

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: PODERES E LIMITAÇÕES

*Dorival Henrique Junior*¹

*Márcia Cristina Nogueira Ciampaglia*²

RESUMO

O trabalho demonstra o papel fundamental que as Comissões Parlamentares de Inquérito exercem, coibindo as improbidades detectadas e que tenha lhes fundamentado a criação. Para tanto, conceituaremos as referidas comissões, tornando possível que os entendimentos a seu respeito nos dêem uma base sobre o tema. Também abordaremos suas finalidades e seu fundamento legal. Importante focar como se dá a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, e quem as compõe. Na sequência, também explanaremos sobre os poderes dessas comissões, além da contrapartida relacionada aos limites legais que sobre elas se impõem. Abordaremos, ainda, a possibilidade de eficácia do relatório final de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, visando o resguardo do interesse público, além do prestígio do Legislativo. Esperamos ter êxito no tocante a possibilitar uma visão ampla e abrangente sobre o tema aludido, que permita uma maior clareza de entendimento sempre que o mesmo seja abordado.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição; Comissão; Poderes; Limitações; Relatório.

INTRODUÇÃO

O tema que ora será abordado, “Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes e Limitações”, mostra-se de uma relevância ímpar e justifica-se em todos os níveis de análise; além do mais, é matéria de fácil acesso, afinal, é de interesse público.

O postulante à advocacia deve se envolver com este tema que, nos dias atuais, tem se mostrado cada vez mais presente quando da necessidade de esclarecimentos que fortaleçam e

¹ Dorival Henrique Junior, bacharel em direito. Monografia aprovada, 2010, UNIANCHIETA, Jundiaí, SP

² Márcia Cristina Nogueira Ciampaglia, mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo; Especialista em Didática no ensino superior pela UNIANCHIETA; advogada e profa. de Direito Administrativo na UNIANCHIETA; Professora orientadora do trabalho de conclusão de curso.

aperfeiçoem, em nosso povo, as certezas sobre as bases sólidas de nosso Estado Democrático de Direito. Além do mais, tal tema é de suma importância dentro de um dos sub-ramos do direito, no caso, o Direito Administrativo, e, dessa forma, assim como ocorre em qualquer outro ramo de atuação jurídica, o advogado deve estar provido de toda informação necessária para que domine os assuntos que sejam oriundos da questão na qual está envolvido.

As Comissões Parlamentares de Inquérito trazem, também, laços estreitos que as ligam ao Direito Constitucional, seja no tocante aos poderes e limitações de sua natureza que aqui serão estudados, como também no que se diz respeito à averiguação e constatação dos abusos administrativos políticos, que escancaram um lado impatriótico de alguns de nossos representantes. O povo de um país confia que seus pares o represente de forma digna, buscando sempre as melhores condições quanto ao atendimento de seus direitos, e, exatamente por isso, as exceções à regra devem ter um canal eficiente de diagnóstico e combatividade, dando sustentação ao Judiciário para as medidas legais cabíveis.

Particularmente, sempre tivemos predisposição natural e espontânea à interatividade com os temas que se relacionam com o assunto aqui abordado. A relação entre Estado e povo sempre nos atraiu, assim como se multiplicou dentro de nós o interesse pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, na mesma velocidade que as mesmas também se multiplicam, sendo criadas pelos Legislativos Federal, Estadual e Municipal, face à necessidade de que as mesmas atuem e cumpram com suas funções de esclarecimento e busca da justiça.

Nosso trabalho enveredará por uma análise de como tais comissões se formam, estruturam e se desenvolvem dentro do Poder Legislativo, seja nas esferas Federal, Estadual ou Municipal, além, de demonstrar o alcance de seus poderes, e os conseqüentes limites impostos pela Constituição Federal vigente, como no caso do Sigilo dos Dados, Direito à Privacidade, Invasão de Domicílio.

Buscaremos, portanto, explanar da forma mais clara possível todos os caminhos que podem ser acessados por uma Comissão Parlamentar de Inquérito que, ao concluir seus trabalhos, os encaminha na forma de relatório às autoridades competentes, no aguardo de seu desfecho legal, sendo que este, ao ocorrer, traz um retorno à sociedade, alicerçando em todos a sensação de aplicação da justiça.

Dentro do contexto abordado, cujo teor foi construído a base de pesquisas doutrinárias e jurisprudenciais, procuraremos responder algumas perguntas que, com certeza, sobressaem-se para todos os que buscam interagir com o tema. Dentre elas:

- 1 – Como é criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito ?
- 2 – Quem podem ser os componentes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito ?
- 3 – Até onde vai o poder de uma Comissão Parlamentar de Inquérito ?
- 4 – Quais os objetivos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito ?
- 5 – Quais os efeitos do relatório final de uma Comissão Parlamentar de Inquérito ?

Os rumos a serem tomados pelo estudo, visando absorver os conhecimentos necessários para responder todas as perguntas e dúvidas que parem sobre o tema, são direcionados a ciência de que cabe ao Poder Legislativo a função de criar as leis do país. Mas esta não é sua única função, havendo também, dentre outras, a necessidade de, muitas vezes, vir a investigar abusos ou desvirtuamentos quanto ao correto exercício da legislação pelos designados para tal.

Com base nesta atribuição fiscalizadora, o Poder Legislativo, seja por meio do Legislativo federal, estadual ou municipal, pode vir a aprovar a criação de comissões formadas por seus integrantes, comissões estas que tem como objetivo a atuação específica sobre o tema que lhes fundamentou a criação, procurando coibir qualquer tipo de atividade ilegal que for detectada.

Em âmbito federal, conforme explica *Plínio Salgado*, “a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito se dá mediante requerimento subscrito pelo menos por um terço dos membros de qualquer das Câmaras do Congresso, ou de ambas, em conjunto, como está prescrito no artigo 58, § 3º, da Carta Magna em vigor.”³ Acresça-se a este requerimento, a necessidade, também, da indicação de fato que determine sua criação.

Observando-se, portanto, que a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito se restringe a investigação de fato determinado, verifica-se que a competência de cada uma delas é o limite de seu poder. Por outro lado, como adverte o Supremo Tribunal Federal, não há

³ SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Doutrina, Jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte, Del Rey, 2001, p. 53.

limites à sua criação, podendo existir tantas quantas comissões forem necessárias para se realizar as investigações recomendáveis e necessárias ao combate das eventuais improbidades.

O poder de realizar inquérito é inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, até porque, se assim não fosse, sem esses meios, inútil seria o procedimento investigatório.

Conforme o já citado Artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, as Comissões Parlamentares de Inquérito tem poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas casas legislativas. Trata-se de atribuição, introduzida pela primeira vez em um texto constitucional nacional, tendo como modelo a Constituição Italiana de 1947, em cujo artigo 82º dispõe que, “a comissão de inquérito procede às averiguações e aos exames com os mesmos poderes e os mesmos limites da autoridade judicial”. Percebe-se, assim, que os poderes judiciais das Comissões Parlamentares de Inquérito são de investigação, e, portanto, entre eles não se compreendem os de processar e julgar os indiciados e testemunhas, atribuições estas, do Poder Judiciário. Caso haja crime a ser punido, as conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito serão encaminhadas ao Ministério Público, para que este promova a responsabilidade dos infratores.

Procurando detalhar um pouco mais a gama de poderes que municiam uma Comissão Parlamentar de Inquérito diante de um caso concreto, podemos citar, além da possibilidade de se efetuarem as diligências necessárias ao encaminhamento do caso, também, todo um catálogo dos poderes de uma CPI que, de acordo com *Uadi Lammêgo Bulos*, é composto por: “a) convocar indiciados e testemunhas; b) ouvir indiciados; c) inquirir testemunhas; d) tomar depoimentos de quaisquer autoridades; e) convocar Ministros de Estado; f) determinar diligências reputadas necessárias; g) requisitar informações e documentos; h) transportar-se aos lugares onde for preciso; i) solicitar inspeções e auditorias aos Tribunais de Contas; j) documentar os seus atos; k) apresentar relatório e projeto de resolução.”⁴

Segue alguns comentários acerca de cada um dos itens citados :

a) Convocar indiciados e testemunhas: As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem competência para convocar indiciados e testemunhas, em dia e horário previamente designados. Trata-se de uma prerrogativa jurídica, que decorre da ação investigatória da CPI;

⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito: Técnica e Prática*. São Paulo, Saraiva, 2001, pp. 66-135.

b) Ouvir indiciados: Se o indiciado não reside no local onde a CPI tem seus trabalhos realizados, pode o mesmo ser ouvido no local onde reside, ou então, ser convocado para comparecer onde a CPI está instalada, com suas despesas sendo custeadas pelo Estado, via Câmara dos Deputados ou Senado Federal;

c) Inquirir testemunhas: O objetivo aqui é claro, ou seja, visa obter informações à respeito da matéria que se está investigando, mediante a declaração positiva ou negativa de acontecimentos imprescindíveis à verdade do tema gerador da CPI. Qualquer parlamentar que componha a CPI pode vir a fazer perguntas e inquirir as testemunhas, não sendo esta uma atribuição exclusiva do presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito em questão;

d) Tomar depoimentos de quaisquer autoridades: Tal interpretação deve ocorrer de modo amplo e incondicionado porque o texto constitucional exige, mas isso não significa obrigatoriedade de comparecimento por parte da autoridade convocada. Se tal obrigatoriedade fosse levada à cabo, haveria afronta ao princípio da separação dos poderes, e também, ao princípio da forma federativa do Estado. Porém, nada impede que uma autoridade compareça por vontade própria ao recinto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, visando prestar esclarecimentos dos fatos que conhecer. Mas trata-se, neste caso, de uma opção da própria autoridade, e não de um dever de presença;

e) Convocar Ministros de Estado: Atualmente, para se convocar um Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Secretário Municipal, a CPI deverá fazê-lo diretamente, sem autorizações intermediárias. Se não comparecem para depor, e não formularem qualquer justificativa aceitável, a CPI não poderá, nem mediante ordem judicial, determinar-lhes condução coercitiva, mas, em compensação, os mesmos poderão responder por crime de responsabilidade, sujeitando-se aos desígnios da referida lei;

f) Determinar diligências reputadas necessárias: É um termo que merece ter seu alcance delimitado, pois, se por um lado inexistem dúvidas quanto à possibilidade que os membros de uma CPI tem em determinar inspeções, fazer vistorias, solicitar perícias técnicas ou pedir exames grafológicos, por outro lado, muito se tem discutido sobre a possibilidade de se efetuarem buscas e apreensões domiciliares, bem como buscas e apreensões pessoais. No caso das buscas e apreensões domiciliares, as mesmas não tem sido aceitas, pois, tem se reconhecido que a casa é asilo inviolável, conforme reza na Constituição Federal. Quanto às buscas e apreensões pessoais, as opiniões são divididas juridicamente, com vertentes

defendendo que, desde que se respeite a inviolabilidade do domicílio do “buscado e apreendido”, isso pode ocorrer, pois, o fato é que recai sobre a prova. Por outro lado, uma grande gama de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais defende que, embora tal busca e apreensão esteja inserida no Código de Processo Penal, no capítulo que trata das provas, a mesma não poderia ser efetuada por ter natureza acautelatória, e por isso, nunca poderia vir a ser determinada por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, e sim, por órgão do judiciário competente para tal;

g) Requisitar informações e documentos: As Comissões Parlamentares de Inquérito podem vir a requisitar informações e documentos de repartições públicas e autárquicas, sendo que o Parlamento assume despesas de qualquer tipo incidentes sobre o ato, como transporte, hospedagem, alimentação, traslado, etc... Tanto é assim que, ao se criar uma CPI, via o disposto no Regimento Interno do Senado Federal, o proponente da referida criação deverá indicar os gastos a serem realizados, e é dever também que se estipule o valor máximo das despesas a cargo da comissão (artigo 145, § 1º.);

h) Transportar-se aos lugares onde for preciso: Toda e qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito poderá transportar-se para qualquer parte do território nacional, e até mesmo para o exterior, a fim de colher informações necessárias ao desempenho de suas tarefas;

i) Solicitar inspeções e auditorias aos Tribunais de Contas: As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem a faculdade de solicitar, motivadamente, ao Tribunal de Contas da União, a realização de inspeções e auditorias, do mesmo modo, também, perante os responsáveis pelas Cortes de Contas estaduais e municipais;

j) Documentar os seus atos: Sejam empreendidas em âmbito federal, estadual ou municipal, as Comissões Parlamentares de Inquérito registram, por escrito ou por meios magnéticos, o inteiro teor dos fatos investigados, consignando depoimentos e perguntas que foram endereçadas aos interrogados;

k) Apresentar relatório e projeto de resolução: Ao apresentar o seu relatório, a Comissão Parlamentar de Inquérito conclui os seus trabalhos. O mesmo deve ser subscrito por todos os seus membros, sendo acompanhado das conclusões da investigação. A publicação do relatório se faz no Diário da Câmara dos Deputados, e à partir daí, as conclusões contidas no relatório da CPI, encaminham-se, segundo o artigo 37 do Regimento Interno da Câmara : - à Mesa da Câmara; - ao Ministério Público ou à Advocacia Geral da União; - ao Poder

Executivo; - à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria investigada; - à Comissão Mista Permanente, ou; - ao Tribunal de Contas, dependendo do caso.

Objetivando que o presente trabalho possa surtir os melhores efeitos de esclarecimento no tocante ao tema que foi proposto, nada melhor do que encaminhá-lo, usando por argumentos finais o que é colocado, mais uma vez, com muita propriedade por *Plínio Salgado*:

“Por falta de informação, a sociedade se engana quanto aos objetivos das CPI’s, os quais se restringem à investigação, ao oferecimento de propostas e encaminhamento de suas conclusões a quem de direito para, aí sim, a adoção das providências cabíveis. As Comissões Parlamentares de Inquérito não dispõem do poder de julgar ou punir, o que fica reservado aos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, conforme a natureza do ilícito apurado.”⁵

Com isso, fica clara a importância de que o Congresso Nacional reflita sobre a conveniência de promover estudos no sentido de aperfeiçoar a legislação que envolve as Comissões Parlamentares de Inquérito, atualizando o conteúdo que envolve o tema, de forma a promover a possibilidade de os resultados virem a ser cada vez mais nítidos e abrangentes.

Dessa forma, concluímos que Comissão Parlamentar de Inquérito é o órgão colegiado que constitui uma projeção orgânica do Poder Legislativo, destinado, nos parâmetros da Constituição e das leis, a investigar fatos determinados que impliquem atos de improbidade. Tendo em vista a sistemática adotada pela Constituição Brasileira em vigor, as Comissões Parlamentares de Inquérito, na posição de órgãos especiais do Legislativo, podem ser vistas como limitadas, temporárias, investigatórias, fiscalizadoras e auxiliares.

Incumbe às mesmas primar pela legalidade e salvaguardar a moralidade administrativa, sendo que uma Comissão Parlamentar de Inquérito realizada no plano federal não pode investigar assuntos relativos à competência dos Estados-Membros, assim como é idêntica a proibição que se aplica na órbita do Distrito Federal e dos Municípios.

Em relação a sua competência, as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem decretar prisão de pessoas físicas, e nem condenar pessoas físicas ou jurídicas, como se órgãos jurisdicionais fossem. Sua ação fiscalizatória encontra limites nos direitos

⁵ SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Doutrina, Jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte, Del Rey, 2001, p. 250.

fundamentais, como no caso do respeito à dignidade da pessoa humana, honra, intimidade, vida privada, imagem social e física do homem, assim como também em relação ao respeito ao devido processo legal, ampla defesa, publicidade dos atos processuais, dentre outros.

Harmonizando as normas constitucionais e infraconstitucionais, é possível estabelecer um catálogo de poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito realizadas pelo Legislativo federal, estadual e municipal.

O livre exercício da advocacia não fica impedido em nenhum momento quando dos trâmites de desenvolvimento de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

Os “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” servem para veicular a ideia de que as Comissões Parlamentares de Inquérito não são investidas de todos os poderes das autoridades judiciais, mas apenas daqueles de investigação.

Face à importância dos temas que as mesmas podem vir a abordar, o correto seria que somente na apresentação do relatório final é que fossem divulgados ao grande público os atos que marcaram os desenlaces das Comissões Parlamentares de Inquérito, tudo isso visando a preservação dos objetivos de sua criação, facilitando os caminhos a serem trilhados.

Tem-se, como missão fundamental para as Comissões Parlamentares de Inquérito, que as mesmas sirvam como veículo de comunicação com a sociedade, tornando-a ciente dos fatos relevantes da vida pública, não apenas pela informação em si, mas também como um caminho para acordá-la para a compreensão de seu próprio poder e destino. Tal papel pedagógico das Comissões para com a sociedade até já se insinua na vida política brasileira, como instrumento de formação e afirmação de opinião pública.

Em síntese final, não prestigiar as Comissões Parlamentares de Inquérito é, por consequência, mostrar-se passivo e conformado em relação ao desrespeito pelos preceitos legais, deixando, portanto, de servir ao interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Código de Processo Civil Brasileiro*. 11 ed. São Paulo: Rideel, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Rideel, 2010.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito: Técnica e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2001.

LENZA, Pedro. *Curso de Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Doutrina, Jurisprudência e Legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAVARES, Andre Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.