA, Otaciano. **Constituições Brasileiras: 1824**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

NORONHA, Magalhães. **Curso de Direito Processual Penal**. 21ª ed. São Paulo Saraiva, 1992.

O Supremo Tribunal Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006.

OLIVEIRA FILHO, João de. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. Rio de Janeiro: Revista Forense, nº 151, nº 607/608, jan.-fev, 1954.

PEIXINHO, Manoel Messias Peixinho; GUANABARA, Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios, Poderes e Limites**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

PEREIRA, Agnaldo Costa. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. Rio de Janeiro: Asa Artes Gráficas, 1948.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 38ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

TORNAGHI, Hélio Bastos. **Curso de Processo Penal**. 7ª ed., v. II. São Paulo: Saraiva, 1990.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Manual de Processo Penal**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Processo Penal**. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.