

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

RAFAEL SOUZA BEZERRA DE MELLO

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO:
APONTAMENTOS PARA UMA COMPREENSÃO DE SEUS REQUISITOS
CONSTITUCIONAIS**

**Florianópolis
2009**

RAFAEL SOUZA BEZERRA DE MELLO

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO:
APONTAMENTOS PARA UMA COMPREENSÃO DE SEUS REQUISITOS
CONSTITUCIONAIS**

**Monografia submetida à Universidade
Federal de Santa Catarina para obtenção
do título de Bacharel em Direito**

**Orientador: Professor Doutor João dos
Passos Martins Neto**

**Florianópolis
2009**

RAFAEL SOUZA BEZERRA DE MELLO

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: APONTAMENTOS PARA UMA
COMPREENSÃO DE SEUS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS**

Esta monografia foi julgada adequada para a obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Banca examinadora:

Presidente: Professor Doutor João dos Passos Martins Neto

Membro: Professor Doutor Luis Carlos Cancellier de Olivo

Membro: Professora Mestra Leilane Mendonça Zavarizi da Rosa

Florianópolis, 14 de agosto de 2009

Dedico este trabalho aos meus pais, João Bezerra de Mello e Jordelina Maria Souza de Mello, por todo o altruísmo e amor incondicional que me têm reservado.

AGRADECIMENTOS

Ao eminente Des. Tulio Pinheiro e ao amigo Ricardo Albino França, por me franquearem o acesso à boa parte do material bibliográfico utilizado no presente trabalho.

À Bruna Bertoldi Gonçalves, pela excelente revisão de texto e por todo o amor e compreensão dispensada no decorrer dessa caminhada.

**“Todo pasa y todo queda,
pero lo nuestro es pasar,
pasar haciendo caminos,
caminos sobre el mar.”**

António Machado

A aprovação da presente monografia não significará endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e da Universidade Federal de Santa Catarina à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

RESUMO

A presente monografia busca analisar os requisitos constitucionais para a criação de comissões parlamentares de inquérito. As comissões de inquérito são uma materialização do poder de fiscalização do Legislativo. Surgiram na Inglaterra no século XIII e sua prática propagou-se para os Estados, onde tomou as feições dos regimes políticos correspondentes. No Brasil, as comissões de inquérito expressamente apareceram na Carta de 1934. O silêncio das Constituições anteriores não impedia sua instalação. A Carta Magna de 1988 estabeleceu que as comissões de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Tal cláusula tem o escopo de dotar a investigação parlamentar de instrumentos para que efetive seus trabalhos. Todavia a Constituição impôs requisitos para que se criem as investigações. São eles: fato determinado, prazo certo e requisito da terça parte dos membros do Legislativo. O fato determinado é acontecimento concreto e seu conteúdo devera incidir necessariamente sobre interesse geral. Sua determinabilidade será verificada em cada caso concreto. A exigência do *quorum* pretendeu conceder as Minorias, através da instauração de CPI, condições de investigar o Executivo. Não obstante, continua o Plenário com a prerrogativa de constituir, também comissões de inquérito. O prazo necessário para a conclusão de seus trabalhos variará de acordo com a complexidade do fato de terminado. Cabe aos subscritores do requerimento apontá-lo. A possibilidade de prorrogação dos prazos é constitucional. Por sua vez, a observância da proporcionalidade partidária é imperativo constitucional, sendo decorrência direta do princípio basilar do pluralismo político. Pretende-se repetir nas CPIs a diversidade encontrada no Parlamento. A observância dos requisitos apontados requer, por parte da comunidade jurídica, maior atenção. Acredita-se que, com o presente estudo, se possa contribuir para a eficácia das comissões de inquérito, eis que ao preencherem corretamente as cláusulas constitucionais, estarão aptas a atingir seu objetivo constitucional, não se transformando mais em grandes pizzas. Servindo, assim, para que o Legislativo desempenhe, positivamente, sua função fiscalizadora contra as mazelas que assolam a República brasileira.

Palavras-chave: Constituição. CPI. Requisitos de criação. Prazo. Fato determinado. Quórum. Representação proporcional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O controle político exercido pelo Legislativo	10
1.1 O inquérito parlamentar	11
1.2 Origem	12
1.3 Direito Estrangeiro	15
1.3.1 Estados Unidos da América	15
1.3.2 França	18
1.3.3 Alemanha	20
1.3.4 Itália	22
1.4 Sinopse histórica sobre comissões parlamentares de inquérito no Brasil	23
1.4.1 Na constituição de 1824	23
1.4.2 Na constituição de 1891	24
1.4.3 Na constituição de 1934	25
1.4.4 Na constituição de 1937	27
1.4.5 Na constituição de 1946	28
1.4.6 Na constituição de 1967	30
1.4.7 Na constituição de 1969 (Emenda Constitucional nº 1, de 1969)	32
2 As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição de 1988	34
2.1 Sentido da expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”	36
2.2 Regimentos das Casas Legislativas	40
2.3 Recepção da Lei n. 1.579/52	43
2.4 Requisitos constitucionais de criação das CPIs	46
2.4.1 Requisito deflagrador	47

2.4.2 Requisito orgânico.....	55
2.4.3 Requisito temporal	58
2.4.4 Requisito de material	62
CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS	76

INTRODUÇÃO

Esta monografia propõe um estudo sobre conhecimento das Comissões Parlamentares de Inquérito, em especial sobre seus requisitos constitucionais de criação.

A pouca monta que é dada a essas regras de balizamento das CPIs mantém tais requisitos em permanente obscuridade. Ademais, diferente normatização dada ao mesmo objeto tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal evidencia que o tema está longe de ser compreendido.

Se não o bastasse, o país é sacudido freqüentemente por comissões parlamentares de inquérito que são objeto constante de manchetes em jornais e televisão. Muito pouco foi escrito sobre tema. Notadamente, os grandes debates sobre CPIs circunscrevem-se ao alcance de seus poderes e a extensão suas limitações. Deste modo, o trabalho proposto será uma tentativa de examinar o tema ainda não debatido publicamente e, certamente, ainda sem consolidação.

Partindo-se do método dedutivo, busca-se, no confronto bibliográfico, traçar os contornos pertinentes ao problema sobre o qual se debruça. Optou-se por não fazer estudo de caso certo de que seria impossível achar um modelo que abarcasse todos os pontos a serem destacados.

O primeiro capítulo do presente trabalho aborda elementos da função de controle exercida pelo Parlamento. Partindo-se deste ponto, trabalha-se a gênese do inquérito parlamentar e evolução na Inglaterra. Após traça-se um panorama das CPIs nos principais países que influenciaram toda a doutrina das comissões de inquérito. Referida excursão se mostra importante, haja vista que o Brasil se inspirou nesses para tratar do tema.

Também se faz uma escorço das CPIs nas constituições brasileiras com objetivo de analisar as evoluções ao longo do tempo, acredita-se que sem esse mergulho no passado seria impossível tratar com proficuidade do assunto.

No segundo capítulo aborda-se o tratamento dado pela Constituição Federal de 1988 a respeito do tema, sendo que esta Carta inovou ao dotar as CPIs

de poderes de investigação próprio das autoridades judiciais. Analisa-se, nesse ponto, a extensão do potencial delegado à esse corpo do Parlamento.

Por derradeiro, encerra-se na análise dos requisitos constitucionais buscando, sob o argumento doutrinário e a prática do STF, alcançar uma correta interpretação desses conceitos.

1 O controle político exercido pelo Legislativo

A atividade do Parlamento, enquanto órgão da soberania estatal, não esgota sua função apenas na tarefa normativa, criadora por excelência das normas jurídicas. Compondo seu perfil institucional e juntamente ao lado da atividade legiferante apresenta-se outra função típica do Poder Legislativo, qual seja: o poder de controle e fiscalização. Sendo este o pertinente ao objetivo do presente trabalho.

Curioso é que, muitas das vezes, os misteres de legislar e fiscalizar trabalham de maneira dinâmica, por assaz intrincada, razão pela qual se levou a crer por certo tempo que a função fiscalizatória decorreria incidentalmente do trabalho legislativo, ou que, implicitamente, estaria nele contido.

Não é verdade, pois que, de maneira geral, ao se analisar a história dos Parlamentos, verifica-se que a função de fiscalização precedeu à normativa sendo aquela “inerente ao sistema parlamentar, representando verdadeiro princípio implícito do regime, de modo que o silêncio, se houver, não poderá ser interpretado como negação do controle.” (HORTA, 1968, p. 34).

Frise-se que **a função fiscalizatória é autônoma**, não tendo, como querem alguns, a necessária relação com o propósito de legislar [...]

Assim, a função investigativa ou de controle independe da atividade legiferante. Ela não afeere sua legitimidade de futuras e eventuais medidas legislativas, até porque isso seria extremamente complicado em um sistema que privilegia a liberdade do Poder Legislativo, ou seja, não se pode obrigá-lo a legislar, quer por outros poderes, quer por si mesmo. (FORTUNATO BIM, 2005, p. 108) (grifo nosso).

A natureza jurídica deste controle a se realizar pelo Órgão Legislativo tampouco é puramente política. Esta revela, ainda que a menor, uma carga de juridicidade essencial, da qual o Parlamento não pode descurar-se por completo, sob pena de ofuscar as luzes da Democracia.

[...] **não se pode negar o caráter jurídico do político**, apenas realçar a maior amplitude de fundamentação do controle parlamentar.

A diferença entre ambos os tipos de controle reside na maior vinculação das normas que os impõem e, conseqüentemente, no maior grau de liberdade do controlador no momento decisório. *Embora exista um contraste menor com a legalidade* – os juízos políticos são mais elásticos e finalísticos -, isso, certamente, não impede o reconhecimento do caráter jurídico de tal controle, da mesma forma que não se reconhece a discricionariedade como um poder à margem do Direito. O que existe, portanto, são pontos diferentes de uma escala contínua e não termos absolutos e antagônicos. (FORTUNATO BIM, 2005, p. 109). (grifo nosso).

Como se depreende, portanto, a missão de controle delegada ao Parlamento, por ser este, em tese, o órgão que melhor retrata a sociedade, “está ligada à sua responsabilidade política de vigilância sobre os fatores que contribuem para que a máquina estatal não seja objeto de negligência, desonestidade e incompetência.” (OLIVEIRA, 2007, p. 19).

1.1 O inquérito parlamentar

No plano fático, o exercício da função de controle e fiscalização por parte do Legislativo apresenta-se por maneiras diversas. Segundo afirma Saulo Ramos (1988, p. 196), “as atribuições de fiscalização que lhe inerem, são, basicamente, três: *a interpelação parlamentar, o pedido de informações e o inquérito parlamentar.*” Sendo este o tema sobre o qual o presente estudo versará.

Em virtude de seu caráter representativo, o Parlamento, de maneira geral, acaba por se transformar num órgão bastante numeroso. Deste modo, o exercício das atividades, entre elas o inquérito parlamentar, é delegado a comissões parlamentares, órgãos “de constituição menos heterogênea, de mecanismo mais simples e melhor regulado.” (MARINHO, 1954, p. 99).

As comissões são organismos constituídos em cada Câmara, compostos de um número geralmente restrito de seus membros, escolhidos em razão de uma competência presumida e encarregados em princípio de preparar e encarregar seu trabalho, normalmente lhe apresentando um relatório. (BARTHÉLEMY *apud* OLIVEIRA, 2001, p. 3).

Verifica-se, assim, que as comissões parlamentares, em sendo uma projeção orgânica do Legislativo, constituem, por meio da divisão do trabalho, o meio para tornar mais eficiente o trabalho da Casa Congressual.

Como mencionado dantes, o inquérito parlamentar é, também, instrumentalizado por meio de uma comissão parlamentar, a qual, em razão de sua especialidade e temporariedade - pois que versará sobre fato determinado e possuirá prazo certo para a realização dos trabalhos - e de seus mecanismos ímpares, restará denominada de Comissão Parlamentar de Inquérito.

Assim, por intermédio das Comissões de Inquérito, é “o próprio Parlamento que investiga para esclarecer-se a propósito dos problemas de interesse público, sobre os quais tem de exercer sua atividade fiscalizadora.” (COSTA, 1969, p. 111).

1.2 Origem

A literatura é unânime em afirmar que o uso das investigações por meio de comissões de inquérito é uma prática parlamentar de origem britânica, fundada no direito costumeiro. Todavia, se não há divergências quanto ao apontamento de seu berço histórico, o mesmo não se pode afirmar em relação ao exato momento em que as investigações surgiram como práticas parlamentares.

Historiadores apontam que o instituto do inquérito parlamentar é originário do Reinado de Eduardo II (1284-1327), durante o qual a Alta Corte do Parlamento conquistou “a possibilidade de controle da gestão da coisa pública realizada pelo soberano” (COSTA, 1969, p. 111), até auditorando as contas deste monarca. Conforme Uadi Lammêgo Bulos (2001, p. 151), contudo, “tal informação é insegura e duvidosa, porque inexistem provas contundentes a esse respeito.”

Ao revés, pesquisas históricas revelam que datam do século XVI - 1571 - a criação e instalação formal da primeira Comissão de Inquérito Legislativo, “com a formação de uma comissão de nove membros para investigar disputas eleitorais”. (OLIVEIRA, 2001, p. 7).

Neste sentido, assinala Aguinaldo Costa Pereira (1948, p.21) que “a partir do ano de 1571, o uso das investigações se tornou constante e se ampliou”, adquirindo corpo e se encobrando de uma nova roupagem.

No entanto, somente após a Revolução Gloriosa de 1688, quando o Parlamento assumiu posição de supremacia, é que surgiu a novidade de se criar uma comissão seleta para averiguar determinado caso. Boa parte da doutrina prefere, então, assinalar que a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito teria ocorrido mais de um século depois, no ano de 1689, haja vista que anteriormente não se conhecia a designação de membros do Parlamento para a formação de comissões restritas, vez que o próprio Parlamento, por inteiro, transformava-se em Comissão. (BULOS, 2001, p. 151-152)

À época, para averiguar fatos relacionados à conduta do general Lundy - no comando da guerra contra a Irlanda, nomeou-se, pela primeira vez, uma *select committees* para estudar o caso. Ao fim, a Câmara dos Comuns concluiu pela traição daquele militar.

Já se conhecia a transformação de Câmara em comissão para ouvir depoimentos e tomar informações diretas. Constituir, porém, seleta comissão de seus membros para estudar determinado caso, foi novidade que a Guerra da Irlanda trouxe, e que veio a ser uma das técnicas mais vitais que o sistema parlamentar trouxe para a metodologia do governo representativo. (OLIVEIRA FILHO, 1954, p. 9).

Gênese do parlamentarismo, não poderia deixar de ter a Inglaterra precedência na adoção de referido instituto, “pois foi nesse país onde o parlamento primeiro evoluiu das suas origens medievais de corpo consultivo do monarca para assumir o caráter de assembléia legislativa”. (OLIVEIRA, 2001, p. 9).

Portanto, no direito inglês, onde têm a sua origem, as comissões parlamentares de inquérito apareceram como órgãos auxiliares do Parlamento, para proporcionar-lhe o eficiente controle do Executivo, como para facilitar a sua atividade de elaboração legislativa, mediante o levantamento de dados e informações suficientes para o desempenho deste mister. (SALGADO, 2001, p. 18).

Paulino Jacques (1954, p. 83) leciona que:

A comissão Parlamentar de Inquérito, em sua origem, era instituto tipicamente de governo de Gabinete. Nem podia ser de outro modo, pois revelava a influência do Legislativo sobre o Executivo, sabido que no governo de gabinete, é o Legislativo quem governa.

Por essa razão, as *Committees of Inquiry*, que nasceram após a revolução liberal de 1688, à medida que se desenvolveu o parlamentarismo inglês, não tiveram ali grande atividade, pois se transferiu ao Gabinete, como representante da maioria parlamentar, a função de promover as investigações necessárias para apurar as condutas do Governo, sem prejuízo, é claro, da supervisão parlamentar.

Daí que, em quase dois séculos, houve apenas a constituição de duas Comissões de Inquérito constituídas, apesar de as palavras do primeiro-ministro *William Pitt* na Câmara dos Comuns, em 1742, afirmarem ser aquela casa 'o Grande Inquérito da Nação' "e como tal, é nosso dever investigar em cada escalão da administração pública, seja no estrangeiro ou dentro da Nação, para observar que nada tenha sido de erradamente realizado". (ACCIOLI, 1980, p. 17).

Destaque-se ainda que, em sua origem na Inglaterra, as Comissões de Inquérito não tinham como escopo, unicamente, reunir fatos esclarecedores da conduta administrativa, e conseqüentemente punir possível excesso.

Atrelado ao trabalho parlamentar inquisitório, deveria haver, também, um caráter construtivo, consistente na colheita de informações suficientes sobre a matéria específica, aptas a fomentar o processo legislativo do órgão legiferante.

Dessa forma, à tarefa de averiguação se seguiria outra, não menos importante, que seria a elaboração sábia das leis. Após apuração do fato em questão, portanto, seguia-se o cumprimento do dever de aprimorar a legislação sobre o assunto investigado. (GUANABARA, PEIXINHO, 2005, p. 27).

Não se dispõe de estatísticas quanto ao número de *investigating committees* autorizadas. Sabe-se, entretanto, que a maioria versou sobre matéria eleitoral.

Outro ponto de destaque deste instituto utilizado pela Câmara dos Comuns é que o mesmo ocorria dentro de um clima moderado e discreto e não se levavam em conta critérios partidários para a sua composição.

Em 1921, os legisladores ingleses aprovam a criação dos *Tribunals of Inquiry*, órgãos de natureza parajudicial, integrados por juristas não detentores de cadeira parlamentar e sem filiação partidária, para os quais se desloca a função das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Referido tribunal, porém, foi alvo de inúmeras críticas, caindo progressivamente em desuso, motivo pelo qual realizou pouco mais de uma vintena de inquéritos e, mesmo sem revogação expressa, o Parlamento retomou o poder de inquérito que havia delegado àquele órgão. Não retomou, todavia, o modelo anterior das Comissões Parlamentares de Inquérito, preferindo encarregar da investigação, de conformidade com a sua especialização, uma de suas comissões permanentes. (SPROESSER, 2008, p. 149, 151).

1.3 Direito Estrangeiro

De seu nascedouro, a práxis parlamentar das Comissões Legislativas de Inquérito propagou-se para outros Estados, tomando as feições dos regimes políticos adotados.

1.3.1 Estados Unidos da América

Da Inglaterra, os chamados inquéritos parlamentares cruzaram o Atlântico vindo a aportar nas Colônias Norte-Americanas; apesar da restrição imposta pela metrópole às Casas Legislativas, estas utilizaram amplamente o processo, com a mesma extensão que lhes conferiu o Parlamento Inglês.

Entre o acervo das instituições políticas recebidas da metrópole, as legislaturas das colônias recolhem, como parte integrante da *comom Law*, o poder compulsório, imprescindível à sua própria conservação, à manutenção da dignidade sua e de seus membros, à disciplina interna e à necessidade de informação para melhor legislar e fiscalizar o cumprimento da lei. (COSTA PEREIRA, 1948, p. 44).

Aqui, o uso original e continuado do exercício desse poder, que parece necessário para a própria sobrevivência do Legislativo, também tem o seu fundamento “com base em costume e não com base em uma previsão legal ou constitucional.” (GUANABARA, PEIXINHO, 2005, p. 31).

A herança inglesa da *comom law*, mesmo após a independência dos Estados Unidos, em 4 de julho de 1776, se fez presente; eis que a *Lex Maxima* (1787) deste país não contém qualquer preceito expresso sobre o inquérito parlamentar. Das constituições estaduais, somente a de *Massachussets* (1776) e *Maryland* (1780) previam-na, sendo, pois, as primeiras cartas políticas a consagrarem, no mundo, o instituto das investigações parlamentares. (SPROESSER, 2008, p. 153-154)

Em 1792, instituiu-se a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito, com o fim certo de investigar as causas da derrota do General *Arthur St. Clair* em um combate contra índios.

Sobre o caso, “argumentou-se, na oportunidade, que, sendo a Casa competente para fiscalizar despesas públicas e decretar *impeachment* de autoridades, admitido estava também que pudesse investigar.” (SPROESSER, 2008, p. 153).

Desde então, afirma Bulos (2001, p. 164) que “o florescimento das *investigating committees* não cessou, incidindo numa enorme gama de casos, envolvendo significativos interesses nacionais.”

No entanto, o Congresso Americano não somente notabilizou-se pela elevada estatística no uso do inquérito parlamentar, mas pela maneira como era exercido, variando em extensão e profundidade, alcançando enorme repercussão pública.

Nelson de Souza Sampaio (1964, p. 11-12) afirma que “o Congresso dos Estados Unidos da América, realizava inquéritos, tomava testemunhos sob juramento e punia os autores de desacato, por iniciativa própria e por meio de seus funcionários.”

Em 1857, elabora-se a primeira lei sobre o inquérito parlamentar, onde se regulava

O conhecido *power to send for persons, papers and records*, do direito inglês, ao mesmo tempo que configurava a desobediência da testemunha como infração penal, sujeita a prisão e multa, ao mesmo passo em que deixava claro que tais penas, de aplicação pelos tribunais, não eram substitutivas, mas, sim, cumulativas às sanções diretamente aplicáveis pelo Congresso com fundamento no *contempt power*. (SPROESSER, 2008, p. 154-155).

Por razão do considerável desenvolvimento que o uso das Comissões Parlamentares de Inquérito obteve nos Estados Unidos, a Suprema Corte se pôs, reiteradas vezes, a pronunciar-se sobre o tema.

Foi no caso *Mc. Grain vs. Daugherty* que se consolidou a base constitucional do poder de investigação parlamentar. Aqui o Pretório Supremo decidiu que o poder de assegurar informações por meio de investigações, com o respectivo processo obrigatório, segundo a prática legislativa até então seguida, era um subsídio essencial e inerente à função legislativa.

Sobre o assunto, Bulos (2001, p. 169) avalia que o trabalho realizado pela Suprema Corte “construiu o que poderia ser cognominado de ‘doutrina das comissões parlamentares de inquérito’.”

Neste sentido, assinala o autor que:

- 1) as Câmaras não são tribunais de exceção, (...) Por isso, quando os direitos e liberdades fundamentais estiverem em jogo, recomenda-se a via jurisdicional para que a legalidade seja preservada;
- 2) as audiências, realizadas no seio da comissão de inquérito, não podem ser presididas por um só membro, precisamente para assegurar a participação da maioria;
- 3) todas as deliberações da comissão devem ser tomadas por voto majoritário dos parlamentares;

4) as testemunhas podem ser assistidas e assessoradas por seus advogados, com o direito de o patrocinante aconselhar e objetar indagações comprometedoras ou procedimentos inconstitucionais;

5) os inquiridos têm a garantia do direito de réplica. (BULOS, 2001, p. 169-170).

1.3.2 França

Em França, o instituto da investigação parlamentar tem início somente após a revolução de 1789, vez que durante o *ancien régime*, no qual a vontade do monarca prevalecia sobre todas as demais, o Parlamento não apresentava a feição moderna atual de representação política, ou seja, servia apenas de órgão consultivo do rei.

Deste modo, “apenas a partir dessa Constituição será possível cogitar, ali, da existência de inquérito parlamentar e de comissão parlamentar de inquérito.” (SPROESSER, 2008, p. 153).

Contudo, a exemplo da Inglaterra, também a *Legislative* francesa não admitiu, expressamente, o direito de o órgão legislativo nomear comissões de inquérito, tampouco regulou seus poderes.

Não se sabe precisar claramente a data da primeira *commission d'enquête parlementaire*. Para Itagiba (1954, p. 56), teria ocorrido no período anormal das primeiras Assembléias Revolucionárias, quando se procederam por meio de comissões, de forma rudimentar e acanhada, a verdadeiros inquéritos sobre os diversos departamentos da administração.

José Alfredo de Oliveira Baracho (1988, p. 77) defende, no entanto, que “a primeira CPI que pode ser entendida conceitualmente é a de 14.07.1828, designada pela Câmara dos Deputados da França, para estudar o comportamento do Gabinete Vilelle”.

De então, as comissões de inquérito passaram a ser uma prática no parlamento francês, tornando-se numerosas.

As Câmaras começaram a nomear comissões de investigação, ora para averiguação de abusos da administração, ora para sindicâncias sobre atos do governo, ora sobre a situação da agricultura, do comércio e da indústria. Dos inquéritos sobre atos do governo ou sobre o funcionamento de tal ou qual serviço público, as Câmaras passaram aos inquéritos sobre eleições irregularmente feitas. (OLIVEIRA FILHO, 1954, p. 9).

Ante a ausência de qualquer parâmetro legal que determinasse seus poderes, o referido instituto ora encontrava-se tomando medidas arbitrárias, ora quedava-se impotente para desempenhar o próprio papel.

Com a Lei de 13 de março de 1914, atribuiu-se, formalmente, aos órgãos legislativos do parlamento francês o direito de nomear comissões de inquérito, determinando-lhes poderes próprios. Assim, a fonte do direito de investigar perdeu sua característica costumeira para vir a residir em lei ordinária.

As Assembléias eram autorizadas a deferir poderes às comissões de inquérito, que criassem, para convocar e obrigar testemunha a comparecer, sob pena de multa a ser aplicada por tribunal, ou detenção a ser imposta por decreto do Procurador da República, facultando-se-lhes ainda, por intermédio do Ministro da Justiça, buscar a condenação judicial do depoente em caso de falso testemunho. (SPROESSER, 2008, p. 160).

Anos mais tarde, sob a égide da Constituição de 1958, que previa o instituiu da *ordonnance* - mecanismo no qual se permitia ao governo legislar sobre matérias “que são normalmente do domínio da lei”-, entrou em vigor a *ordonnance* nº 1100, cujo teor estabeleceu regras sobre o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito e revogou a legislação outrora referida.

Pelo art. 6 da *Ordonnance* de 17 de novembro de 1958, as comissões de inquérito passaram a ser consideradas “temporárias”. Elas deveriam concluir os seus relatórios no prazo máximo de quatro meses, contados da data em que foram criadas.

(...) não podiam ser renovadas pelo mesmo objeto antes de expirados doze meses do fim de seus trabalhos.

(...) a *Ordonnance* de 1958 impôs caráter secreto aos trabalhos e sessões realizados pelas comissões parlamentares de inquérito. Somente a assembléia interessada, a rogo do seu presidente, poderia decidir acerca da publicação (...). (BULOS, 2001, p. 158).

Importante ressaltar, também, que a Lei francesa veda a criação paralela de um inquérito parlamentar quando houver processo judicial a versar sobre os mesmos fatos a serem investigados.

Vê-se, pois, que a orientação da carta política francesa de 1958 privilegiou, em demasia, o governo em prejuízo da Assembleia Nacional, eis que lhe reduziu ao mínimo o poder de fiscalização.

Conforme Nuno Piçarra citado por Sproesser (2008, p. 164) “tudo isso, em resumo, é de molde a evidenciar a ‘nenhuma preocupação com a eficácia das comissões de inquérito’.”

Atualmente, entretanto, evidencia-se uma tendência a “reforçar o papel das comissões parlamentares em geral e das de inquérito em particular”. (SPROESSER, 2008, p. 165)

1.3.3 Alemanha

Dirigido pelo primeiro-ministro Bismarck, o processo de unificação dos estados alemães, que teve início em meados do século XIX, culmina após o término da guerra franco-prussiana, quando o imperador da Prússia, Guilherme I, é proclamado *Kaiser* do Império Alemão, em 1871.

Não obstante o instituto da investigação parlamentar já ser utilizado em alguns Ducados alemães, e especialmente previsto na Lei Fundamental do Grão Ducado de Saxe-Weimar-Eisenach, de 1816, quando surgiu por inspiração do modelo francês, a primeira constituição imperial Alemã de 1871 silenciou sobre referida questão.

Já durante a república, com a Constituição *Weimar*, de 1919, a Alemanha inaugura, no plano constitucional, referência expressa às comissões de inquérito, tornando-se, assim, “a primeira nação a inscrevê-lo como garantia constitucional” no art. 34. (COSTA, 1969, p. 112)

“O Reichstag” tem o direito e, se o requer uma quinta parte de seus membros, o dever de instituir comissões de investigação. Estas comissões examinam em sessão pública as provas que elas mesmas, ou quem tenha apresentado a acusação, consideram necessárias. A comissão de investigação pode concordar, por dois terços da maioria, que suas sessões sejam secretas. [...]

Os tribunais e autoridades administrativas estão obrigados a obedecer a estas comissões, quando sua ajuda seja requerida para verificar as provas: a requerimento seu se vêem obrigadas a exhibir a sua documentação oficial.

Às investigações da comissão e das autoridades por ela requeridas se aplicarão, devidamente, as disposições em matéria de procedimento penal, sem que se quebrante em nada o segredo de cartas, de correio, telégrafos e telefone. (FERREIRA, 1970, p. 28).

Vê-se, portanto, que o legislador constituinte alemão inovou não apenas quando delegou as CPIs estatura constitucional, mas, também, quando consagrou o inquérito parlamentar como verdadeiro *direito das minorias*, mediante requerimento da quinta parte de seus membros.

Posteriormente, a possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito encontra-se estampada no artigo 44 da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, que prevaleceu após a reunificação da Alemanha Ocidental e Oriental, convertendo-se, assim, em constituição para toda esta.

Salienta Andyara Klopstock Sproesser (2008, p. 169) que “esse art. 44 da Lei Fundamental de certo modo repete o art. 34 da Constituição de Weimar”, sendo que o “§ 4º daquela, todavia, é novidade, mas lhe falta clareza”.

Referido artigo afirma que “As resoluções das comissões de inquérito não estão sujeitas à apreciação judicial. Os tribunais podem apreciar e julgar livremente os fatos que estejam na base do inquérito”. (OLIVEIRA *apud* ROGEIRO, 2001, p. 19).

Por fim, ao dissertar sobre a disposição acima, Sproesser (2008, p. 169) afirma que “certamente, induzidas pelo princípio da separação dos poderes, têm o sentido de conferir autonomia às instâncias legislativa e judiciária, quando no exercício das funções que a cada uma é reservada pela Constituição”.

1.3.4 Itália

A primeira constituição italiana foi outorgada pelo monarca Carlos Alberto, rei de Piemonte-Sardenha, em 1848. Com a subida do filho Vítor Emanuel II ao trono, deu-se início à unificação da Itália, processo que terminou no ano de 1861.

O chamado *Estatuto Albertino*, que vigorou até o ano de 1948, oportunidade em que foi substituído pela atual constituição italiana, não positivou as comissões de investigação.

A situação política da Itália sob o *Estatuto Albertino*, em grande parte de indefinição territorial, de instabilidade institucional e, especialmente, de ausência de regime democrático-representativo, não se prestava à adoção e à prática do inquérito parlamentar, o que só vem a acontecer com a Constituição de 1948. (SPROESSER, 2008, p. 173).

Mesmo assim, pela primeira vez, o Regimento da Câmara dos Deputados de 1868 contemplou o inquérito parlamentar. As investigações parlamentares criadas tinham como objetivo, entretanto, verificar a lisura das eleições e as denúncias sobre a honra de parlamentares acusados de fraudar as eleições. Não apresentavam, pois, eficácia sobre administração pública. (ITAGIBA, 1954, p. 57).

Com o surgimento da República Italiana e sua nova constituição, de 1948, atualmente em vigor, o congresso deste país, Câmara dos Deputados e o Senado, receberam o poder de criar as *commissioni d'inchiesta* sobre assuntos de interesse público.

Assim, reza o dispositivo da *Lex Mater* italiana:

Art. 82. Cada uma das Câmaras pode determinar sobre matéria de interesse público. Para essa finalidade, nomeia entre seus próprios componentes uma comissão constituída de modo a representar a proporção dos vários grupos. A comissão de inquérito procede às investigações e aos exames com os mesmos poderes e os mesmos limites da autoridade judiciária. (ZOUAIN, 2003, p. 239).

Não obstante a fórmula constitucional prever que as comissões sejam unicamerais, às vezes, as investigações são realizadas através de comissões mistas.

1.4 Sinopse histórica sobre comissões parlamentares de inquérito no Brasil

Para alcançar o fim almejado pelo presente trabalho necessário se faz empreender jornada, ainda que breve, sobre a evolução do inquérito parlamentar no Brasil, refletindo, assim, em cada texto constitucional sobre o instituto.

1.4.1 Na constituição de 1824

A *Constituição Política do Imperio do Brazil*, outorgada pelo imperador em 25 de março de 1824, não fez referência às Comissões Parlamentares de Inquérito, mas também não as proibiu.

Sobre o tema, assim, por via oblíqua, alguns autores vislumbraram a possibilidade de criação das comissões de inquérito ao tempo do império.

A primeira intelecção encontrar-se-ia na análise do art. 15, IX da Carta Imperial, cujo conteúdo afirmava ser da atribuição da Assembléia Geral, Câmara dos Deputados e Senado, *velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da Nação*.

O direito de que tratamos pode ser exercido por diversos meios, segundo as circunstâncias e exigências.

[...]

Pode também ser exercido por meio de comissões, ou inquéritos, que penetrem detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira. (PIMENTA BUENO *apud* SPROESSER, 2008, p. 197-198).

A segunda viria do inciso VI, também do art. 15 da Carta do Império. O mesmo afirmava ser da competência da Assembléia Geral, *na morte do Imperador, ou vacancia do Throno, instituir exame da administração, que acabou, e reformar os abusos nella introduzidos.*

Bulos (2001, p. 178) crê ser o retrocitado artigo “uma brecha jurídica para acionar o poder de inquérito parlamentar, no que tange à fiscalização, *post mortem*, de atos administrativos já consumados”.

Não obstante as possibilidades acima delineadas, o fato é que na prática, durante o Brasil-Império, não se realizou Comissões Parlamentares de Inquérito, “porque o regime de governo pessoal, então vigorante, não permitia que o Legislativo exercesse qualquer controle sobre o Executivo.” (PAULINO JACQUES, 1954, p. 84).

Destarte, não havia condições propícias para o surgimento destas, sendo que “só encontram terreno fértil para florescer onde o Parlamento tem livre atuação, de modo que possa influenciar, fortemente, a opinião pública.” (BULOS, 2001, p. 179).

1.4.2 Na constituição de 1891

A *Constituição da República dos Estados Unidos do Brazil*, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, a exemplo da Constituição Americana que lhe serviu de inspiração, também não consagrava, explicitamente, o instituto das Comissões de Inquérito Parlamentar.

Desse modo, inspirado na doutrina constitucional norte-americana, prevalecia o entendimento de que o silêncio do texto constitucional não impedia o Congresso Nacional de proceder às investigações.

Assim, durante a República Velha (1891-1930) ocorreram tentativas de implementação de Comissões de Inquérito, tendo algumas destas propostas alcançado êxito.

No entanto, relata Ovídio Rocha Barros Sandoval (2001, p. 24) que, das comissões instituídas, “nenhuma delas levou a termo a sua tarefa, pois ainda não tinham, os nossos parlamentares, plena consciência da função delas”.

[...] esse recurso, por vezes empregado, mas debilmente, nunca atingiu as mais altas autoridades; nem mesmo as autoridades menos poderosas; o Executivo estava inteiramente resguardado de qualquer inquérito compulsório por parte do Legislativo. (COSTA PEREIRA, 1948, p. 147).

A ineficácia das comissões de inquérito neste período da história política brasileira pode ser atribuída ao fato de que “a maioria dos parlamentares pertencia ao próprio governo,” bem como a ausência de balizamento constitucional e “infraconstitucional para definir os poderes e o procedimento do inquérito parlamentar impedia a adoção do instituto, tido, por isso mesmo, como de duvidosa pertinência.” (BULOS, 2001, p. 180).

1.4.3 Na constituição de 1934

Com a Revolução de 1930, que colocou fim ao período histórico brasileiro conhecido como *República Velha*, instauraram-se novos ares na cena política brasileira, os quais culminaram com a promulgação, em 16 de julho de 1934, da *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, segunda da era republicana.

A citada carta política, inspirada na Constituição de *Weimar*, elevou as Comissões de Inquérito ao patamar constitucional. Tratou-se, assim, de inaugurar em nossa história constitucional o poder de investigação parlamentar, o qual, em dispositivo expresso, consagra:

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. (grifo nosso).

De uma simples e perfunctória análise, restrita, tão somente, ao artigo supra, poder-se-ia concluir que o poder de criar comissões de inquérito cingir-se-ia apenas à Câmara dos Deputados, vez que a Constituição em tela apenas contemplava a esse órgão do Parlamento.

Não é verídico, pois que a Carta Magna de 1934, ao tratar do Poder Legislativo, consignou que o mesmo *é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal* (art. 22). Este, na sistemática constitucional, não era um órgão do legislativo.

O Senado Federal seria um órgão de *coordenação de poderes políticos do Estado*, tratado em capítulo a parte, “*cuja tarefa consistia em ‘colaborar’ com a Câmara no exercício da função legislativa*”. (ZOUAIN, 2003, p. 243).

Dentro desta incumbência, a faculdade por parte da Câmara Alta de se criar comissões de inquérito seria exercida por um órgão especial, denominado de *Seção Permanente do Senado Federal*, constituído por metade de seus membros e que funcionaria nos intervalos das sessões legislativas, *in verbis*:

Art. 92 [...]

§ 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 observando o parágrafo único do art. 36.

Sobre essa *restrição literal* operada pelo constituinte, Sampaio (1964, p. 23) explica:

É óbvio que essa faculdade, reconhecida a uma parte do Senado, também era, e com maior razão, atributo do todo, ainda no silêncio da Constituição, por ser, como já sabemos, uma prerrogativa inerente aos órgãos legislativos. Embora as atribuições legislativas da Câmara Alta tivessem sido reduzidas pela Constituição de 1934, não seria legítimo recusar-lhe o direito de realizar investigações, ainda na ausência do citado dispositivo.

Saliente-se que o perfil constitucional aqui adotado para as comissões de inquérito, no que concerne à indispensabilidade do quorum de um terço e ao primado da necessidade de que o objeto desta verse sobre *fato determinado, in casu, fatos determinados*, será, em essência, reproduzido pelas demais Cartas Magnas.

Em virtude da vida efêmera da Constituição de 1934, que foi substituída em 1937 pelo golpe ditatorial de Vargas, foram poucas as comissões parlamentares de inquérito instituídas. Porém, seu grande mérito foi o de “fazer ingressar no plano constitucional, de maneira expressa e taxativa, o instituto das comissões parlamentares de inquérito.” (VIERA NINA, 2005, p. 369).

1.4.4 Na constituição de 1937

O golpe de estado empreendido por Getúlio Vargas no ano de 1937 instaurou, no Brasil, uma ditadura. Esse regime político caracterizado pela censura aos meios de comunicação ficou conhecido pelo nome de *Estado Novo*.

No poder, Vargas outorgou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, a quarta do país, a qual, em alusão à constituição polonesa, também de cunho autoritário, da qual sofreu grande influência, foi denominada de “Polaca”, que conferia o controle total do poder executivo.

No que diz respeito às Comissões Parlamentares de Inquérito, esta constituição foi omissa, refletindo seu caráter ditatorial. Também com base em seus dispositivos, Vargas dissolveu o Congresso Nacional prometendo, após plebiscito, reabri-lo, contudo nunca se realizaram eleições durante seu regime.

Percebe-se, portanto, na Carta de 1937 uma presença meramente formal dos três Poderes, uma vez que há, de fato, uma hipertrofia do Poder Executivo e uma ausência, também de fato, do Legislativo, impedido de funcionar. (GUANABARA, PEIXINHO, 2005, p. 43).

Ante a ausência de espírito democrático, refletindo, precisamente, no vácuo trazido pela inexistência do Poder Legislativo, impossível se esperar que fosse produzida qualquer ação com vistas a fiscalizar o Executivo, cujo representante, nos termos da Constituição, era *a autoridade suprema do Estado* (art. 73).

1.4.5 Na constituição de 1946

O fim da Segunda Guerra Mundial trouxe um “ambiente francamente favorável à ampliação das liberdades democráticas”, com o qual se sonhara. Esse novo contexto político se impunha, também, à sociedade brasileira, e o regime ditatorial de Vargas, que representava um passado a ser sepultado, foi deposto pelo Exército. (VIEIRA NINA, 2005, p. 369).

Uma nova Assembléia Constituinte, então, se convocou e surgiu, através desta, a democrática *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, promulgada em 18 de setembro de 1946 - a quinta carta brasileira.

Interessante destacar que nos trabalhos desta constituinte a matéria sobre as comissões parlamentares de inquérito foi tema de ampla discussão por parte de seus membros.

Aliomar Baleeiro, deputado constituinte à época, posicionou-se pela desnecessidade de tipificação do instituto, por considerar ser esta prerrogativa própria às Câmaras.

É inteiramente supérflua a disposição, porque, no desempenho de suas funções, ambas as Câmaras podem recorrer aos inquéritos sobre quaisquer fatos, determinados ou não, assim como a todo e qualquer meio idôneo que

lhes não seja vedado por cláusula expressa, ou implícita, da Constituição. Pouco importa que disposição análoga houvesse figurado na Constituição de 1934: não era menos supérflua, nem a única a merecer essa qualificação naquela Carta de longo curso e curta vida. (BALEIRO apud LIMA, p. 89).

Em que pese o entendimento acima formulado, a tese vencedora foi em sentido diametralmente inverso, a compor que não haveria de configurar excessivo formalismo a consagração do instituto, “a par do aspecto da conveniência de norma expressa pelo seu caráter elucidativo e pedagógico.” (SALGADO, 2001, p. 46).

Ademais, como é sabido, ao contrário dos países de tradição não escrita do direito – *commow law*, o Brasil segue o sistema legislativo de direito positivo. Porquanto se mostra imperiosa a referência expressa ao poder de investigação parlamentar.

A constituição de 1946, ao dispor sobre as Comissões Parlamentares de inquérito, assim consignou:

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. (grifo nosso).

E o art. 40, parágrafo único, por sua vez, estabelecia:

Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a **representação proporcional dos Partidos** nacionais que participem da respectiva Câmara. (grifo nosso).

Como se pode perceber, em linhas gerais, a Constituição em vigor seguiu o modelo aberto em 1934, mas com algumas particularidades, ou inovações, como quiser o leitor.

Entre as “inovações” trazidas pela citada Carta Política, pode-se elencar a autorização expressa no *caput* do artigo para que o Senado Federal a constitua, uniformizando, assim, o trato das comissões parlamentares de inquérito.

Doravante, expressão que na Carta de 1934 fazia menção, no plural, a *atos determinados*, passou, no texto em comento, para o singular: *fato determinado*.

Esta também fez inaugurar no direito brasileiro o *princípio da representação proporcional* dos partidos ao afirmar que deveria se observar “a representação proporcional dos partidos políticos no que tange à formação das comissões.” (BULOS, 2001, p. 183).

Ao contrario do Documento Supremo de 1934, que remetia o procedimento das comissões de inquérito para as normas de processo penal elencadas pelo Regimento Interno da Câmara, o Texto de 1946 não reproduziu tal comando, inexistindo, portanto, *vácuo normativo* para regular o procedimento.

Tal *vácuo normativo* foi suprido pelo advento da Lei n. 1579, de 18 de março de 1952, a qual veio complementar o preceito constitucional. Como consequência, as Comissões Legislativas de Inquérito tiveram sua utilização ampliada e intensificada, ocorrendo, portanto, um aumento no número de comissões instaladas.

O legado da Constituição de 1946 foi “impulsionar” as comissões parlamentares de inquérito. No final da década de quarenta, tornou-se quase impossível contar as investigações realizadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

A partir de então se inaugurou no Brasil uma espécie de *inflação* de CPIs. (BULOS, 2001, p. 185)

1.4.6 Na constituição de 1967

O golpe militar de 1964 e seus atos institucionais estavam a conflitar com a Constituição de 1946 de nítido caráter democrático.

Com o intento de institucionalizar e legalizar o regime militar em vigor, o Presidente da República, marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, através do Ato Institucional nº 4, que atribuiu função de poder constituinte originário

ao Congresso Nacional, apresentou seu projeto de Constituição, elaborado pelo Ministro da Justiça.

Aprovou-se, assim, sob pressão dos militares e sem grandes mudanças, a Constituição do Brasil de 1967, semi-outorgada poder-se-ia dizer mas, ainda assim, a sexta Carta Política do País. A qual, criando uma hierarquia constitucional centralizadora, em cujo vértice encontrava-se o Poder Executivo, trouxe de volta hipertrofia deste poder sobre os demais.

Em que pese tal delineamento político, a Carta Militar de 1967 deu continuidade ao sistema de inquérito parlamentar, tanto para a Câmara dos Deputados quanto para o Senado Federal, ao assim proclamar:

Art. 39 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, **em conjunto** ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e **por prazo certo**, mediante requerimento de um terço de seus membros. (grifo nosso).

Em comentário ao artigo supra, Fernandes de Oliveira (2007, p. 27) explica que “pelo menos sob o aspecto formal, o Parlamento brasileiro manteve todas as prerrogativas legais para exercer sua função fiscalizadora sobre o Poder Executivo”.

Novidade introduzida com a Carta do *Governo-de-Mosquetão* vislumbra-se na faculdade por parte de a Câmara e o Senado criarem comissões mistas de inquérito, vez que anteriormente o comando constitucional era de criação apenas em separado por cada Casa do Congresso Nacional.

A possibilidade das comissões parlamentares de inquérito serem compostas por Senadores e Deputados Federais em conjunto, também conhecidas por comissões mistas de investigação, era uma das aspirações políticas da época. (OLIVEIRA, 1999, p. 32).

Igualmente, a determinação constitucional de *prazo certo* para a conclusão das atividades veio confirmar a natureza provisória das comissões de investigação. Devendo, o requerimento, por conseguinte, estabelecê-lo desde logo.

1.4.7 Na constituição de 1969 (Emenda Constitucional nº 1, de 1969)

Por meio do Ato Institucional Número 5, o Presidente da República decretou o recesso do Congresso Nacional. Com isso, o regime militar atingiu poderes absolutos, eis que ficou autorizado a legislar em todas as matérias.

De posse do poder de legislar, o Executivo promulgou a emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que consolidou o regime militar.

Esta, na verdade, é “considerada a ‘Constituição da República Federativa do Brasil de 1969’, pois a citada Emenda Constitucional é tão ampla e detalhada, que na verdade é uma Constituição e não uma emenda.” (OLIVEIRA, 1999, p. 32).

Ainda que formalmente, as Comissões de Inquérito Parlamentares se mantiveram, tendo-se repetido os preceitos da Lei Fundamental antecessora, veja-se:

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

Zelosos que eram, todavia, os Militares cercaram-se de maiores cuidados ao estabelecerem, igualmente na Constituição de 1969, “normas regimentais” a serem observadas por cada Casa do Congresso Nacional.

As quais, na verdade, apresentavam-se como verdadeiros dispositivos cerceadores da atividade parlamentar de inquérito, como se pode extrair das alíneas e e f, constantes do parágrafo único do artigo 30, a seguir:

[...]

e) **não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco**, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

f) a comissão parlamentar de inquérito **funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros;** (grifo nosso).

Por meio da alínea “e” cerceou-se, e quantificou-se, a atividade investigativa do Parlamento, visto que este ficou atrelado ao limite prévio estabelecido de cinco comissões.

Já o posterior comando expresso na alínea “f” buscou restringir as comissões em sua eficiência, vez que circunscreveu materialmente suas ações à Capital da República.

Com esses dois dispositivos o Governo alijou da Constituição as duas regras mais importantes para o Congresso na sua função inspetiva: limitou a formação de comissões de inquérito, fator primordial na investigação, e impossibilitou, de modo implícito, a locomoção das comissões, o que, naturalmente, dificultou as investigações nos locais objetos das mesmas.

Erigeu-se, sem dúvida, essa sanção drástica do Governo num autêntico cerceamento ao poder de investigar do Legislativo. (ACCIOLY, 1980, p. 25-26).

Perceba-se, assim, ainda que figurassem formalmente nesse Texto Constitucional, a atuação parlamentar investigativa estava comprometida tanto pelo regime em vigor quanto pelo próprio tratamento dado ao tema na Constituição de 1969. Esta situação se modificará apenas com a abertura política iniciada na primeira década de oitenta que culminou com uma nova Constituição para a República Brasileira.

2 As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição de 1988

Em 1985, com o fim da ditadura militar - que perdurou por longos vinte e um anos e propiciou um quadro sombrio na história dos direitos fundamentais -, toma posse o primeiro governo civil. Este trazia consigo o gérmen da democracia e acenava com um tão esperado regime de liberdades individuais.

Entretanto, somente por intermédio de uma nova ordem constitucional instrumentalizar-se-iam as medidas necessárias à profunda reformulação do Estado Brasileiro. Para tanto, convocou-se, em 1987, a Assembléia Nacional Constituinte, cujos trabalhos chegaram ao fim em 5 de outubro de 1988, quando da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil.

Diante da grande parcela de liberdade que dispunham, os parlamentares da Constituinte puderam construir uma Lei Fundamental de nítido espírito democrático, o qual se permeou indiferentemente por todo o sistema Constitucional, “de modo a favorecer ao máximo a promoção da cidadania e do bem-estar coletivo”, tanto quanto o “aumento expressivo das instâncias de controle estatal e popular sobre a Administração Pública.” (FROTA, 2006, p. 108).

Portanto, é neste quadro traçado pelas diretrizes da Constituição Cidadã de 1988, no qual a função de controle desempenhada pelo Parlamento alcança robustez, que se inserem as Comissões Parlamentares de Inquérito. Estas encontram seu *locus* constitucional no artigo 58 e, proeminentemente, no § 3º. Estabelece o citado artigo:

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.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a **representação proporcional dos partidos** ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

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

[...]

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;

[...]

§ 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. (grifo nosso)

Entretanto, conforme aduz Bulos (2001, p. 192), os poderes destas, ainda que tratados de forma especial no retrocitado artigo, encontram-se “*difusamente contemplados*” ao longo da Constituição, vez que não se encerram apenas no conteúdo de seu art. 58, sendo encontrados outros preceitos,

Como antes o inciso X do art. 48, que atribui ao Congresso Nacional, com exclusividade, a competência para ‘fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta’.

Não discrepa o entendimento de Sproesser (2008, p. 209) quando afirma que:

Essa competência vai ganhando contornos à medida que se adentra no texto constitucional mais profundamente.

Desde logo, nota-se que, a par das disposições do art. 58, diretamente relacionadas à CPI, há de estar presentes, para a sua conformação, outras disposições. Como a do art. 49, X.

Como expresse anteriormente, as mudanças operadas pelo Poder Constituinte Originário quando da feitura da Carta Constitucional em vigor, em particular no que tange ao inquérito parlamentar, culminaram em um maior potencial de controle por parte deste. Prova disto é a extensa referência, ainda que reflexiva, dada pela Constituição.

Sem sombra de dúvida a disciplina ampla do instituto aumentou a sua difusão entre nós, o que é positivo num primeiro momento, embora venha causando problemas na prática.

Agora as CPIs têm poderes instrutórios, e os seus relatórios, para produzir efeitos, não mais dependem da apreciação prévia do plenário das Casa ou do Congresso Nacional, como era outrora.

O diploma Político de 1988, portanto, prestigiou as comissões de inquérito, concebendo-as como formidáveis instrumentos de controle do Poder Executivo. (BULOS, 2001, p. 190)

Quando de sua comparação com a Carta Política antecessora, Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2001, p. 35) explica que:

As inovações trazidas pelo artigo mencionado da Carta de 1988 referem-se à definição dos poderes de investigação das Comissões e a necessidade de encaminhamento das conclusões alcançadas no inquérito para o Ministério Público, 'se o caso'. Reproduziu-se a possibilidade de instauração das Comissões a partir do requerimento de um terço dos membros de cada Casa Congressual, a exigência de apuração de fato determinado e por prazo certo. Deixaram de ter sede constitucional a vedação de funcionamento de mais de cinco Comissões concomitantemente, 'salvo deliberação da maioria' e a de custeio de viagens acaso realizadas pelos parlamentares dentro das atividades do inquérito.

2.1 Sentido da expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”

A grande novidade trazida pela atual Constituição Federal foi a inclusão da referência a *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais* às Comissões Parlamentares de Inquérito. Todavia, “esta inovação ocasiona até o presente uma série de dúvidas jurídicas que serão dirimidas por decisões judiciais.” (OLIVEIRA, 1999, p. 37)

Segundo Alexandre de Moraes (2003, p.152), o legislador constituinte foi “extremamente lacônico e impreciso, uma vez que no ordenamento jurídico brasileiro inexistente, em regra, o juiz-investigador [...] assim em face da imprecisão legislativa há a necessidade de definição de [...] limites de seu poder investigatório”.

Tenha-se em mente que a expressão em discussão não é criação pátria, haja vista que a mesma já era prevista na Constituição Italiana de 1948 (art. 82) e na Carta Portuguesa de 1976 (art. 178º, 5). Aquela estatui que a *Comissão de Inquérito procede às indagações e aos exames com os mesmos poderes e as mesmas limitações da autoridade judicial*. O Texto Português, no qual se inspirou a Constituição brasileira, por seu turno, afirma que *as comissões parlamentares de inquérito gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*. (SPROESSER, 2008, p. 249)

Chama-se a atenção, aqui, para a semelhança do comando constitucional brasileiro e português. “Ambos dizem, com praticamente as mesmas palavras, que as comissões parlamentares de inquérito **‘gozam de’** (CP, art. 178/5) ou **‘terão’** (CB, art. 58, § 3º) **‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’**”. (SPROESSER, 2008, p. 249) (grifo no original)

Assim, para esclarecer a fórmula concisa e indeterminada utilizada pelo constituinte pátrio, com vistas a desnudar o real alcance da cláusula constitucional em comento torna-se necessário debruçar-se sobre a doutrina italiana e portuguesa. Tarefa esta que foi realizada com sucesso por Luís Roberto Barroso (2000, p. 69-70), ao comentar que

Em estudo monográfico sobre o tema, leciona Fulvio Fenucci que na Itália as comissões não podem afetar a independência dos outros órgãos constitucionais. A idéia de poderes de investigação vem associada à aptidão para produzir provas, tomando-se depoimentos, realizando-se perícia e mesmo requisitando-se documentos. Nunca, porém, com violação dos *“diritti preconstituiti e costituzionalmente garantiti dei privati, sai Che si tratti di persone fisiche Che persone giuridiche”*.

[...]

Em Portugal, [...] nenhum dos dois principais autores do direito constitucional português – os catedráticos Jorge Miranda, de Lisboa, e Canotilho, de Coimbra – sequer cogitam a possibilidade de tais comissões tomarem medidas como decretação de prisão, busca e apreensão e outras intervenções igualmente drásticas em bens jurídicos tutelados constitucionalmente.

É possível inferir do exposto que, mesmo nos países onde se inaugurou a referida fórmula constitucional, jamais se concedeu às comissões de inquérito a plenitude dos poderes de um Juiz. E arremata o autor ao lecionar que:

No Brasil, da mesma sorte, não deve a cláusula ser interpretada como abdicação de competências do Poder Judiciário em favor do Legislativo. Seria insensato retirar bens e valores integrantes do elenco secular de direitos e garantias individuais do domínio da serena imparcialidade dos juízes e tribunais, e arremetê-los para a fogueira das paixões politizadas da vida parlamentar. Não se deve interpretar a vontade do constituinte contra os próprios princípios que ele próprio elegeu. Além do Estado Democrático de Direito (art. 1º), é princípio fundamental da República Federativa do Brasil a separação, independência, e harmonia dos Poderes. Qualquer exceção a ele deve ser vista com reserva e interpretada restritivamente. (BARROSO, 2000, p. 70)

Destarte, conforme o citado autor, o objetivo da cláusula constitucional ora em análise foi o de conferir obrigatoriedade aos comandos exarados pelas comissões parlamentares de inquérito, como no caso de testemunha faltosa, bem como a obrigação geral de todas cumprirem com a verdade. Contudo, mesmo nestas duas hipóteses a Constituição não teria concedido poderes auto-executáveis às comissões, que haveriam de servirem-se do Judiciário. (BARROSO, 2000, p. 70)

Ada Pelegrini Grinover *apud* Peixinho, Guanabara (2005, p. 178), buscando evidenciar a *mens legislatoris* que se enclausura na locução *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*, explica que seu objetivo foi o de abarcar as comissões de inquérito com os mesmos poderes instrutórios de um magistrado, ou seja, “as mesmas prerrogativas que têm os juízes e tribunais na pesquisa probatória: convocação e inquirição de testemunhas, determinação de perícias, requisições de documentos etc.”.

Este também é o entendimento de Bulos (2001, p. 203) que, após profícua exposição, na qual classificou a expressão em tela de “limitadíssima”, aponta que a assertiva constitucional

Serve para veicular a idéia de que as comissões parlamentares de inquérito não foram investidas de todos os poderes das autoridades judiciais, mas apenas daqueles de investigação. Quer dizer, à semelhança dos juízes de instrução, as CPIs detêm poderes instrutórios, não lhes cabendo julgar, decidir, aplicar o direito no caso concreto. Daí as suas conclusões serem encaminhadas ao *Parquet*, para que este tome as medidas cabíveis.

O Supremo Tribunal Federal, órgão ao qual compete a guarda da Constituição, chamado para dirimir as controvérsias em torno do § 3º do art. 58 tem apresentado os seguintes delineamentos:

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 da 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 de autoridades judiciais.” (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-99, *DJ* de 12-5-00)

A Constituição vigente reavivou o problema, quando, no art. 58, § 3º, conferiu às CPIs “os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias”. Como anota a sempre lúcida Ada Pellegrini Grinover, no parecer de 1995, que instruiu a impetração, ainda quando se conteste, à vista do sistema acusatório (implícito na garantia do contraditório e essencial à sua imparcialidade), que aos juízes se outorgam poderes investigatórios *strictu sensu*, para atribuir sentido útil à cláusula constitucional, que há de entendê-la como referida aos poderes instrutórios idênticos aos reservados aos membros do Judiciário...”. Se assim é, de logo, o decreto de indisponibilidade dos bens de determinada pessoa posta sob a suspeição da CPI, qual o impetrante, mostra-se de todo excedente à mais larga interpretação da autoridade das CPIs: indisponibilidade de bens, ou medida similar – qual o arresto, o seqüestro e a hipoteca judiciária – são provimentos cautelares de sentença definitiva de condenação, os quais obviamente não se confundem com os poderes instrutórios, ou de cautela sobre a prova, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação. Não se destinando a proferir julgamento, mas apenas a reunir informações úteis aos exercício das funções do Congresso Nacional, a CPI é despida do poder de acautelar sentença que não lhe caberá proferir. (sic) (MS 23.446, Rel. p/ o ac. Min. Nelson Jobim, julgamento em 18-8-99, *DJ* de 9-11-07)

O que se contém no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, relativamente ao vocábulo poderes, não pode ser dissociado do fim último das Comissões Parlamentares de Inquérito, ou seja, a investigação. A partir do momento em que elementos tidos como indispensáveis, pela Comissão Parlamentar de Inquérito, dependam da prática de atos que impliquem efetivo constrangimento, atingindo a liberdade e a privacidade de pessoas de direito privado, há de atentar-se para a necessária atuação do Estado-juiz, de quem competir a função jurisdicional. (MS 23.454, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 19-08-99, *DJ* de 23-4-04)

Conforme se observa nos pronunciamentos acima esposados, tem-se que a própria constituição à maneira que outorga poderes às Comissões Parlamentares de Inquérito também lhes impõe limites, e ultrapassá-los seria incidir

em abuso de poder, passível de corrigenda pelo Judiciário. Assim, a atividade parlamentar de inquérito deve cercar-se de extrema cautela para não se macular.

No campo investigatório, portanto, as CPIs possuem, por extensão constitucional, idênticos poderes de autoridades judiciais. Sendo excluídos destes os atos de natureza jurisdicional e os que não guardem relação com a produção de elementos probatórios aptos a carrear o inquérito parlamentar.

Em síntese, poderes próprios das autoridades judiciais são aqueles necessários e úteis à investigação do fato determinado. Não há extensão de todos os poderes típicos das autoridades judiciais, mas unicamente àqueles que se relacionam com a investigação.

A cláusula de reserva de jurisdição afasta das comissões parlamentares de inquérito a produção de determinados atos, monopolizados por quem detém jurisdição (Poder Judiciário). Por força da Constituição, existe outorga às CPIs de poderes para *produzir atos tipicamente investigatórios*, ainda que as leis disponham que esses atos de investigação são da competência das autoridades judiciais. (KIMURA, 2001, p. 57)

2.2 Regimentos das Casas Legislativas

Além dos *poderes de investigação próprios de autoridades judiciais*, a Carta Magna em vigor previu que as comissões parlamentares de inquérito desfrutariam de outros poderes *previstos nos regimentos das respectivas Casas*.

Desta forma, a Constituição ao delegar aptidão aos regimentos internos das Casas Legislativas, procurou valorizar a função de controle do Parlamento. E, para tanto, “habilitou os textos regimentais a tratar de poderes das CPI’s.” (SPROESSER, 2008, p. 273)

A função dos regimentos internos é *complementar* o Texto Supremo, pois ele próprio assim determinou (§3º do art. 58). *Complementar a lex Mater* significa suprir-lhe os vazios, preencher-lhe os claros, por meio das prescrições materiais do regimento interno. (BULOS, 2001, p. 209)

Procurando fixar a natureza de tais normas, Sandoval (2001, p. 27) preconiza que as mesmas são endereçadas

Ao ordenamento interno e ao funcionamento na Câmara e no Senado. Estão situadas num plano de subordinação hierárquica às normas constitucionais. Bem por isso as normas regimentais devem se ajustar às regras constitucionais e não podem, sob pena de não valerem, contrapor-se a estas últimas, ou delas exorbitar.

Revela-se ponto de extrema importância discorrer acerca da autonomia reguladora dos textos regimentais, principalmente quando se vislumbra a possibilidade de confrontamentos com a legislação infraconstitucional. Parte da doutrina ventila a posição de que, em que pese a autonomia normativa conferida pela Constituição aos regimentos internos, estes se encontrariam numa posição de inferioridade em relação às leis ordinárias e leis complementares.

Acontece, porém, que o posicionamento hierárquico-jurídico que granjeiam é *secundário* em relação aos demais degraus normativos. Significa dizer que preceptivos regimentais não podem insurgir-se, expressa ou implicitamente, contra normas de escalão superior, isto é, as constitucionais e as legais, sob pena de se violar a supremacia da Carta Política e o pórtico da legalidade (art. 5º II).

[...]

Conseqüência disso: dispositivos regimentais só podem dispor sobre matérias que se mostrem compatíveis com as normas da Constituição de 1988 e com os preceitos esculpidos no Código de Processo Penal, no Código Penal, na Lei n. 1.579/52, só para citar esses diplomas legais adstritos de modo específico às comissões parlamentares de inquérito. (BULOS, 2001, p. 209)

Em igual sentido também é assertiva de Oliveira (2001, p. 77) que “os Regimentos Internos não podem criar poderes que sejam objeto de lei ordinária, [...] além do que devem respeitar os direitos e garantias constitucionais, sob pena de anulação judicial.”

Diante das diretrizes traçadas pela Constituição em vigor, que buscou um fortalecimento do poder de controle exercido pelo Parlamento, tal posicionamento teórico não parece o mais salutar. Pois que em atenção à alusão expressa que lhe faz a Constituição Federal em seu art. 58, § 3º, os textos regimentais teriam passado a ser, no plano infraconstitucional, a fonte normativa da matéria, de modo a dispor de primazia em relação à lei ordinária.

Deste modo, ainda que se trate de uma normativa infraconstitucional, Marcos Evandro Cardoso Santi (2007, p. 163) assinala que “um regimento contém regras de natureza materialmente constitucional - tais como as que tratam da organização política da Casa Legislativa, das discussões e votações das futuras leis ou mesmo da atuação das CPIs.”

[...] a Constituição de 1988 fez o que se pode chamar de **reserva regimental**, em matéria de poderes das CPI's, ao estatuir, no § 3º do art. 58, que elas terão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” admitindo, no entanto: **“além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas”**.

Assim, na atualidade, tudo o que não se compreender na locução “*poderes próprios das autoridades judiciais*” não pode a lei atribuir à CPI, pois é clara e indubitosa a regra de competência estabelecida no § 3º do art. 58 da Constituição, a dizer que, além daqueles, outros somente poderiam ser previstos nos **regimentos internos**, [...]. Apenas eles podem ser sede, no plano federal, de regras que confiram poderes à CPI. Há, no caso, repita-se, verdadeira **reserva regimental**. (SPROESSER, 2008, p. 272) (grifo no original)

A chamada *reserva regimental* seria, então, justificada pelo fato de o assunto em tela se tratar de matéria particularmente especial – inquérito parlamentar, adstrita sua feitura por imperativo constitucional unicamente ao Parlamento, de modo que é oportuno na feitura destas normas de aplicação que o Executivo não interfira. É neste sentido que Sproesser (2008, p. 273) proclama, ao asseverar que:

Justifica-se, de resto, essa posição do constituinte: (1º) por afastar a interferência do Executivo, mediante sanção ou veto, em matéria concernente aos poderes da CPI, órgão fiscalizador e controlador do próprio Executivo; (2º) por permitir que, do jogo político, resulte mais amplo espaço de atuação da minoria em face da maioria. De qualquer forma, repita-se, com a Constituição de 1988, é nas Leis Internas das Casas do Congresso Nacional [...] que deve ser tratada a matéria concernente a poderes ou diligências da CPI. **As leis não são mais instrumentos adequados, aptos, a tratar dessa matéria.** (grifo nosso)

Ademais, conforme asseverou o Ministro Carlos Velloso em seu voto no HC nº 71.193/SP, “o regimento interno da Câmara, baixado por resolução, é ato normativo primário individual na teoria dos atos normativos, sob uma visão

Kelseniana. É ato normativo primário individual com força, portanto, de lei (CF, art. 59, VII).”

2.3 Recepção da Lei n. 1.579/52

Em que pese o comando constitucional expresso no § 3º do art. 58 da Constituição afirmar que, em se tratando de poderes atinentes às Comissões de Inquérito, somente os textos regimentais “é que poderiam prever outros além dos *‘próprios de autoridades judiciais’*”, existe a Lei n. 1.579/52, reguladora da matéria, fato que, desde logo, obriga a uma reflexão sobre sua validade perante” a Constituição Cidadã. (SPROESSER, 2008, p. 270)

Referido diploma legislativo, promulgado por Getúlio Vargas, entrou em vigor durante a vigência da Constituição de 1946. Esta, consoante registrado alhures, no que diz respeito às Comissões Parlamentares de Inquérito afirmava:

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.

Perceba-se que “o *caput* do artigo, [...], embora admitindo fossem criadas comissões de inquérito, nada previa a respeito dos poderes de investigação.” Não havia, igualmente, lei que regulasse a matéria. (SPROESSER, 2008, p. 270).

Tal *vácuo normativo*, portanto, foi suprido pelo advento da Lei n. 1579, de 18 de março de 1952, a qual veio complementar, em nível infraconstitucional, o preceito constitucional. Destarte,

Para disciplinar a atuação das comissões parlamentares de inquérito, definir crimes que podem ocorrer por motivo das investigações e cominar-lhes penas, bem como prescrever quanto às normas de processo aplicáveis, o Congresso Nacional votou a lei n. 1.579 de 18.3.1952. (LÔBO DA COSTA, 1969, p. 114)

Ocorre, porém, que a Constituição de 1969 (emenda constitucional n. 1) inaugurou dispositivo cerceador dos poderes das CPIs quando afirmou que estas funcionariam apenas *na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros* (art. 30 alínea f).

Portanto, ao se compulsar a Lei n. 1.579/52, em especial atenção para parte final de seu art. 2º, que faculta à comissão de inquérito *transportar-se aos lugares onde se fizer de mister a sua presença*, percebe-se que esta regra, claramente, não foi recepcionada pelo Texto de 1969. Assim, justifica Sproesser (2008, p. 272) ao sustentar:

É certo que a Constituição de 1967/1969 veio a ser revogada pela Constituição de 1988, mas, como nesta **nada se consignou no sentido de restaurar o preceito da Lei n. 1.579/52**, o dispositivo continua revogado, **não tendo havido, como não houve, repristinação** (Lei de introdução, art. 2º, § 3º). (grifo nosso)

Passando-se para o âmbito da Carta Constitucional de 1988 verifica-se que, afora os *poderes de investigação próprios de autoridades judiciais*, previstos no Código de Processo Penal, o constituinte pátrio achou por bem delegar unicamente poderes aos regimentos internos das Casas do Congresso, em atenção pura a autonomia parlamentar, consubstanciada na expressão *reserva regimental*.

Seguindo a programática constitucional, assim o fez o regimento interno da Câmara dos Deputados (RICD) “no art. 35 (**criação, poderes e composição**), no art. 36 (**poderes**) e no art. 37 (**relatório-conclusivo**).” (SPROESSER, 2008, p, 273) (grifo no original).

E, também, o do Senado Federal, que

No art. 145 (**criação e composição**), no art. 146 (**matérias estranhas ao inquérito**), no art. 147 (**substituto do Relator**), no art. 148 (**poderes**), no art. 149 (**incumbência pelas sindicâncias e diligências**), no art. 150 (**encaminhamento do relatório conclusivo à mesa**), no art. 151

(**encaminhamento do relatório conclusivo ao MP**), no art. 152 (**prorrogação do prazo da CPI**) e no art. 153 (**aplicação subsidiária do CPP**). (SPROESSER, 2008, p, 273-274) (grifo no original)

Sobre o princípio da recepção, explica Bulos (2001, p. 193) que:

Editado o novo texto constitucional, deve haver compatibilidade, total ou parcial, entre ele e o direito anterior à sua implantação. Qualquer antinomia é repelida em nome da supremacia da Carta Federal. Trata-se do *efeito abrogatório* emanado da força intrínseca dos preceitos constitucionais, que invalidam todas as normas e atos normativos que lhes forem contrários, direta ou indiretamente.

Deste modo, frente às disposições regimentais, verifica-se que a maior parte da normativa constante na Lei n. 1.579/52, que possui sete artigos, ou se tornou dispensável, ou não foi recepcionada pela Constituição da República por vício de compatibilidade.

Do confronto da Lei n. 1.579/52 com as Constituições por que passou, assim como do confronto dela com os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, resulta que não mais subsiste em grande parte. De certo modo, **subsistem o art. 1º** (objeto e requisitos das CPI's), por simplesmente repetitivo do que já é constitucional; **o art. 4º** (definição de crimes contra as CPI e suas penas), em razão do princípio da legalidade em matéria de crimes e penas; e **o art. 7º** (vigência da Lei). Em contrapartida, **não subsistem o art. 2º** (poderes das CPI's), por ter sido o assunto tratado em textos regimentais; **o art. 3º** (forma de intimação de acusados e testemunhas), por ser matéria regimental, relativa à organização e funcionamento do Legislativo e, pois, de sua exclusiva competência [...]; **o art. 5º** (conclusão dos trabalhos das CPIs, pelas mesmas razões anteriores; e **o art. 6º** subsidiariedade das normas do processo penal), também pelas mesmas razões anteriores. (SPROESSER, 2008, p. 274-275) (grifo no original)

Conclui-se, portanto, que o diploma legal editado no sistema da constituição de 1946, diante do teor do § 3º do art. 58 da Carta da República, sofreu um esvaziamento por *mando constitucional*, de modo que foram recepcionados somente três artigos do texto da Lei 1.579/52.

2.4 Requisitos constitucionais de criação das CPIs

Decorrencia direta do poder de controle e fiscalização inerente ao sistema parlamentar, as Comissões de Inquérito na atual Constituição foram postas em situação de primazia ao se comparar com as Cartas anteriores, pelo fato de o Poder Constituinte Originário revelar nítida preocupação com o trato da *res publicae*. Para tanto, concedeu às CPI's *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*.

É justamente em razão dessa excepcional atribuição, às comissões parlamentares de inquérito, de normalmente ausentes do órgão legislativo, que os diferentes sistemas constitucionais costumam impor requisitos bem precisos à criação de comissões dessa espécie. (COMPARATO, 1995, p. 61)

Afora as restrições extraídas direta ou indiretamente da fonte constitucional, as CPIs não devem encontrar qualquer limitação para a sua criação e conseqüente atuação.

Encontram-se os requisitos constitucionais de criação das Comissões de Inquérito estampados nos § 1º e § 3º do art. 58 de nossa Carta Constitucional, que a condiciona ao cumprimento de quatro requisitos: a) que a composição assegure, *tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa*; b) requerimento subscrito por *um terço* de deputados e/ou senadores; c) exposição do *fato determinado* a ser perscrutado; d) fixação de *prazo certo* para desempenhar suas atividades.

Caso esses imperativos constitucionais não sejam satisfeitos, a “CPI afigurar-se-á inconstitucional, porque fatos indeterminados, prazos certos, falta de *quorum*, não permitem que o requerimento solicitando a instauração do inquérito parlamentar tenha a *juridicidade* exigida pelo ordenamento jurídico.” (BULOS, 2001, p. 211)

Saliente-se que tais requisitos são genuinamente “regras principiológicas extensíveis ao Poder Legislativo dos Estados-membros, Distrito

Federal e Municípios” revelando, desta forma, “limitação do poder constituinte derivado” destes entes que compõem a República. (KIMURA, 2001, p. 32-34)

No mesmo sentido é a lição de Bulos (2001, p. 217) quando assevera que:

O molde estruturador dos planos estadual e municipal encontra abrigo na supremacia da Constituição da República. O *quorum* previsto no § 3º do art. 58 constitui *padrão normativo de compulsório atendimento* pelas ordenações jurídicas parciais e locais, sob pena de ferir-se frontalmente a supremacia da *Lex Legum*.

2.4.1 Requisito deflagrador

O primeiro requisito explícito que traz a Constituição diz respeito a uma regra de formalidade e corresponde à exigência de que o requerimento para a instalação do Inquérito Parlamentar contenha, no mínimo, um terço das assinaturas dos membros das respectivas Casas Legislativas – Câmara dos Deputados ou Senado Federal – em conjunto ou separadamente no caso de comissões de inquérito mistas.

Saliente-se que na história constitucional pátria o referido requisito foi introduzido na Constituição de 1934, sendo constatado, com exceção da Carta de 1937, em todas as posteriores Cartas Políticas. Sobre a origem, relata Paulo Brossard de Souza Pinto *apud* Santi (2007, p. 163) que:

Se bem me lembro, foi a Constituição alemã de 1919, elaborada logo depois da I Grande Guerra, que tanta coisa mudou na Europa e no mundo, a primeira a cuidar da CPI como direito da minoria. Desde muito se reconhecia a legitimidade da criação de CPI, como auxiliar inerente às atribuições parlamentares. Foi a Constituição de Weimar, porém, que assegurou à minoria a prerrogativa de criá-las.

Segundo Ricardo Guanabara e Manoel Messias Peixinho (2005, p. 81), o fim perseguido por esse dispositivo “é, sem dúvida, consagrar a vontade da

minoría, já que, geralmente, o Governo detém a maioria da base parlamentar e os aliados tendem a obstruir todos os requerimentos que visam a investigar os atos do Governo.”

Bulos parece ir ao encontro dessa idéia ao afirmar que a regra constitucional ora em comento

Presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a Carta de 1934, seu *telos* é impedir que a investigações parlamentares fiquem sujeitas aos caprichos da maioria, geralmente desinteressada em apurar certos fatos que possam colocar em risco a reputação e os interesses que representa. (BULOS, 2001, p. 216)

E nesta senda é igualmente a lição de José Nilo de Castro (1996, p. 41) ao proclamar:

Porque a Constituição assegura à minoria – e é o *único momento na vida parlamentar em que a minoria tem voto e vez* – o Texto Constitucional diz ‘serão criadas’, e não ‘poderão ser criadas’ -, não seria admissível que seus trabalhos fossem suspensos e mesmo extintos pela vontade da maioria.

A intelecção desse mecanismo constitucional foi, por conseguinte, a de conceder à minoria legislativa, sem que dependesse de outro *quorum* que não fosse o da terça parte dos membros da respectiva Casa Legislativa, através da instauração de uma CPI, condições de investigar e colher provas de irregularidades na Administração.

E este foi o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 3.619, no qual se questionava trecho do art. 34 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo que submetia o requerimento de criação de CPIs à deliberação plenária.

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 Plenário 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. 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. 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. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembleia Legislativa. Precedentes. **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.** Pedido julgado procedente para declarar inconstitucional 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 Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. (ADI 3.619, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 1º-8-06, DJ de 20-4-07) (grifo nosso)

Vê-se, assim, que a regra da *terça parte* configura genuíno *instrumento potestativo das minorias*. Em suma, “existe direito público subjetivo, nesse dispositivo assegurado, às minorias legislativas, de ver instaurado o inquérito parlamentar, com apoio no direito de oposição, legítimo consectário do princípio democrático.” (STF, HC 71.231-RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 05-5-94, DJ 31-10-96)

Ressalta Bulos (2001, p. 210) que o requerimento especificará o “fato determinado ensejador da investigação parlamentar, bem como o prazo de duração da comissão, o número de componentes que a integrarão e o limite das despesas a serem realizadas.”

Emerge do exposto que, por imperativo constitucional, o requerimento assinado pela *terça parte* dos membros é o bastante para provocar, automaticamente, a criação da Comissão de Inquérito. Neste sentido, Pontes de Miranda citado por Paulo Ricardo Schier (2005, p. 59-60) anota:

A criação é requerida. Todo requerimento é o que se chama, em, terminologia jurídica científica, ato jurídico *strictu sensu*. Requer-se a alguém. Defere, ou indefere o requerido, alguém a quem se requereu. **Pode-se, porém, atribuir ao destinatário do requerimento maior ou menor arbítrio**, inclusive reduzi-lo a zero, isto é, fazer simplesmente integrativa de forma a atividade do corpo ou pessoa a que se dirige o requerimento. **Então, cumpre-lhe apenas verificar se os pressupostos de fundo e de forma foram satisfeitos.** (grifo nosso)

A propósito, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados diz expressamente:

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. (grifo nosso)

Por sua vez, o Regimento Interno do Senado Federal, no art. 145, prescreve que “a criação de comissão parlamentar de inquérito **será feita mediante requerimento de um terço** dos membros do Senado Federal.”

Portanto, assim como a norma constitucional, os textos regimentais também permitem deduzir que o requerimento contendo a assinatura da terça parte dos membros da respectiva Casa Congressual perfectibiliza a criação automática de CPIs.

Ocorre, porém, que o cumprimento tão somente do *quorum* constitucional não basta *per se*. O Presidente da respectiva Casa ou a Mesa Diretora observará a presença dos demais requisitos constitucionais. Se deste exame de *cognição rarefeita*, que não versará sobre a conveniência ou oportunidade do inquérito, resultar manifesta ausência ou nítido extrapolamento das condições necessárias, o requerido devolvê-lo-á ao primeiro subscritor. Assim sendo, a idéia de criação automática das CPIs não pode significar que

O presidente é um autômato, se tivermos em mente que lhe cabe verificar se o objeto do inquérito é fato determinado dentro da competência da Câmara que preside. Se faltar esse requisito material do inquérito, o presidente pode – ou melhor, deve – indeferir a constituição da Comissão investigatória. (SAMPAIO, 1964, p. 35)

Segundo José Maria de S. Martínez (1999), trata-se de exame prévio “que o Poder Legislativo deve fazer acerca dos seus atos, para que fique preservada a sua imagem de representante popular e sério fiscalizador dos negócios públicos.” (MARTÍNEZ, 1999, p. 1)

Assim,

Verificado o cumprimento dessas exigências formais feitas na Constituição, não tem o destinatário a faculdade de indeferir ou procrastinar os efeitos concretos do requerimento. Cumpridos os requisitos, pois, a criação da CPI se dará em decorrência direta e exclusiva do requerimento. De parte dos requerentes há claro direito à criação do órgão, havendo, pois, da parte do requerido, o dever de não obstar que se crie. Cabe-lhe tão-somente adotar as providências complementares, necessárias à efetiva composição do órgão segundo o princípio da proporcionalidade partidária. A criação, pois, se dá em consequência direta e imediata do requerimento. (SPROESSER, 2008, p. 221) (grifo nosso)

Outro ponto relevante sobre o qual se faz necessária reflexão consiste na hipótese de o requerimento não preencher o *quorum* previsto na Constituição. Nesse caso, pergunta-se: o requerimento com número de assinaturas inferior ao previsto, apreciado e aprovado mediante deliberação plenária permitiria a instauração de CPI? Afigurar-se-ia, tal método, constitucional?

Essa possibilidade é regida pelo comando normativo inserido na parte primeira do parágrafo único do art. 1º da Lei 1.579/52. O qual apregoa:

Art. 1º. [...]

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. (grifo nosso)

Como afirmado anteriormente, o artigo em tela foi recepcionado pela Constituição em vigor por se afigurar “simplesmente repetitivo do que já é constitucional”. Também se afirmou que o requisito da terça parte previsto na Constituição tem por escopo assegurar às minorias a possibilidade de instaurar competente CPI, não sendo, para tanto, obstada pela maioria, configurando, assim, verdadeiro *instrumento potestativo* daquelas.

Houve, pois, uma preocupação do Constituinte em reservar parcela do chamado poder de controle e fiscalização do Legislativo às minorias para que o jogo político não inutilizasse a criação de inquéritos parlamentares. Sampaio (1964, p. 34), ao debruçar-se sobre tal problemática, afirma:

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, conferindo à posição ou a determinada minoria, ainda contra a vontade da maioria, a faculdade de provocar a investigação parlamentar. Do contrário se limitariam muito o emprego e alcance dessa arma de fiscalização do Executivo, de informação do Legislativo e de 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.** (SAMPAIO, 1964, p. 34) (grifo nosso)

Não é outra a conclusão a que chega Pontes de Miranda:

Outra questão é a de saber se o requerimento feito por alguma comissão e levado a plenário pode ser base para a criação. A resposta é afirmativa, porque o art. 37 não disse que somente se cria comissão de inquérito se o requer um terço dos membros da câmara, ou das câmaras, ou que tal requerimento, assinado por um terço, é pressuposto para as deliberações, e sim que, se for requerida a criação por um terço, se criará. (PONTES DE MIRANDA, *apud* SCHIER, 2005, p. 60)

Contudo, numa interpretação restritiva dos poderes delegados ao Parlamento pela Constituição de 1946, que encerrava dispositivo análogo ao da atual Lei Maior, Albérico Fraga (1954, p. 78) propunha que:

Somente 1/3 da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal pode requerer a formação ou organização de uma comissão parlamentar de inquérito. É o que deflui, irretorquivelmente, do texto constitucional. Não pode, pois, haver essa Comissão sem a manifestação expressa daquele *quorum*. É, portanto, inconstitucional o parágrafo único do art. 1º da Lei n. 1579. Falece competência ao legislador ordinário para inovar na matéria. Independe de deliberação plenária mas só pode ter existência constitucional uma Comissão Parlamentar de Inquérito que resultar do requerimento de 1/3, pelo menos, de deputados ou de senadores.

Atualmente, esta proposição também é compartilhada por Odacir Klein (1999, p. 23) que, numa interpretação isolada e literal do art. 58, § 3º da Constituição Federal, afirma:

Sabidamente o constituinte de 1988 estabeleceu a exigência de assinatura de pelo menos um terço dos deputados ou senadores para a instalação de CPIs numa ou noutra Casa do Congresso Nacional, ou, então, um terço dos membros de uma e outra para a instalação de CPIs Mistas (congressuais), não admitindo mais que as mesmas possam originar de iniciativa parlamentar isolada submetida à aprovação em plenário, prevista no art. 1º, parágrafo único, da Lei 1.579/52.

Tal posicionamento, conforme foi afirmado, partindo de uma interpretação isolada de um núcleo constitucional e apenas se escorando numa interpretação de cunho literal, não tem o condão de, por via indireta, cercear o poder de fiscalização e controle do Legislativo. A norma constante do artigo 1º, parágrafo único, da Lei 1.579/52, “longe de negar normatividade à Lei Fundamental, apenas reforça o seu conteúdo.” (SCHIER, 2005, p. 59)

De fato, se a vontade de uma terça parte dos componentes de cada Câmara do Congresso é suficiente para determinar a criação, *automaticamente*, de comissão de inquérito, **nada poderia impedir, de conformidade com o princípio democrático, que a Casa respectiva, em deliberação plenária, por maioria, criasse tais comissões**, se provocada por sugestão ou requerimento de um ou poucos parlamentares, que, embora minoria, têm o direito de fiscalizar as atividades da Administração Pública, como função inerente ao mandato que lhes foi conferido pelas coletividades, e, assim, obter, da maioria, o pronunciamento favorável ou desfavorável à sua pretensão. (SALGADO, 2001, p. 55) (grifo nosso)

Por arremate, em atenção à questão *sub examine*, há que se anotar, ainda, que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados contém dispositivo limitador da criação de CPIs não previsto pela Constituição. Aludido dispositivo regimental encontra-se previsto em seu § 4º, art. 35, que estabelece:

Art. 35 [...]

§ 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. (grifo nosso)

Essa norma regimental foi objeto de arguição de inconstitucionalidade promovida pelo Partido dos Trabalhadores. Entretanto, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, julgou improcedente a ação “sob o argumento de que se trata

de norma disciplinadora de questão interna do parlamento, substanciando, portanto, matéria *interna corporis*.” (SCHIER, 2005, p. 63)

Eis o acórdão do Pretório Excelso:

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. 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. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 1.635, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 19-10-00, *DJ* de 5-3-04) (grifo nosso)

Em que pese o posicionamento da Corte Suprema, percebe-se que a restrição ao número CPIs imposta pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados padece de irremediável inconstitucionalidade, pois que não se nota no § 3º do art. 58 qualquer limitação de ordem quantitativa.

Destarte, o cerceamento previsto no regimento em tela se mostra alheio à Lei Fundamental, contrariando o preceito normativo inscrito no § 3º do art. 58 da Carta da República. Do contrário, conforme apregooou o Ministro Celso de Mello em seu voto na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.635/DF, negar-se-ia “aos membros do Congresso Nacional, inclusive aos que compõem os Partidos de oposição, o exercício do poder-dever que lhes compete, fundado no direito insuprimível de fiscalizar os atos emanados do Executivo.” (ADI 1.635, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 19-10-00, *DJ* de 5-3-04)

Parecem claras as inconstitucionalidades. Se a Constituição, no art. 58, § 3º, submete a criação de CPI à existência de requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa com expressa determinação do fato e do prazo das investigações, qualquer outra exigência será descabida [...]. É inconstitucional, pois, subordinar a criação de CPI à apresentação de projeto de resolução a ser submetido ao Plenário, mesmo a pretexto de já existirem cinco em funcionamento. **Primeiro, porque esse condicionamento é resquício do Regime Militar de 1964, da Emenda Constitucional n. 1, de 1969, que na alínea e do parágrafo único do art. 30 diz exatamente isso. Depois, por se saber que o Plenário delibera**

por maioria de votos (CF, art. 47), de tal sorte que a minoria parlamentar seria coarctada em seu direito de criar CPI. Nem se diga que o dispositivo corresponde a intuito “superior”, de regular as atividades internas do Legislativo, com vistas a lhes dar eficiência. O argumento não procede, porque as regras regimentais são aprovadas pelas maiorias parlamentares e porque **essa regra do § 4º do art. 35 do RICD desprestigia precisamente um direito reconhecido às minorias**, pouco importando que o faça sob o pretexto de melhor ordenar os trabalhos internos do Legislativo. **O âmbito interno do Legislativo também é território submetido aos preceitos da Lei Maior**, e esta, como se reconhece, ampara o direito de as minorias criarem CPI com a finalidade de controlar atos do Governo. **A regra regimental, pois, não pode prevalecer, porque acaba ferindo direito constitucional reconhecido à minoria: no caso, cria obstáculo não previsto na Constituição, nem expressa, nem implicitamente, e em clamorosa inobservância do princípio do pluralismo político-partidário.** (SPROESSER, 2008, p. 223) (grifo nosso)

Idêntico denominador atinge Plínio Salgado (2001, p. 57) quando enfatiza que:

Em verdade, o preceito regimental, ao cercear o direito da minoria (um terço), submetendo-o à vontade majoritária do plenário, reveste-se de inconstitucionalidade, posto que a norma da CR de 1969, na qual se inspirou, não mais existe, abolida que foi pela Constituição de 1988. E, no caso, por se tratar de matéria constitucional, a restrição dependeria de previsão no texto maior, o que não se verifica. (SALGADO, 2001, p. 57)

É sensato alinhar-se com Sproesser (2008, p. 225) quando afirma que a fundamentação do STF está longe do cerne da questão. Eis que o essencial não “é o poder de auto-organizar-se que a Casa Legislativa tem pela Constituição, mas sim o direito da minoria, que, no caso, foi desfigurado, pois que o RICD, na verdade, pratica ofensa a ele, na medida em que estabelece limite àquele direito, não previsto no § 3º do art. 58 da CF.”

2.4.2 Requisito orgânico

O Texto Constitucional em vigor não estipulou entre os requisitos para a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito número máximo ou mínimo de integrantes. Essa discricionariedade perpassa, também, para os textos

regimentais da Câmara e do Senado, no qual a única exigência é no sentido de que o número de componentes seja fixado no requerimento de criação.

Ocorre, entretanto, que, seguindo a tradição constitucional brasileira, a Carta Política em vigor adotou o chamado princípio da proporcionalidade partidária, cuja fórmula vem a ser encontrada no § 1º do art. 58 da Lei Fundamental.

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.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, **é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares** que participam da respectiva Casa. (grifo nosso)

Perceba-se que sendo a CPI espécie do gênero *comissões temporárias*, também elas se submetem, portanto, ao citado princípio. Assim, caso constituída Comissão de Inquérito que não observe o mandamento supra, tornar-se-á eivada de inconstitucionalidade.

No plano fático, Salgado (2001, p. 64) afirma que a cláusula constitucional levará em conta “fatores que se traduzem pela composição total da casa legislativa, pelo número de partidos que nela se representam e pela quantidade de parlamentares filiados a cada um deles”.

Uma interpretação estritamente literal desse preceito normativo poderia levar o intérprete à noção de que a regra da proporcionalidade poderia ser relativizada, até mesmo anulada sua aplicação em detrimento do caso concreto. Não é verdade. A aplicação da referida norma deve acontecer paralelamente à aplicação do princípio basilar do pluralismo político (inc. V, art.1 da CF/88).

Destarte, somente através desta “sobreposição” de princípios é que se perceberá que o objetivo da referida norma é preservar, ainda quando não seja possível em sua plenitude – *tanto quanto possível*, devido aos fatores acima citados, “o exercício do direito das minorias e de oposição”. (SCHIER, 2005, p. 67)

Não é uma garantia aleatória, suscetível de recusa por interpretação, mas de caráter incondicional, impositivo. O texto constitucional apenas permite variação ou flexibilidade na medida da proporcionalidade, que será observada *tanto quanto possível*. [...] a dimensão da proporcionalidade é

que poderá ser graduada, tendo em vista o número de partidos e a representação de cada qual deles. Mas a cláusula *tanto quanto possível*, se permite cálculo relativo ou aproximado, não autoriza exclusão. (MARINHO *apud* KIMURA, 2001, p. 43)

Ao hermeneuta mais desavisado, cumpre remeter o texto regimental da Câmara dos Deputados, que, pedagogicamente, sintetiza todo o exposto acima:

Art. 23. Na constituição das Comissões assegurar-se-á, **tanto quanto possível**, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, **incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar**. (grifo nosso)

Através do princípio da proporcionalidade partidária, então, assegura-se às minorias o direito de efetiva participação em Comissões de Inquérito. Dessa forma, as minorias podem exercer a prerrogativa de requerer e ser ouvidas sobre diligências propostas ou efetuadas. (BULOS, 2001, p. 183)

A regra da *representação proporcional*, além de carrear em seu bojo um conteúdo mínimo com vistas a assegurar a sua efetiva participação, a título de *direito das minorias*, contemplando-as, mesmo que em menor grau, na distribuição das cadeiras existentes, também pretende que por meio da expressão *tanto quanto possível* reproduza-se, o quanto possível, a composição do próprio Plenário para que se tenha o “máximo possível de imparcialidade na condução dos trabalhos investigativos.” (KIMURA, 2001, p. 43)

A proporcionalidade alça-se a um autêntico princípio na composição dos órgãos parlamentares. É que sendo estes representativos do povo, segundo os diversos matizes e interesses que o compõem, não podem deixar de refletir nos órgãos resultantes dos blocos parlamentares essas mesmas segmentações existentes no seio de cada uma de suas Casas. Se assim não fosse, seria ignorar por completo a natureza partidária de nosso regime representativo. Os parlamentares devem, simultaneamente, lealdade aos seus eleitores, mas também aos partidos sob cujas legendas foram eleitos. Não se deve esquecer, inclusive, que, a própria Constituição alude ao princípio da fidelidade partidária; assim sendo, o princípio da proporcionalidade é o que procura responder a essa representatividade concomitante do povo e dos partidos. (BASTOS; MARTINS, 1998, p. 260)

2.4.3 Requisito temporal

Outro limite constitucional, previsto no § 3º do art. 58 da CF/88, imposto às Comissões Parlamentares de Inquérito diz respeito à observância de regra de transitoriedade, requisito temporal expresso na locução *prazo certo*. E diferente não poderia ser, pois sendo a CPI espécie do gênero *comissões temporárias* vedado está, por conseguinte, seu funcionamento por tempo indeterminado.

Note-se que o Constituinte, sabidamente, não anotou prazo específico para funcionamento das CPIs. E assim o fez porque o tempo necessário para que essas exerçam a sua finalidade variará com o grau de complexidade do fato determinado a ser perseguido.

Assim, ao adotar a elástica expressão *prazo certo* deixou à minoria a discricionariedade necessária para se ajustar à complexidade do fato que clama investigação. Por outro lado, também impôs à mesma minoria subscritora o dever de consignar, no requerimento de criação, o prazo de que necessitam para a realização dos trabalhos investigativos.

O período de duração de um inquérito deve equilibrar-se numa mediação conveniente – nem tão rápido que cerceie o aprofundamento das questões versadas, nem tão longo que desprestigie o investigado. Deve guardar uma equidistância que garanta a seriedade de propósitos da investigação em causa. (ACCIOLY, 1990, p. 39)

Em comentário ao requisito constitucional, Paulo Ricardo Schier (2005, p. 68-69) leciona que:

Legitima-se, a opção constitucional, ao que parece, por decorrência de três fatores. Uma vez que o fato a ser investigado deverá ser determinado, a sua delimitação adequada justificará que não se demande largo lapso de tempo para a investigação. Se assim não o for, existirá, aí, forte indício de que o fato não seja determinado. De outra sorte, em vista das repercussões políticas que podem advir das atividades investigatórias das CPIs, seria temeroso que se deixasse a sua duração alcançar período indeterminado, eis que isso facilitaria a exploração eleitoreira do instituto. Finalmente, é através da fixação do prazo certo que se poderá, indiretamente, garantir certa objetividade e eficiência da atuação parlamentar nesta sede.

De outra parte, pode ocorrer que durante o andamento dos trabalhos a CPI se depare com um grau de complexidade do fato investigado que se revele acima do inesperado, ou ainda, que para a continuidade dos trabalhos perquiritórios seja necessário proceder à quebra de sigilos bancários, fiscais e telefônicos, bem como a necessidade de deslocamentos por parte de seus membros. Nessas hipóteses, o prazo consignado no ato do requerimento se mostra insuficiente.

Verificada, portanto, a necessidade de dar continuidade ao inquérito parlamentar para que se perfaça a apuração dos fatos, e antes de findado seu prazo, impõe-se estender o prazo das CPIs, “até porque não há nada que a impeça no art. 58, § 3º, da Constituição, onde, aliás, nem mesmo se assina prazo para suas atividades, tanto que compete aos requerentes fixá-lo.” (SPROESSER, 2008, p. 245)

Do contrário, ou seja, não permitir que as comissões de inquérito, por premente necessidade, pudessem prorrogar seu prazo de funcionamento, estar-se-ia a frustrar o direito das minorias - vez que, ao requererem uma CPI esperam vê-la alcançar o objetivo - e a obstar, assim, a função de fiscalização desempenhada pelo Legislativo.

No seio da Câmara dos Deputados, essa temática encontra campo fértil devido às prescrições de duvidosa constitucionalidade contidas no art. 35, § 4º. Ei-lo:

Art. 35. [...]

§ 3º A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o **prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário**, para conclusão de seus trabalhos.
(grifo nosso)

Previamente estipulado pelo Regimento Interno da Câmara, o *quantum estabelecido* para a conclusão dos trabalhos da Comissão de Inquérito, ao que parece, vai de encontro à Carta Constitucional, pois estabelece limites, verdadeiras restrições, onde a mesma não ousou.

Ademais, “a Constituição defere a fixação do prazo de funcionamento aos próprios signatários do requerimento pelo qual se cria o órgão de

investigação; e o faz, certamente, por considerar essa fixação prerrogativa da minoria”, que deverá levar em conta as peculiaridades do fato a ser investigado, além de aspectos puramente organizacionais da própria CPI, como o número de componentes, por exemplo, fator esse que intervirá diretamente na velocidade dos trabalhos. (SPROESSER, 2008, p. 245)

Também aqui a regra que condiciona a prorrogação dos trabalhos das CPIs à deliberação plenária afigura-se inconstitucional visto que se apresenta contrária a própria “lógica jurídica tal exigência para a comissão criada automaticamente por requerimento, ou seja, que independe de manifestação do Plenário.” (SALGADO, 2001, p. 72). No mesmo sentido é a lição de Sproesser (2008, p. 245-246), quando afirma que:

Não seria coerente com o espírito da Constituição entregar a sorte da continuidade dos trabalhos da CPI ao julgamento da maioria, retirando-a da minoria. Ao contrário, parece consentâneo com esse espírito possibilitar que a minoria, que criou a CPI, manifeste, ela mesma, por meio de novo requerimento, a vontade de prorrogar seu prazo, sempre tendo como limite máximo a duração da legislatura.

A única hipótese em que se afigura possível a prorrogação por decisão plenária seria no caso de Comissão Parlamentar de Inquérito criada por deliberação do Plenário. Entretanto, tanto na hipótese de criação pela minoria quanto nessa última, “entendemos que a **prorrogação deve ser deliberada no âmbito interno da CPI**, cujos membros são os únicos capazes de analisar a necessidade ou conveniência da medida.” (SALGADO, 2001, p. 72) (grifo nosso)

O Regimento Interno do Senado Federal, por sua vez, diferentemente do texto da Câmara, ao tratar do prazo de duração dos inquéritos parlamentares apregoa:

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

A norma constante no aludido § 4º, art. 76 do texto do Senado limita o tempo total de funcionamento da CPI ao da Legislatura em que foi criada.

Como viu-se, a expressão *prazo certo* não é contrária à prorrogação dos trabalhos investigatórios, desde que também cerceados no tempo. Ocorre que o Senado Federal possibilita, em tese, o prolongamento do inquérito parlamentar pelo tempo total de uma legislatura, ou seja, por quatro anos.

Desse modo, o texto regimental vem a subverter a exigência constitucional de *prazo certo*, visto que faculta às minorias ilimitadas prorrogações, ao ponto de se extinguirem concomitantemente ao mandato parlamentar. Do *prazo certo* constitucional passa-se, assim, à incerteza temporal do regimento interno do Senado.

Marcos Evandro Cardoso Santi (2007, p. 163) explica que

A fixação de prazo certo tem por finalidade impedir que a CPI – um instrumento excepcional e, por isso mesmo, dotado de poderes especiais – se converta em um mecanismo de arbítrio e abuso do Legislativo, o que ocorreria se tivesse ela a possibilidade de funcionar por período indeterminado, perdendo, dessa maneira, obviamente, o seu caráter excepcional. (SANTI, 2007, p. 163)

No Supremo Tribunal Federal, ao participar do julgamento do HC 71.193/SP o Ministro Marco Aurélio proferiu voto do qual se extrai o seguinte trecho:

A norma inserta no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal possui, em si, o alcance de tornar conhecido, *a priori*, o prazo para o término da Comissão Parlamentar de Inquérito. Não temos, no preceito do § 3º do artigo 58, abertura para que se fixe, não um prazo, uma delimitação no tempo de duração da Comissão Parlamentar de Inquérito, mas mero limite; simples termo final que não possa ser ultrapassado.

[...] quando da criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, há de ser estabelecido um prazo para conhecimento geral, para conhecimento público, não se podendo caminhar para a indeterminação, muito embora mitigada por um termo final, que não possa – como já salientei – ser ultrapassado.

Não posso emprestar ao que se contém no § 3º, do art. 58, da Constituição Federal alcance que exceda a noção vernacular de *prazo certo*. Não posso desprezar que o alcance do Texto Constitucional é tornar extremo de dúvidas que a comissão funcionará durante um certo período, conhecido e formalizado no próprio ato que a tenha criado. HC 71.193, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 6-4-94, DJ de 23-3-01)

Note-se que, à primeira vista, a exigência constitucional de prazo determinado parece por demais simplória. Não é o que ocorre, contudo, na prática parlamentar, visto que ora o requisito temporal é interpretado inadequadamente, cerceando as minorias e conseqüentemente a própria CPI, ora é interpretado erroneamente, ampliando a faculdade concedida às minorias, fazendo com que a CPI transponha o limite constitucional do *prazo certo*, o qual vem a transmuta-se, assim, num *prazo incerto*.

2.4.4 Requisito de material

Além dos requisitos acima estudados, a Constituição, também no § 3º do art. 58, afirma que as Comissões Parlamentares de Inquérito serão constituídas com o objetivo de apurar *fato determinado*. Trata-se, na verdade, de genuína regra de finalidade que tem por função delimitar o objeto da CPI, sem o qual sua instalação não alcança validade.

Uma vez que o poder de controle e fiscalização inerente ao Parlamento não se mostra amplo e irrestrito, cabe a Constituição, num Estado Democrático de Direito, em exigência às garantias de seus cidadãos, condicionar o campo de atuação das CPIs, pois “de outra maneira, o inquérito se transformaria em *devassa* somente”. Ademais, caso o objeto a ser investigado pudesse ser amplo e irrestrito comprometer-se-ia a eficácia do instituto, que possui limite temporal de funcionamento – *prazo certo*. (CAMPOS *apud* SANDOVAL, 2001, p. 39).

Nesse sentido assinala Saulo Ramos (1988, p. 198) que

Constitui abuso instaurar-se inquérito parlamentar com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O Legislativo não dispõe de poderes gerais e indiscriminados de investigação. A Constituição impõe que o inquérito parlamentar objetive *atos ações ou fatos concretos*. Não há, no ordenamento constitucional brasileiro, investigações difusas. O objetivo de investigação da comissão de inquérito há de ser preciso.

Similar é a lição de Francisco Campos *apud* Alexandre de Moraes (2003, p. 152) quando afirma:

O poder de investigar não é genérico ou indefinido, mas eminentemente específico, ou há de ter um conteúdo concreto, suscetível de ser antecipadamente avaliado na sua extensão, compreensão e alcance pelas pessoas convocadas a colaborar com a comissões de inquérito.

De outra banda, vê-se que a Constituição não fornece elementos outros para a densificação do que venha a ser *fato determinado*. Em comento a opção adotada, Schier (2005, p. 128) aponta que o Constituinte “evidentemente, buscou deixar margem de interpretação do requisito do *fato determinado* para a necessária hermenêutica de verificação da exigência diante de cada caso concreto.” (SCHIER, 2005, p. 128)

Cabe acrescentar que os subscritores do requerimento de criação de CPI e a própria Mesa Diretora, a qual é endereçada o pedido, deverão verificar, na espécie, se o objeto delimitado no requerimento de criação guarda estrita relação com o âmbito de competência da respectiva Casa Congressual e, ainda, se está atrelado ao campo de atuação do respectivo ente da federação.

Não é outra a lição de Raul Machado Horta (1968, p. 38):

A competência das comissões de inquérito é reflexo da competência do órgão legislativo. E, em face da estrutura do poder legislativo, quando ela for bicameral, a competência se vincula a do próprio órgão de que promanou a comissão de inquérito. Assim, comissão de inquérito da Câmara dos Deputados, de acordo com o princípio da competência específica, não poderá investigar matéria que se acha incluída na competência privativa do Senado Federal.

A competência da comissão de inquérito deve ser ainda encarada em função da distribuição de competência realizada pelo texto constitucional. Esse aspecto adquire particular relevo no Estado Federal, caracterizado pela dualidade dos ordenamentos jurídicos. A Constituição Federal é a fonte das competências e ela demarca as fronteiras normativas de cada ordenamento. No caso do Estado-membro, a competência que lhe toca pressupõe a enumeração prévia dos poderes da União. [...] Comissão de inquérito de Assembléia Legislativa estadual não poderá investigar matéria ou entidades que se encontram sujeitas à competência legislativa e administrativa da União.

Assim também se apresenta o ensinamento de Fábio Konder Comparato (1995, p. 62) que afirma:

Em primeiro lugar, deve-se salientar que a atividade fiscal ou investigatória das comissões de inquérito há de desenvolver-se no estrito âmbito de competência do órgão dentro do qual elas são criadas. Se se trata de uma comissão do Legislativo Federal, por exemplo, não pode ela invadir a esfera de competência que a Constituição reservou a Estados ou Municípios. Se a comissão é criada no Senado, ela não poderá investigar irregularidades ocorridas na Câmara dos Deputados.

Desse modo, bem andou o texto regimental do Senado Federal ao determinar que:

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.

É necessário, portanto, na delimitação do objeto da CPI, averiguar se o mesmo encontra-se dentro do âmbito de competência da respectiva Casa Legislativa, ou seja, aferir se o *fato determinado* em questão cumpre seu pressuposto de competência.

A Carta Magna atual em parte seguiu o modelo italiano, contudo não o seguiu no que diz respeito à exigência expressa de que o *fato determinado* seja de interesse público. E o fez bem, pois que tal referência afigurar-se-ia, de certa maneira, “pleonástica”.

Ora, sendo a CPI um instrumental a serviço do poder de controle e fiscalização do Parlamento, no qual este próprio se personifica, é mais do que evidente que esse mister somente se possa pôr à serviço da sociedade, a buscar solução para os problemas de interesse da coletividade.

No que tange ao conteúdo, não pode haver inquérito parlamentar para apuração de questões que não sejam de interesse público [...] ele deve ser

tido como implícito na norma do art. 58, relativamente ao trabalho de qualquer comissão parlamentar – permanente ou temporária – mas principalmente com relação às comissões de inquérito, **por força dos poderes coercitivos de que dispõem**. Seria, assim, inadmissível que se instalasse comissão parlamentar de inquérito para apurar fatos ligados à vida familiar de um cidadão, que não ocupa cargos públicos nem mantém ligações com entidades de direito público. **Estariamos, nessa hipótese, diante de um abuso de poder caracterizado**. (COMPARATO, 1995, p. 62) (grifo nosso)

Logo, o interesse público deve ser a nota distintiva do fato a apurar-se. Essa também é a conclusão de Sproesser (2008, p. 228), eis a lição do autor:

Certo, haverá de estar presente no fato determinado, motivadamente, o interesse público determinante do inquérito, porque à vista dele, seguramente, foi que a Constituição acabou por lhe dar guarida e instituir a CPI como seu instrumento de ação, a ponto de lhe facultar poderes especiais. Não teria sentido, pois, que o fato determinado pudesse estar desprovido de interesse público ou que pudesse corresponder exclusivamente a interesses privados. Daí por que todo e qualquer fato pode ser investigado na medida em que contenha algum interesse público.

Outro não foi o caminho adotado pela Câmara dos Deputados em seu regimento interno. Seguindo as diretrizes constitucionais, afirma:

Art. 35. [...]

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

Para que se atenda a exigência constitucional do *fato determinado* a ser perscrutado, faz-se necessário que sua incidência no campo fático, para a qual se realiza a CPI, esteja devidamente delineada pelos requisitos do inquérito parlamentar. Imperativo esse que se impõe a fim de que tanto a sociedade de maneira geral quanto os investigados ou testemunhas conheçam as alegações que lhe recaem e possam exercer a ampla defesa, ou possam delimitar coerentemente seu testemunho, respectivamente, bem como a própria Mesa Diretora possa aferir a determinabilidade do objeto. Por tudo resume-se: a descrição do *fato determinado* se apresenta indispensável ao requerimento de criação de CPI.

Assim, é indispensável, para que se torne legítima a investigação parlamentar, que se anuncie, com clareza e de modo adequado, a finalidade legislativa que se destina. Se essa finalidade se presume em atenção à alta autoridade do Congresso, os tribunais, entretanto, na ressalva ou na defesa de direitos individuais ameaçados ou violados, podem decidir, em face do contexto da resolução que designa o objeto do inquérito, que a investigação se destina antes a expor os negócios privados à indiscriminada e maliciosa curiosidade pública, do que servir a um específico intento legislativo por parte do Congresso.

[...]

Não podemos simplesmente presumir que toda investigação congressional se justifica por conveniências públicas se pelo peso que a estas se atribui vem a romper-se o necessário equilíbrio entre elas e os direitos individuais. (MOLLO, 1992, p. 92)

Contudo, ocorre que

Se fizermos uso do sentido corrente da expressão (fato determinado), só poderemos investigar fatos conhecidos e não fatos não conhecidos e, sendo assim, devemos ter cautela quando da utilização da expressão porque, se dissermos que o objeto da investigação é um fato, há necessidade de ser um fato conhecido e, se for um fato conhecido, eventualmente não será necessário investigar, porque se investigam exatamente os fatos não conhecidos. (JOBIM *apud* SPROESSER, 2008, p. 230)

Deduz-se do apontamento acima que não há, por parte dos requerentes, o encargo de pormenorizar o *fato determinado* como se conhecido já o fosse. O que a Constituição fixa é que o objeto seja enunciado de maneira “a caracterizar suficientemente aquele recorte da vida constitucional do País, ou seja, de modo apto ou adequado a conduzir as investigações, ao que se juntará, por certo, uma razoável demonstração do interesse público”. (SPROESSER, 2008, p. 230)

Sendo assim, no ato de criação, de se abrir inquérito parlamentar ou de se criar CPI, não é possível exigir-se a descrição do fato determinado **como se tratasse de denúncia do Ministério Público**, até porque esta, denúncia, é sempre posterior, ora à investigação do fato criminoso pela Polícia, ora à investigação do fato determinado pela CPI. (SPROESSER, 2008, p. 231) (grifo do autor)

Interessante ressaltar a posição adotada pela doutrina e pelo STF no sentido de afirmar a competência da CPI em curso quando do aparecimento de novos fatos no desenrolar do inquérito parlamentar, que não constem do requerimento de criação, desde que perfilados a uma mesma cadeia causal.

Nesse sentido, tem se manifestado o Supremo Tribunal Federal:

A comissão parlamentar de inquérito deve apurar fato determinado. CF, art. 58, § 3º. Todavia, **não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal.** (HC 71.231, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 5-5-94, *DJ* de 31-10-96) (grifo nosso)

Mesmo que o Requerimento de criação da Comissão Parlamentar de Inquérito em questão não fizesse qualquer menção às causas do acidente aéreo, ainda assim a investigação poderia incidir sobre elas, pois, como se sabe, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem afirmado inexistir obstáculo constitucional a que a CPI apure novos fatos, sequer referidos em seu ato de criação, se esses novos fatos guardarem conexão com o fato determinado (acidente aéreo com 154 mortes, no caso) expressamente indicado no requerimento de instauração da CPI. Saliente-se, neste ponto, que se revela **plenamente viável**, a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, **ampliar**, de modo legítimo, **o campo de suas investigações**, estendendo-as a outros eventos (não mencionados no requerimento de sua criação), sem que incida, por tal motivo, em transgressão constitucional, contanto que tais eventos **guardem conexão com o fato principal** que motiva a apuração congressional. [...] (MS 26.441-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 29-3-07, *DJ* de 9-4-07) (grifo nosso)

Cumprido esclarecer que, em casos similares ao presente *mandamus*, têm-se reconhecido, com apoio na jurisprudência desta Corte, que a comissão parlamentar de inquérito não está impedida de **estender seus trabalhos** a fatos que, no curso do procedimento investigatório, se relacionem **a fatos ilícitos** ou irregulares, desde que **conexos a causa determinante** da criação da CPMI. Nesse sentido, MS 25.721-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 19-12-2005; MS 25.717-MC, rel. Min. Celso de Mello, julgado em 16-12-2005; MS 25.725-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 12-12-2005; MS 25.716-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, *DJ* de 16-12-05." (MS 25.733, Rel. Min. Carlos Britto, decisão monocrática proferida pela Min. Ellen Gracie no exercício da Presidência, julgamento em 3-1-06, *DJ* de 1º-2-06) (grifo nosso)

Pelo **princípio da verdade real**, as comissões parlamentares de inquérito têm o **poder-dever de aprofundar suas investigações** até atingir o total esclarecimento do assunto, ainda que o fato determinado **desdobre-se em outros** originalmente não previstos no ato de criação da comissão e, também, desde que não se perca de vista o objeto de investigação, tendo-se por linha a determinada pelos investigadores e não pelos investigados [...]. (MS 25.717-MC, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 16-12-05, *DJ* de 1º-2-06) (grifo nosso)

A Doutrina também tem se manifestado de forma homogênea e assente no mesmo sentido.

Parece nada obstar sejam objeto do mesmo inquérito vários **fatos interligados, encadeados** uns com os outros, tanto por identidade de natureza, por vínculo de **causa-efeito**, de **continência-conteúdo**, quanto por existir neles até algum ponto relevante comum, de direito ou de fato [...].

Parece evidente que, se e quando houver conexão razoável entre os fatos, será também razoável admitir que sejam apurados em uma só e única investigação, realizada pela mesma CPI, aplicando-se ao caso o **princípio da eficiência, ou da economicidade** [...]. De sorte que o fato determinado pode desde o início compreender vários fatos interligados entre si, como pode, no curso mesmo da investigação, estender-se ela sobre outros, ligados ao principal. (SPROESSER, 2008, p. 237-238) (grifo nosso)

Não está impedida de estender seus trabalhos a fatos que venham à baila durante o inquérito, se **conexos com o fato principal**, ou seja, a irregularidade que determinou a abertura da investigação. [...] não há razão plausível para se instaurar inquéritos independentes, recomendando o bom senso jurídico sua investigação pela mesma CPI, em atenção, especificamente, à **conveniência de unidade procedimental** na execução dos trabalhos. (SALGADO, 2001, p. 62) (grifo nosso)

Assim, consoante entendimento supra, a Comissão de inquérito não se encontra impossibilitada de ampliar a investigação a fatos conexos, próximos ou remotos ao *fato determinado* descrito no seu requerimento de abertura. E quando o faz, não extrapola sua competência constitucional, visto que, por razoável lógica, o requisito constitucional do *fato determinado* não se cinge a uma ação única. Do contrário, haver-se-ia de criar uma comissão para cada fato que repousasse na órbita de astro protagonista.

Por todo o exposto, chega-se a uma delimitação conceitual do objeto da CPI. Ainda que não seja suficiente para revelar o que venha a ser *fato determinado*, serve como uma espécie de limite ao intérprete, que se converte nos seguintes enunciados:

Assim, por **fato determinado**: se há de entender **o acontecimento concreto que, afetado de interesse público, se situa no âmbito da competência constitucional da Casa Legislativa, que a respeito dele pode prover**. (SPROESSER, 2008, p. 228) (grifo do autor)

Somente **fatos** determinados, **concretos** e individuados, **ainda que múltiplos**, que sejam de **relevante interesse** para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado, são passíveis de investigação parlamentar. Constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo

com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos e indefinidos. O objeto da comissão de inquérito há de ser preciso. (MELLO FILHO, 1983 p. 156-157)

Nesse sentido é que Schier (2005, p. 180) afirma ser o *fato determinado* um conceito jurídico indeterminado e que, portanto, mostra-se impossível uma definição de *fato determinado* anterior à experiência.

Destarte, a regra constitucional do *fato determinado* não poderá ser definida isoladamente do mundo dos sentidos. Caberá ao intérprete, em cada ocorrência, á averiguar a determinabilidade, ou não, do caso em tela.

nível de abstração do conceito permanece a abundar, e isso desponta do fato de

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto infere-se que O Parlamento, enquanto órgão da soberania estatal, não encontra sua função apenas na tarefa legislativa. Cabe ao mesmo, além de representar o povo, exercer seu poder de controle e fiscalização, através do qual impõe-se a vigilância sobre os fatores gravitam em redor do Estado.

Sendo uma projeção orgânica do Legislativo, às comissões parlamentares de inquérito foi delegado o exercício substancial do poder de

fiscalização, o qual é instrumentalizado através do inquérito parlamentar. Dessa forma, é o próprio Parlamento que põe a investigar.

A natureza jurídica do inquérito do controle a ser realizado por estas comissões tampouco é puramente política. Há de revelar-se, sempre, ainda que a menor, certa carga de juridicidade da qual não se pode subtrair-se. Prova disso, é que no Brasil apresenta-se como procedimento jurídico-constitucional.

Sua prática parlamentar ascende ao Parlamento britânico, onde esse órgão evoluiu mais rapidamente da condição de corpo consultivo do Monarca para assumir os contornos modernos de uma assembléia popular. Onde uso original e continuado do exercício desse poder, necessário à própria sobrevivência do Legislativo, teve o seu fundamento em costume e não em uma previsão normativa.

Da Inglaterra, a práxis parlamentar das Comissões Legislativas de Inquérito disseminou-se para outros Estados, onde assumiu as feições dos regimes políticos adotados.

E foi na Alemanha, com a Constituição de *Weimar*, que se inovou, não apenas quando se alçou as CPIs ao nível constitucional, mas, igualmente, quando se consagrou o inquérito parlamentar como verdadeiro direito das minorias.

No Brasil, a história constitucional do poder de investigação do Órgão parlamentar se inaugura somente na Carta de 1934, que, inspirada na Constituição alemã, enumerou como requisitos a indispensabilidade do quorum de um terço e ao primado da necessidade de que o objeto desta verse sobre objeto determinado.

Pode-se considerar, portanto, que somente por meio da referida Carta é que se efetiva o inquérito parlamentar, visto que ao tempo do Império não surgiram comissões dessa estirpe e, mesmo com o advento da República, as comissões foram de número pequeno e pouca expressividade.

O princípio da representação proporcional dos partidos fez-se estrear em solo pátrio com a Constituição de 1946, tempo em que se produziu a Lei n. 1579/52 com o fim de complementar o preceito constitucional.

A Lei Maior de 1967 criou a exigência de que se quantifique o tempo de atuação das CPIs em seu requerimento de criação. Tal cláusula constitucional pondo termo às atividades confirma a natureza provisória destas comissões.

A Constituição Federal de 1988 apresenta nítido espírito democrático que se permeou indiferentemente por todo o sistema constitucional. Esta diretriz influenciou também a função de controle desempenhada pelo Parlamento e, conseqüentemente, as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Assim, as Comissões de Inquérito foram postas em situação de primazia ao se comparar com as Constituições anteriores, pelo fato de o Poder Constituinte revelar nítida preocupação com o trato da coisa pública.

O fenômeno em tela culminou num maior potencial de controle por parte destas comissões que assumiram, com a inclusão da fórmula *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*, de inspiração Italiana e Portuguesa, posição de primazia no ordenamento jurídico nacional.

Tenha-se, entretanto, que jamais se concedeu às comissões de inquérito a plenitude dos poderes de um Juiz. Objetivo da fórmula constitucional foi o de abarcar as comissões de inquérito com os mesmos poderes instrutórios de um magistrado, conferindo, assim, obrigatoriedade aos seus comandos exarados. Contudo, não foi lhe concedido poderes auto-executáveis, que diante de uma pretensão resistida, hão de servirem-se do Judiciário.

No campo investigatório, portanto, as CPIs possuem, por extensão constitucional, idênticos poderes de autoridades judiciais. Sendo excluídos destes os atos de natureza jurisdicional e os que não guardem relação com a produção de elementos probatórios aptos a carrear o inquérito parlamentar.

A mesma fórmula constitucional delega aptidão aos regimentos internos das Casas Legislativas, procurando resguardar a função de controle do Parlamento.

Assim, diante das diretrizes traçadas pela Constituição em vigor que buscou um fortalecimento do poder de controle exercido pelo Parlamento e em atenção à alusão expressa que lhe faz a Constituição Federal em seu art. 58, § 3º, os textos regimentais teriam passado a ser, no que concerne ampliação de poderes

e no plano infraconstitucional, a fonte normativa única da matéria sobre Comissões Parlamentares de Inquérito, em atenção pura a autonomia parlamentar, consubstanciada na expressão *reserva regimental*.

Assim, além da normativa constitucional sobre a matéria, somente aos regimentos internos das Casas é dado normatizar sobre o tema. Com isso, a maior parte da normativa constante na Lei n. 1.579/52, ou se tornou dispensável, por repisar a normativa constitucional, ou por ela não foi recepcionada, por puro vício de compatibilidade. De modo que foram recepcionados somente três artigos do texto da Lei 1.579/52, como referido, por repisarem a Lei Maior.

Portanto, afora as restrições extraídas direta ou indiretamente da Constituição, as CPIs não devem encontrar qualquer limitação para a sua criação e funcionamento.

Encontram-se esses requisitos constitucionais estampados no § 1º e 3º do art. 58 de nossa Carta Constitucional, que condiciona as CPIs ao cumprimento de quatro requisitos: a) que a composição assegure, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa; b) requerimento subscrito por um terço de deputados e/ou senadores; c) exposição do fato determinado a ser perscrutado; d) fixação de prazo certo para desempenhar suas atividades.

Caso esses imperativos constitucionais não sejam satisfeitos, a CPI inconstitucionalmente capitula.

O fim perseguido pelo dispositivo que exige ter o requerimento para a instalação de Inquérito Parlamentar um terço das assinaturas dos membros da respectiva Casa Legislativa é, sem dúvida, resguardar à minoria a faculdade de deflagrar o inquérito parlamentar, já que, geralmente, o Governo detém a maioria no parlamento.

Assim, sem depender de outro *quorum* que não seja o da terça parte dos membros da respectiva Casa Legislativa, concedesse à minoria legislativa, através da instauração de uma CPI, condições de investigar e colher provas de irregularidades na Administração pública.

Configura-se esta regra, logo, genuíno instrumento potestativo das minorias, vez que reserva a estas, parcela do chamado *poder de controle e fiscalização* do Legislativo.

Também pode o Plenário, mediante deliberação majoritária, proceder à criação de CPIs, visto que a *regra da terça parte* consiste apenas numa reserva de poder às minorias, pensar diferentemente seria, por via indireta, cercear o poder de fiscalização e controle do Legislativo.

Não se nota por parte da Constituição, no § 3º do art. 58, qualquer limitação de ordem quantitativa ao número de CPIs. Sendo assim, a regra imposta pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIs criadas, padece de irremediável inconstitucionalidade, uma vez que ao estabelecer esse limite, pratica ofensa direta à minoria parlamentar.

Não há, também, qualquer regra estipulando número máximo ou mínimo de integrantes. Esta discricionariedade compete aos seus requerentes. No entanto, a exigência constitucional é imperativa no sentido de que se homenageie o chamado princípio da proporcionalidade partidária, afluyente da regra basilar do pluralismo político.

Mais uma vez, por intermédio agora do princípio da proporcionalidade partidária, assegura-se às minorias legislativas o direito de efetiva participação em Comissões de Inquérito. Tal princípio permite ainda que, na medida do possível, reproduza-se, a composição do próprio Plenário, buscando-se, assim, na condução do inquérito parlamentar, o máximo de imparcialidade.

Ao empregar a observância de regra de transitoriedade, requisito temporal, expresso na locução *prazo certo*, prevista no § 3º, art. 58, da Constituição, esta, sabidamente, não anotou qualquer prazo específico para funcionamento das CPIs. E isso porque o tempo necessário para que estas exerçam a sua finalidade dependerá do grau de complexidade do fato a ser investigado. Cabe, portanto, à minoria a discricionariedade necessária para se ajustarem à complexidade do *fato determinado*.

Demonstrado, no decorrer do trabalho investigatório, a necessidade de dar continuidade ao inquérito parlamentar, para que atinja com eficácia seu objeto, e antes de findado seu prazo de funcionamento, é facultado às CPIs

estender seu o prazo de funcionamento. O contrário seria frustrar o direito das minorias, vez que ao deflagrarem uma CPI esperam vê-la alcançar seu objetivo, e, igualmente, obstar a função de fiscalização desempenhada do órgão Legiferante. Em suma, a expressão prazo certo não é contrária à prorrogação dos trabalhos investigatórios, desde que este prolongamento também seja cerceado no tempo.

Assim, o *quantum* previamente estipulado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados para a conclusão dos trabalhos da Comissão de Inquérito, vai de encontro à Carta Constitucional, pois estabelece limites, verdadeiras restrições, onde a mesma não ousou. Da mesma forma, também a regra que condiciona a prorrogação dos trabalhos da CPI à deliberação plenária afigura-se inconstitucional, pois o direito da Minoria estaria ao alvedrio da Maioria parlamentar.

Esta hipótese só se afigura possível no caso de Comissão Parlamentar de Inquérito criada por deliberação do Plenário. Todavia, em ambos, os casos a prorrogação deveria se restringir ao âmbito interno da CPI, onde seus membros analisariam a necessidade da medida.

O Regimento Interno do Senado também padece de inconstitucionalidade quando permite às minorias ilimitadas prorrogações, ao ponto de poderem se extinguir juntamente com o mandato parlamentar. Subverte, portanto, a exigência constitucional de *prazo certo*, posto que dessa forma passa-se à incerteza temporal.

A exigência constitucional de *fato determinado*, corresponde a genuína regra de finalidade que tem por função delimitar o objeto da CPI, sem o qual sua instalação não alcança validade, pois caso o objeto a ser investigado pudesse ser amplo e irrestrito comprometer-se-ia a eficácia do instituto, que possui limite temporal de funcionamento.

Cabe aos subscritores do pedido de criação de CPI, assim como a Mesa Diretora a qual é endereçada, verificar, na espécie, o pressuposto de competência, ou seja, se o objeto delimitado no requerimento guarda estrita relação com o âmbito de alçada da respectiva Casa Legislativa e se, ainda, prende-se ao campo de atuação do respectivo ente da federativo.

O inquérito parlamentar é um instrumental a serviço do poder de controle e fiscalização do Parlamento, sendo assim, seria pleonástico caso a

Constituição expressasse que o mesmo devesse versar sobre fato de interesse público. Pois este instrumental somente se põe à serviço da sociedade.

O objeto sobre o qual se funda a CPI deve estar devidamente delineado pelos seus requentes, contudo não há, por parte desses, o encargo de pormenorizá-lo, como se conhecido já o fosse.

A Comissão de inquérito não se encontra impossibilitada de ampliar sua investigação a fatos conexos, próximos ou remotos com o *fato determinado* descrito no seu requerimento. Quando o faz, não extrapolar sua competência constitucional, visto que, por razoável lógica, o requisito constitucional do *fato determinado* não se cinge a uma ação única.

Os elementos teóricos e práticos fornecem uma delimitação conceitual de *fato determinado*, entretanto, insuficiente para revelar o que venha a sê-lo, mas serve como uma espécie de limite ao intérprete.

Contudo, o nível de abstração permanece a abundar, e isso desponta do fato de a regra constitucional - *fato determinado* - não poder ser definida isoladamente do mundo dos sentidos. Assim, a cada ocorrência necessitar-se-á averiguar a determinabilidade, ou não, do caso em tela.

Acredita-se que, com o presente estudo, se possa contribuir para a eficácia das comissões de inquérito, eis que ao preencherem corretamente as cláusulas constitucionais, estarão aptas a atingir seu objetivo constitucional, não se transformando mais em grandes pizzas. Servindo, assim, para que o Legislativo desempenhe, positivamente, sua função fiscalizadora contra as mazelas que assolam a República brasileira.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Wilson. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Instrumento de Ação Política*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1980.

ALVES, Leo da Silva. As lições jurídicas das CPIs. O que se aprende com os acertos e equívocos das investigações no parlamento. *Jus Navigandi*, Teresina, ano

10, n. 1138, ago. 2006. Disponível em:
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8776>>. Acesso em: 18 março 2009.

ANDRADE, Góis de. Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados Unidos. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 151, 1954.

ATALIBA, Geraldo. Comissões Parlamentares de Inquérito e Poder Legislativo Municipal. *RDP*, São Paulo, v. 35/36, ago. 1974.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões de Inquérito*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito: Limites de sua Competência – Sentido da Expressão Constitucional “Poderes de Investigação próprios das Autoridades Judiciais” – Inadmissibilidade de Busca e Apreensão sem Mandado Judicial. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, jul./ago./set. 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1995.

BROSSARD, Paulo. Da Obrigação de Depor perante Comissões Parlamentares de Inquérito Criadas pelas Assembléias Legislativas. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, Brasília, v. 69, p.15, 1981.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento interno. Disponível em:
<<http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>>. Acesso em: 15 maio 2009.

CAMPINHO, Bernardo Brasil. A importância atual de uma CPI. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 45, set. 2000. Disponível em:
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=208>>. Acesso em: 18 março 2009.

CAMPOS, Francisco. Comissão Parlamentar de Inquérito. Poderes do Congresso. Direitos e Garantias Individuais. Exibição de Papéis Privados. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 67, 1962.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CASTRO, José de Nilo de. *A CPI Municipal*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. Comissão Parlamentar de Inquérito. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n.10, p. 58-66, 1995.

COSTA, Moacyr Lôbo da. Origem, Natureza e Atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito. *RDP*, São Paulo, v. 9, p.110-121, 1969.

COSTA PEREIRA, Aguinaldo. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Dissertação - Concurso para Catedrático de Direito Constitucional, Faculdade Nacional de Direito, Rio de Janeiro, 1948.

COUTINHO, Giselle de Oliveira. Comissões parlamentares de inquérito: a estrutura deficitária e o peso da verdade nas intervenções do Supremo Tribunal Federal. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1096, jul. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8549>>. Acesso em: 18 março 2009.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. Comissão Parlamentar de Inquérito: Limites. In: _____. *Estudos de Direito Público e Privado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

DUARTE, Samuel. Inquéritos Parlamentares. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 151, 1954.

FARIA, Cássio Juvenal. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. 2ª ed. São Paulo: Paloma, 2002.

FERREIRA, Dnar Mendes. Comissões Parlamentares de Inquérito. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 151, jan./fev. 1954.

FERREIRA FILHO, Juvenal Marques. CPI ou tribunal de inquisição. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 38, jan. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1908>>. Acesso em: 18 março 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1992.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

FERREIRA, Luiz Pinto. Os Poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito. *RDP*, São Paulo, v. 13, 1970.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FRAGA, Albérico. As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição Brasileira de 1946. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 151, 1978.

FREITAS, Tiago Batista. Limites investigatórios das comissões parlamentares de inquérito. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 47, nov. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=207>>. Acesso em: 18 março 2009.

FROTA, Hidemberg Alves da. Teoria geral das comissões parlamentares de inquérito brasileiras. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, ano 15, n. 59, p. 146-175, abr./jun. 2007.

HORTA, Raul Machado. Limitações Constitucionais dos Poderes de Investigação. *RDP*, São Paulo, v. 5, p. 8, 1968.

ITAGIBA, Ivair Nogueira. Aperfeiçoamento do Estado Democrático. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 1954.

JACQUES, Paulino. Comissão Parlamentar de Inquérito e Governo de Gabinete. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, jan./fev. 1954.

KIMURA, Alexandre Issa. *CPI: Teoria e Prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

LIMA, Rosah Russomano Mendonça. Comissões Parlamentares de Inquérito. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 151, 1954.

MARCÃO, Renato; TANAMATI, Rodrigo A. F. Condução coercitiva determinada por comissão parlamentar de inquérito (CPI). *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1107, jul. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8646>>. Acesso em: 18 março 2009.

MARINHO, Josapaht. Comissão Parlamentar de Inquérito: indicação de integrantes. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 4, p. 156-160, 1993.

_____. Natureza e Função Política das Comissões Parlamentares de Inquérito. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v.151, jan./fev. 1954.

MARTÍNEZ, José Maria de S. Comissões Parlamentares de Inquérito. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=205>>. Acesso em: 18 março 2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. CPI: os senadores magistrados. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 3, n. 32, jun. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1909>>. Acesso em: 18 março 2009.

MORAES, Alexandre de. Direito ao silêncio e Comissões Parlamentares de Inquérito. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2427>>. Acesso em: 23 maio 2009.

_____. *Direito Constitucional*. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NINA, Carlos Homero Vieira – A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições Brasileiras. *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, Brasília, v. 166, abr./jun. 2005.

OLIVEIRA, Leonardo Cristian de. O Poder Legislativo e a Comissão Parlamentar de Inquérito. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=206>>. Acesso em: 18 março 2009.

OLIVEIRA FILHO, João de. Comissões Parlamentares de Inquérito. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 151, 1954.

PIÇARA, Nuno. *O Inquérito Parlamentar e os seus Modelos Constitucionais*. Coimbra: Almedina, 2004.

PONTES DE MIRANDA, Francisco. *Comentários à Constituição de 1946*. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1953.

RAMOS, Saulo. Comissão Parlamentar de Inquérito, Poder de Investigar. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 171, p. 203, 1988.

REZENDE, Sandro Fernandes. As comissões parlamentares de inquérito. *Revista Justitex*, [S.l.], ano 4, n. 49, p. 54-56, jan. 2006.

ROSAS, Roberto. Limitações às Comissões de Inquérito do Legislativo. *RDP*, São Paulo, v. 12, p. 56-60, abr./jun. 1970.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *O Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

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

_____. *O Poder Judiciário Brasileiro a partir da Independência*. São Paulo: Resenha Universitária, 1978.

SARAIVA, Paulo Lopo. A função judicante do Poder Legislativo no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 127, p. 43-48, jul./set. 1995.

SENADO FEDERAL. *Regimento interno*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2009.

SILVA, Francisco Rodrigues da. *CPIs Federais, Estaduais, Municipais – Poderes e Limitações: aspectos teóricos e práticos*. Recife: Editora do Autor, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16^a ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Luiz Mônaco da. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. São Paulo: Ícone, 2000.

SOUTO, João Carlos. Limites ao poder de reforma e a reforma da CPI. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 3, n. 34, ago. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=231>>. Acesso em: 18 março 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *O Supremo Tribunal Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito*. Brasília: Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência do STF, 2006.

TUCCI, Lauria Rogério. Comissão Parlamentar de Inquérito (Atuação – Competência – Caráter Investigatório). *RT*, São Paulo, abr./jun. 1994.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. As Comissões Parlamentares de Inquérito e o Sigilo das Comunicações Telefônicas. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 24, 1999.