

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO EM PORTUGAL E NO BRASIL

Yuri Carajelescov

Graduado pela Faculdade de Direito da USP
Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra/Portugal
Procurador da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
Professor da Direito/GV

NOTA DO AUTOR:

Este texto corresponde a relatório de trabalho apresentado na cadeira de Direito Constitucional, como forma de avaliação parcial, no curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, sob a orientação do Professor Doutor Fernando Alves Correia, no ano de 2004.

Com base neste primeiro estudo elaborei a minha dissertação de mestrado, que abordou o o mesmo tema. No Brasil, a dissertação, com algumas modificações, foi publicada em 2007 pela Juruá Editora de Curitiba/Paraná sob o título “Comissões Parlamentares de Inquérito à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira”.

Julgo que o texto que segue permitirá uma visão panorâmica do tema para aqueles que agora ingressam nos meandros da vida parlamentar. Para os iniciados, penso que poderá servir de roteiro de estudo, assim como me foi útil em outra oportunidade, sem contar as referências a precedentes jurisprudenciais e a doutrinadores nem sempre acessados no Brasil.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	03
2. ORIGENS HISTÓRICAS.....	05
3. CONCEITUAÇÃO E ENQUADRAMENTO LEGAL E CONSTITUCIONAL.....	08
4. REGIME JURÍDICO.....	14
<i>4.1. A constituição de comissão e o direito de minoria.....</i>	<i>14</i>
<i>4.2. O objeto de investigação. O princípio da separação dos poderes. O prazo determinado para as conclusões.....</i>	<i>22</i>
<i>4.3. Os poderes de investigação parlamentar.....</i>	<i>30</i>
<i>4.4. A publicidade das reuniões. O relatório final.....</i>	<i>38</i>
5. CONCLUSÕES.....	43
6. BIBLIOGRAFIA.....	45

1. INTRODUÇÃO

Tratará este estudo das comissões parlamentares de inquérito à luz da disciplina constitucional, legal e jurisprudencial portuguesa e brasileira, sem deixar de fazer referência também às relevantes contribuições doutrinárias acerca do tema.

É certo que a matéria em foco afigura-se de grande amplitude teórica e o seu exame, ainda que perfunctório, revela interligações com vários campos sensíveis do direito constitucional.

Por isso, tanto em Portugal como no Brasil, a temática das comissões parlamentares de inquérito, no plano doutrinário, tem merecido estudos de fôlego, inclusive em sede de dissertação de mestrado e tese de doutorado.

Digno de nota que no campo jurisprudencial, da mesma forma, o tema mostra-se candente, principalmente em função do papel de centralidade que essas comissões têm assumido na dinâmica parlamentar portuguesa e brasileira.

Em Portugal, a título de exemplo, merece destaque a comissão de inquérito constituída a partir da Resolução da Assembléia da República nº 19/93, para apurar o acidente aéreo de Camarate, ocorrido em 04 de dezembro de 1980, que vitimou o Sr. Primeiro-Ministro Francisco Sá Carneiro, o Sr. Ministro da Defesa Nacional Adelino Amaro da Costa e seus acompanhantes, sobre a qual se pronunciou o Tribunal Constitucional através de julgado que será apreciado neste estudo.

No Brasil, ao longo dos últimos anos, a atuação das comissões parlamentares de inquérito, tanto locais como federais, tem sido invulgar e influenciado decisivamente o curso da história contemporânea do país.

Para ilustrar, vale lembrar que os fatos que levaram ao afastamento e posterior *impeachment* do Presidente da República Fernando Collor de Mello, em 1992, foram inicialmente apurados por comissão parlamentar de inquérito integrada por Deputados Federais e Senadores da República.

Bem por isso inúmeras foram as manifestações do Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro acerca dos poderes e limites de atuação desses órgãos parlamentares. É certo que a apreciação de todos esses precedentes alargaria demasiadamente o campo de abrangência deste estudo, desnaturando assim os seus reais propósitos, motivo pelo qual serão esboçadas apenas as linhas mestras delineadas pela jurisprudência da Suprema Corte brasileira sobre a matéria.

Assim, sem a pretensão de esgotar tema tão amplo e rico, após uma breve introdução histórica e apresentação dos dispositivos constitucionais que alicerçam o instituto parlamentar em Portugal e no Brasil, tratar-se-á de definir o objeto das comissões parlamentares de inquérito, a forma de constituição das mesmas, sua relação com o direito das minorias parlamentares e imbricação com o princípio da separação dos poderes, bem como a amplitude e os limites dos poderes de investigação de que dispõem, além do que serão tecidas algumas considerações acerca de suas reuniões e do documento final por elas produzido.

2. ORIGENS HISTÓRICAS

A doutrina identifica a origem remota das comissões parlamentares no século XIV, na Inglaterra, durante os reinados de Eduardo II e Eduardo III, especialmente durante o reinado deste último (1327-77)¹, entretanto sua atuação prática pioneira data do século XVII, mais precisamente do ano de 1689².

De fato, a aprovação do *Bill of Rights* em 1689 significa a definitiva instauração da monarquia constitucional na Inglaterra e, com ela, o estabelecimento do princípio político-constitucional da separação dos poderes³ e a instituição de instrumentos que permitiriam a vigilância da prerrogativa régia, dentre os quais, as comissões parlamentares⁴.

Apresentam-se essas comissões, em 1689⁵, como órgãos compostos por reduzido número de deputados (*Select Communittees*), criados eventualmente pela Câmara que, excepcionalmente, também podia se constituir em comissão de investigação (*Committee of the whole*). O escopo desses órgãos era a obtenção de informações suficientes sobre algum assunto concreto concernente aos trabalhos parlamentares.⁶

¹ Cfr. SANTAOLALLA, Fernando. *El Parlamento y sus instrumentos de información (Preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación)*. Madrid: Edersa, 1982, p. 161

² Cfr. SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 09

³ Cfr. VALDÉS, Roberto L. Blanco. *El Valor de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1994, p. 47

⁴ Cfr. RUBIO, Ricardo Medina. *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de Investigación*. Madrid: Editora Civitas, 1994, p. 27

⁵ João de Oliveira Filho, citando Hallan (*History of England*, vol II, p. 143) e Anson (*Loi et Pratique Constitutionnelles de l'Angleterre*, p. 435), afirma que a primeira vez que se instituiu Comissão Parlamentar foi em 1689. Essa seleta comissão visava apurar a conduta do Coronel Lundy (governador de Londonderry), acusado de traição na guerra contra a Irlanda. ("Inquéritos Parlamentares" in *Revista de Informação Legislativa*, nº 2, p. 68)

⁶ Cfr. RUBIO, Ricardo Medina, *ob. cit.* p. 28

Obter informações suficientes significava dotar o parlamento de dados necessários ao desenvolvimento de seu mister com a mesma agilidade e rapidez com que os reuniam os conselhos do Rei, o que restava impossível através de seu plenário, principalmente em função do elevado número de seus membros e do caráter irregular de seu funcionamento⁷.

Esse descompasso entre o Legislativo, menos célere na reunião de dados necessários a nortear a sua atuação, e o Executivo, melhor dotado de agilidade e meios para realizar as suas funções, era identificado como fator de desequilíbrio entre os poderes que merecia correção.

Por isso, as comissões parlamentares nasceram para racionalizar e dinamizar o trabalho do plenário do parlamento, sendo órgãos auxiliares e subordinados a este, com o fim de proporcionar informações suficientes ao mister parlamentar e, com isso, garantir o equilíbrio entre os poderes, bem como, em última instância, permitir o exercício do controle do Executivo⁸.

É certo que na Inglaterra a evolução histórica demonstra que as comissões parlamentares deixam de ser órgãos *ad hoc*, temporários e eventuais, subordinados ao parlamento, destinados a desenvolver atividade indagatória sobre determinado assunto de relevância social e política, passando a ser de constituição automática no início de cada legislatura, em igual número e segundo os mesmos temas de cada ministério do Executivo.

Com isso, estabeleceu-se uma clivagem: de um lado surgem, no parlamento inglês, as comissões parlamentares propriamente ditas, de

⁷ “O princípio da descontinuidade do parlamento vem desde Eduardo I e se confirmou como princípio consuetudinário, significava que a assembleia representativa era um órgão irregular, de funcionamento intermitente e por curto espaço de tempo.”(CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6ª edição. Coimbra: Almedina, 2002, p. 626)

⁸ Cfr. RUBIO, Ricardo Medina, *ob. cit.* p.29

caráter permanente e menos subordinadas ao plenário e, de outro, as comissões de investigação, objeto deste estudo, criadas *ad hoc* para desenvolver uma atividade indagatória sobre determinado assunto concreto de natureza excepcional.

Vale anotar que a distinção entre comissão permanente e *ad hoc* foi positivada apenas no continente europeu, à medida que se consolidam os regimes parlamentares⁹.

A Bélgica foi a primeira nação a afirmar constitucionalmente (1831) o direito de investigar do Poder Legislativo¹⁰ (artigo 40).

Em Portugal, a Constituição de 1838, em seu artigo 39º (reproduzido no artigo 14º do 1º Ato Adicional, de 1852, à Carta Constitucional), previa que cada uma das Câmaras tinha o direito de proceder, por meio de comissão de inquérito, ao exame de qualquer tema da sua competência. Todavia, nem a Constituição republicana de 1911, nem a autoritária de 1933, mantiveram essa previsão, que regressou à ordem constitucional portuguesa com a Constituição de 1976¹¹, sendo disciplinada em seu artigo 178º, que foi objeto da Revisão Constitucional de 1982¹².

No Brasil¹³, a Constituição de 1934, inspirada na Constituição de Weimar (1919), inaugurou a disciplina constitucional do instituto

⁹ Cfr. RUBIO, Ricardo Medina, *ob. cit.* p.32

¹⁰ Nelson de Souza Sampaio aponta que “ainda nos Estados cujas Constituições silenciaram a respeito não se duvida do direito que as suas Assembléias Legislativas têm de criar comissões de inquérito.” (*ob. cit.* p. 79), isto porque **investigar** é atividade típica do Poder Legislativo.

¹¹ Cfr. MIRANDA, Jorge. “Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito” in *Direito e Justiça*, XIV, 1/2000, págs.33/34

¹² Em relação ao artigo 178º da CRP, A RC/82 eliminou o primitivo nº 2 e aditou os nºs 2,4,5 e 6 (cfr. CANOTILHO, J.J.Gomes. MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa. Lei do Tribunal Constitucional*. 6ª edição. Coimbra: Coimbra, 2002, p. 116)

¹³ Nem a Constituição do Império de 1824, nem a primeira Constituição republicana de 1891 disciplinaram a matéria, embora, em ambos os períodos, tenham sido criadas comissões de investigação parlamentar. (cfr. BARROSO, Luís Roberto. “Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: Política, Direito e Devido Processo Legal” in *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica. Ano

parlamentar (artigo 36)¹⁴, que não foi reproduzido na Constituição de 1937. Já a Constituição de 1946 restabeleceu a previsão constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito no texto de seu artigo 53 e parágrafo único, a qual foi mantida na Constituição de 1967 (artigo 39), bem como na emenda n° 1, de 1969 (artigo 37), assim como na atual Constituição Federal (CF, artigo 58, parágrafo terceiro)¹⁵.

3. CONCEITUAÇÃO E ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL

Através das comissões parlamentares de inquérito o Legislativo realiza tarefa de fiscalizar a atividade dos demais poderes¹⁶ ou de investigar assunto de relevante interesse público¹⁷.

I, Vol. I, n° 1, Abril de 2001. Disponível em <http://www.direitopublico.com.br>). Certo que durante o Império, foram promovidas pelas Assembléias Legislativas diversas investigações, em repartições públicas, sujeitas ao Executivo (Cfr. BARACHO, José A. de Oliveira. *Teoria das Comissões Parlamentares. Comissões Parlamentares de Inquérito*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 102). Em 1903 havia previsão expressa no Regimento do Senado acerca da criação de comissões de inquérito.(cf. ACCIOLI, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 286).

¹⁴ Somente à Câmara dos Deputados foi atribuída a faculdade de criação de comissão de inquérito, conforme explicita José A. de Oliveira Baracho (*ob. cit.* p. 104), citando Pontes de Miranda.

¹⁵ Cfr. KIMURA, Alexandre Issa. *CPI Teoria e Prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 12/13

¹⁶ A Constituição da República Portuguesa (CRP) prevê: “Artigo 162º. (Competência de fiscalização) *Compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização: a) Vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração;*”. A Constituição Federal do Brasil (CF) dispõe: “Art. 49. *É de competência exclusiva do Congresso Nacional: (omissis) X- fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração direta.*”

¹⁷ Nesse sentido, J.J. Gomes Canotilho: “[...] uma parte da doutrina italiana tem sugerido a existência de um poder de inquérito com um *carácter autónomo* ou com uma função de *garantia constitucional* inerente às responsabilidades do Parlamento na garantia da “normalidade constitucional”. Em casos como os de Camarate (analogamente nos casos italianos do inquérito à “Máfia” ou à “Loja Maçonica P2”) estaria mais em causa a responsabilidade do Parlamento perante a comunidade e os cidadãos do que a fiscalização de actos ou comportamentos do Governo e da Administração.” (destaques do original) (“Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n° 195/94” in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 127, n° 3845.)

Assumem, assim, caráter instrumental em relação ao parlamento, à medida que, ao investigar, essas comissões reúnem informações necessárias ao adequado exercício da atividade parlamentar.

Bernard Schwartz¹⁸, discorrendo acerca dos poderes de investigação do Congresso norte-americano, cita três finalidades para o seu exercício: *(i-)* fornecer ao Congresso as informações detalhadas e precisas essenciais ao exercício eficiente da autoridade legislativa; *(ii-)* supervisionar os trabalhos das entidades governamentais e *(iii-)* influenciar a opinião pública dando circulação a certos fatos e idéias.

Sobre as comissões parlamentares de inquérito, o Tribunal Constitucional de Portugal¹⁹ assentou que:

Nos actuais Estados de direito os inquéritos parlamentares realizados por comissões criadas temporalmente para o efeito constituem um importante instrumento de que o Parlamento dispõe para o desempenho das funções que lhe estão constitucionalmente atribuídas, designadamente as funções de fiscalização do cumprimento da Constituição e das leis e de apreciação dos actos do Governo e da Administração.

Igualmente, o Supremo Tribunal Federal do Brasil decidiu que o poder de investigar não se impõe como um fim em si mesmo, mas como um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do

¹⁸ *Direito Constitucional Americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 102

¹⁹ Tribunal Constitucional. Acórdão n° 195/94 – Processo n° 478/93 – Relator Conselheiro Fernando Alves Correia - *in Revista de Legislação e de Jurisprudência* n° 3845, p. 246.

Legislativo, que, por uma questão de funcionalidade, é exercido através de comissões parlamentares de inquérito.²⁰

Na mesma linha argumentativa, ensina J. J. Gomes Canotilho²¹ que “O direito de proceder a inquéritos é uma das formas de a AR (Assembleia da República), independentemente de outros órgãos do Estado, proceder à obtenção de informações necessárias ao exercício de sua actividade de controlo (cfr. art. 178./4). Para este efeito, a AR pode constituir, através de resolução, **comissões de inquérito**, que ‘gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (art. 178./5).” (destaque do original)

Ascension Elvira Perales²², citando Klaus Stern²³, define as comissões parlamentares de inquérito como órgãos parlamentares que oferecem o esclarecimento do estado de coisas real mediante meios parlamentares com o fim de obter uma valoração política.

Com efeito, as Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos não permanentes do parlamento, com prazo certo de duração, criados por decisão deste para inquirirem sobre fato certo de interesse público.²⁴ Releva

²⁰ STF - *Habeas Corpus* n. 71.039-RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro Paulo Brossard, j. 07.04.1994, obtido no sítio www.stf.gov.br

²¹ *Ob. cit* p. 632

²² “Comisiones de investigacion en el ‘Bundestag’. Un estudio de jurisprudencia.” in *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 7, nº 19, janeiro/abril de 1987, p. 266.

²³ “Die Kompetenz der Untersuchungsausschüsse nach Artikel 44 Grundgesetz im Verhältnis zum Exekutive unter besonderer Berücksichtigung des Steuergeheimnisses” in *Archiv des öffentlichen Rechts*, nºs 2-3, setembro de 1984.

²⁴ A Lei Portuguesa nº 5/93, de 01/03, dispõe em seu artigo 1º que (1) os inquéritos parlamentares têm por função vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração; (2) podem ter por objeto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República e (3) serão realizados através de comissões eventuais da Assembleia especialmente constituída para cada caso, nos termos regimentais.

O Regimento da Câmara dos Deputados do Brasil (Resolução nº. 17/89 e sucessivas alterações) estabelece: **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 prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

Parágrafo Primeiro. 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.

destacar que essa definição serve tanto à configuração jurídica do instituto adotada em Portugal como para o modelo abraçado pelo Brasil, conforme adiante será demonstrado.

Certo é que em ambos os ordenamentos jurídicos são as respectivas Constituições que prevêm a possibilidade de o Legislativo criar essas comissões, cabendo primordialmente à Lei regular e disciplinar os mecanismos relevantes de sua atuação.

De fato, a Constituição da República Portuguesa (CRP) dispõe:

Artigo 178º

(Comissões)

1. A Assembleia da República tem as comissões previstas no Regimento e pode constituir **comissões eventuais de inquérito** ou para qualquer outro fim determinado.
2. A composição das comissões corresponde à representatividade dos partidos na Assembleia da República.
(omissis)
4. Sem prejuízo da sua constituição nos termos gerais, as comissões parlamentares de inquérito são obrigatoriamente constituídas sempre que tal seja requerido por um quinto dos Deputados em efectividade de funções, até o limite de uma por Deputado e por sessão legislativa.
5. As comissões parlamentares de inquérito gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.
6. As presidências das comissões são no conjunto repartidas pelos grupos parlamentares em proporção com o número dos seus Deputados. (destacou-se)

No plano infraconstitucional, a matéria em exame encontra-se regulamentada pela Lei nº 5/93, de 1/03, com as alterações introduzidas pela Lei nº 126/97, de 10/12, bem como pelo Regimento da Assembleia da República, com a redação dada pela Resolução nº 2/2003, de 17/01, da Assembleia da República (artigos 254º a 258º).²⁵

Igualmente, as Assembleias Legislativas das regiões autónomas da Madeira e dos Açores podem constituir comissões parlamentares de inquérito para apurar fatos de interesse local²⁶, conforme previsão inserta nos artigos 23º, nº 1, alínea “i” e 42º, nº 5 do Estatuto dos Açores e artigos 47º, alínea “g” e 50º, nº 14 do Estatuto da Madeira.²⁷

À semelhança da Carta portuguesa, a Constituição Federal do Brasil (CF) prevê no artigo 58 e respectivo parágrafo 3º o seguinte:

Artigo 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 a sua criação.

Parágrafo 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 conjunto²⁸ ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se

²⁵ A LOFAR (Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República), Lei nº 28/2003, de 30/06, em seu artigo 48º, prevê a disponibilização de apoio técnico necessário à atuação das comissões permanentes e eventuais, dentre estas as de inquérito.

²⁶ A título de exemplo, dispõe o artigo 213º da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira nº 7/97/M, que aprova o Regimento da Assembleia Regional, *verbis*: 1. Os inquéritos da Assembleia têm por objecto o cumprimento da Constituição, do Estatuto da Região e das Leis e a apreciação dos actos do Governo Regional e da administração pública regional.

²⁷ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Ob. cit.* p. 34.

²⁸ São as comissões parlamentares de inquérito mistas integradas por Senadores da República e Deputados Federais.

for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. (destacou-se)

No plano federal brasileiro, a Lei Federal nº 1.579, de 18 de março de 1952, alterada pela Lei Federal nº 10.679²⁹, de 23 de maio de 2003, a Lei Federal nº 10.001, de 4 de setembro de 2000, e os Regimentos Internos do Senado Federal³⁰ e da Câmara dos Deputados³¹ regulamentam a matéria.

Cumprido registrar que a Lei Maior do Brasil, ao adotar a forma federativa de estado, deferiu aos Estados – membros, ao Distrito Federal e aos Municípios competências legislativas e administrativas próprias (CF, artigos 20 a 32), dentre as quais se insere a disciplina normativa das comissões parlamentares de inquérito.

Assim, respeitadas as vigas mestras alicerçadas na Carta Federal³², Estados - membros, Distrito Federal e Municípios têm a prerrogativa legiferante de regulamentar a atuação das comissões parlamentares de inquérito, as quais poderão ser constituídas no âmbito dos poderes legislativos de cada ente de Governo (Assembléias Legislativas Estaduais, Câmara Distrital ou Câmaras Municipais) para apurar fato determinado de interesse público local ou

²⁹ A Lei Federal nº 10.679/03 dispõe sobre a atuação de advogado durante depoimento de testemunha ou indiciado perante CPI, acrescentando o parágrafo segundo ao artigo 3º da Lei Federal nº 1579/52, com a seguinte redação: “o depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta.”

³⁰ Dispõem sobre CPI os artigos 74, inciso III, 76, 145 a 153 da Resolução do Senado Federal nº 93/70, consolidada pelo Ato da Mesa nº 1, de 1999, disponível em www.senado.gov.br.

³¹ Dispõem sobre CPI os artigos 34 a 37 da Resolução nº 17, de 1989, e sucessivas alterações, disponível em www.camara.gov.br.

³² Os Estados-membros são regidos pelas Constituições estaduais e leis estaduais que adotarem, aprovadas pelas Assembléias Legislativas, observadas as linhas mestras delineadas na Constituição Federal (artigo 25 da CF). Os Municípios regem-se por leis orgânicas, aprovadas pelas respectivas Câmaras Municipais, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado-membro (artigo 29 da CF). E o Distrito Federal rege-se por lei orgânica, aprovada pela Câmara Distrital, observados, igualmente, os princípios estabelecidos na Constituição Federal (artigo 32 da CF).

estadual³³, dotadas dos mesmos poderes de investigação de que dispõe, v.g., comissão de inquérito da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Apresentadas as linhas gerais delineadas em ambos os sistemas sob enfoque, necessário se faz analisar, à luz dos elementos demarcados nas respectivas Cartas Constitucionais, o regime jurídico a que se submetem as comissões parlamentares de inquérito.

Para tanto, serão abordados os seguintes temas: a-) a constituição das comissões parlamentares de inquérito e o direito de minoria; b-) o objeto de investigação das comissões parlamentares de inquérito e o princípio da separação de poderes; c-) os poderes de investigação de que são dotadas, assim como seus limites; d-) a publicidade dos trabalhos e as conclusões das comissões parlamentares de inquérito.

4. REGIME JURÍDICO

4.1. A constituição de comissão e o direito de minoria.

A Constituição da República Portuguesa é peremptória ao dispor que **obrigatoriamente** serão constituídas comissões parlamentares de inquérito sempre que tal seja requerido por **um quinto** dos Deputados em efetividade de funções, até o limite de uma por Deputado e por sessão legislativa (artigo 178º, nº 4).

³³ Aqui o termo é utilizado para designar o que é pertinente ao Estado-membro, enquanto ente da federação brasileira.

Importa destacar que a legislação portuguesa está a explicitar o comando constitucional suso mencionado ao estabelecer expressamente que “As comissões parlamentares de inquérito requeridas ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º são **obrigatoriamente constituídas.**” (destacou-se) (artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 5/93).

A Constituição Federal brasileira, a exemplo da Carta de Portugal, estabelece que as comissões parlamentares de inquérito serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante o requerimento de **um terço** de seus membros (artigo 58, parágrafo 3.º).

Albergam os dispositivos constitucionais precitados clara proteção ao direito de as minorias parlamentares numericamente qualificadas fiscalizarem, *v.g.*, os atos de Governo, através da constituição de comissão parlamentar de inquérito.

Ora, quer seja no regime parlamentarista, em que o Governo advém da maioria parlamentar, quer seja no regime presidencialista, em que muito raramente o Executivo deixa de construir alianças que lhe garantam prevalência numérica no Legislativo e estabilidade para governar, atentaria contra a lógica sistêmica atribuir o direito do exercício de investigação dos atos de Governo exclusivamente a uma maioria que, em regra, sustenta-o politicamente³⁴.

³⁴ Eduardo Vírjala Foruria, analisando o tema das comissões parlamentares de inquérito à luz do modelo adotado pela Espanha, em que tais comissões são constituídas somente por deliberação da maioria, afirma: “Na atualidade, com exceção da RFA, a criação das Comissões de investigação exige a aprovação do Pleno, quer dizer, o consentimento da maioria parlamentar, convertendo-se desta maneira no único instrumento de controle parlamentar que não pode ser utilizado em um primeiro momento pela oposição parlamentar. Prima, portanto, mais sua configuração como Comissão parlamentar, criada por decisão do Pleno, do que como instrumento fundamental de controle parlamentar, à disposição da oposição, com a consequência de que a maioria parlamentar costuma negar-se a estabelecer um mecanismo que tem por objetivo o controle das atividades de “seu” Governo.” (“Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas” in *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerriol*, n.º 3 (1993) – Dep. de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, p. 85)

Assim, as Constituições de Portugal e do Brasil estariam, não fossem as normas garantes do direito de minoria, com uma mão atribuindo aos respectivos parlamentos o poder-dever de fiscalização do Governo, e com a outra, limitando o seu exercício à vontade da maioria parlamentar e, na realidade, subtraindo-lhes um dos instrumentos dotados de maior eficácia para a realização dessa missão.

Em um regime democrático não se pode olvidar que a fiscalização política dos atos de Governo é exercida, embora não exclusivamente, pelas minorias parlamentares oposicionistas e, por isso, afigura-se coerente a opção abraçada pelos constituintes portugueses e brasileiros no sentido de dotar essas minorias parlamentares qualificadas da prerrogativa de, uma vez preenchidos os requisitos constitucionais, deflagrar o processo de fiscalização mediante a instalação de investigação parlamentar.

Nesse sentido, convém trazer à colação o magistério de Ascension Elvira Perales³⁵, fundado na análise das comissões de investigação criadas no âmbito do “Bundestag” mas com perfeita aplicação aos regimes português e brasileiro. Para ela, “[...] a doutrina majoritária (alemã), respaldada pelo Tribunal Constitucional, estima que ‘a Constituição afirmou o direito parlamentar de investigação também como direito de minoria’, quer dizer, que pretendeu contra-arrestar, ao menos em parte, a sobre-representação do Governo por meio da maioria no Parlamento dotando a minoria de um direito a informação, virtualmente exercitável através das comissões de investigação.”

No mesmo sentido, cumpre trazer à colação os comentários de J.R. Monteiro Gibert e J. Garcia Morillo: “De fato, a proposta de constituição (de comissão de investigação no âmbito das Cortes Gerais espanholas) só progredirá se não contar com a oposição da maioria. Por isso encontra-se bastante difundida a opinião de que a eficácia das comissões de investigação depende de que ao menos a sua constituição possa ser decidida por uma fração minoritária da Câmara: de outra forma, as Comissões de investigação correm o risco de converterem-se em instrumentos da maioria parlamentar, aptas apenas para congelar e atrasar a solução dos problemas.”(*El control parlamentario*. Madrid: Editorial Tecnos, 1984, p. 87)

³⁵ *Ob. cit.* p. 269

Ainda sob a égide da Constituição Federal de 1967, o Supremo Tribunal Federal do Brasil³⁶ manifestou-se no seguinte sentido:

Como se vê, o disposto no art. 37 da Constituição Federal – e, por isso é exceção – retira dos 2/3 restantes dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – e, portanto, afasta a regra do art. 31, segundo a qual as deliberações de cada Câmara serão tomadas por maioria simples, presente a maioria absoluta – a possibilidade de votar contra a criação de comissão de inquérito, e não há evidente poder de deliberar para quem não pode dizer não.

Essa faculdade que o art. 37 atribui a um terço dos membros de ambas as Câmaras do Congresso é exceção ao princípio estabelecido no art. 31, para permitir que a minoria, com observância de um *quorum* que seja representativo (1/3), não seja impedida pela maioria – que, muitas vezes, pertence à mesma corrente partidária do Poder Executivo – de exercitar, com relação a esse Poder, a fiscalização de fatos determinados.

A esta altura, não se afigura desmedido inquirir, na esteira do pressuposto de que a instituição de comissão parlamentar de inquérito insere-se no âmbito do direito das minorias parlamentares, qual o sentido de os constituintes portugueses e brasileiros terem previsto a reprodução, no seio das comissões de investigação, da mesma correlação de forças políticas do plenário dos respectivos Parlamentos³⁷, o que, à primeira vista, pode parecer contraditório.

³⁶ STF – Representação nº 1.183 – PB, Tribunal Pleno, Relator Ministro Moreira Alves, j.03.10.1984, *in* RTJ 113/36

³⁷ Artigo 178º, nº 2 da CRP: “A composição das comissões corresponde à representatividade dos partidos na Assembléia da República.”. O parágrafo primeiro do artigo 58 da CF: “Na constituição das Mesas e de

Vale dizer: segundo os mandamentos das Constituições enfocadas a comissão de investigação pode ser requerida pela minoria, mas a sua atuação será regida pelos desígnios da maioria

Com efeito, não há fissuras nos discursos constitucionais, antes a busca da harmonia e equilíbrio entre minoria e maioria parlamentares.

Explica-se.

É que o simples desenrolar das investigações permitirá às minorias parlamentares averiguar a atividade do Executivo, confrontá-la com o ordenamento jurídico e com o programa de governo sustentado pela maioria.

Por isso, tem importância relativa a reprodução da maioria de plenário no âmbito da comissão de investigação, bem como a sua influência nas conclusões finais da comissão, em vista de que o procedimento de averiguações parlamentares já terá servido para realizar a fiscalização dos atos de Governo, evidenciando perante a opinião pública as possíveis improbidades ou desvios do Executivo, que não poderão ser ocultadas ainda que, por vontade da força política majoritária, venham a ser suprimidas do relatório final produzido.³⁸

Ascension Elvira Perales³⁹, ainda acerca do modelo adotado na Alemanha, faz o seguinte juízo acerca da relação entre minoria e maioria parlamentares no seio das comissões de inquérito:

[...] as relações entre maioria-minoria se fazem especialmente presente nas comissões de investigação, pois, em certa medida, suas forças parecem enfrentar-se: a minoria (uma quarta parte

cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.”

³⁸ Cfr. FORURIA, Eduardo Vírjala. *Ob cit.* p. 84.

³⁹ *Ob. cit.* p. 269

dos membros do Bundestag segundo o artigo 44.1 GG) tem a faculdade de convocar uma comissão de investigação, mas posteriormente a primazia é novamente devolvida à maioria, posto que poderá impor suas decisões.

[...] Desta forma, apesar de a maioria continuar tendo a última palavra, se oferece à minoria mecanismos que lhe permitem exercer seu direito à informação, que, nesse caso, colocará em marcha os mecanismos de controle, hoje em dia praticamente impossíveis de serem viabilizados por outros meios. Para isso a minoria contará em seu favor com a repercussão exterior, decorrente da publicidade da atuação dos membros da comissão, pelo que haverá de preservar esta publicidade frente ao segredo das sessões das comissões de investigação, que deverá ser preservado para casos excepcionais e não ser utilizado pela maioria como meio de defesa.

Nesse sentido, não há incongruência em elencar-se as comissões parlamentares de inquérito, tanto em Portugal como no Brasil, no rol dos direitos das minorias parlamentares e, ao mesmo tempo, constatar-se que essas mesmas comissões deverão funcionar segundo a lógica da maioria de plenário, em vista de que pretenderam os constituintes respectivos estabelecer uma relação devidamente balanceada entre as forças políticas minoritárias e majoritárias⁴⁰.

Assim, equilibradamente, as Constituições examinadas concederam às minorias qualificadas o poder de instituir comissão de investigação e, através dela, realizar a fiscalização do Governo, o que restaria frustrado se a constituição de comissão com essa finalidade dependesse do aval da maioria, muitas vezes imbricada com os interesses do Governo.

⁴⁰ Cfr. PERALES, Ascension Elvira. *Ob. cit.* p. 269

No mesmo compasso, as Cartas Constitucionais atribuíram à maioria parlamentar a palavra final sobre as suas conclusões, impedindo, com isso, que comissão parlamentar de inquérito pudesse ser utilizada de forma desvirtuada pela minoria para promover perseguições de índole política ou pessoal, ou como instrumento para inviabilizar as políticas articuladas pela maioria governista.

Importa destacar, ainda, que em Portugal, também por deliberação do plenário da Assembléia da República, podem ser criadas comissões de investigação desde que requeridas por grupos parlamentares e Deputados de partidos não constituídos em grupos parlamentares; pelas Comissões; por, no mínimo, um décimo do número de Deputados e pelo Governo, através do Primeiro-Ministro⁴¹.

No Brasil, o parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 1.579/52 prevê que “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.”

Note-se que o legislador ordinário, tanto em Portugal como no Brasil, estabeleceu a possibilidade de constituição de comissão parlamentar de inquérito, a juízo do plenário do parlamento, se o requerimento não contar com o mínimo de adesões exigidas constitucionalmente⁴².

Na hipótese, não se dá a constituição **obrigatória** de comissão de investigação, porque não cumprido o requisito constitucional de um número mínimo de adesões ao requerimento de constituição, impondo-se manifestação expressa do plenário para que a mesma venha a ser instituída.

⁴¹ Cfr. artigo 2º, nº 1, alínea “b” combinado com nº 2, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, da Lei nº 5/93.

⁴² Cfr. artigo 4º, nº 1, da Lei nº 5/93, de Portugal.

Analisando a situação em comento, Nelson de Souza Sampaio⁴³ afasta qualquer vício de inconstitucionalidade da legislação ordinária que amplia a possibilidade de criação parlamentar de inquérito, segundo deliberação da maioria de plenário. São as suas palavras:

A Constituição quis apenas dizer que a investigação parlamentar não ficaria dependente 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 oposição ou a determinada minoria, ainda contra a vontade da maioria, a faculdade de provocar a investigação parlamentar. Do contrário se limitaria 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 da câmara, mediante requerimento, pudesse criar comissão de inquérito e o mesmo não pudesse fazer a votação da maioria do plenário.**”(destacou-se)

O veículo jurídico que formaliza a criação de comissão parlamentar de inquérito no âmbito da Assembleia da República de Portugal, uma vez preenchidos os requisitos constitucionais e legais, é a **resolução**, que assume caráter de ato político⁴⁴.

⁴³ *Ob. cit.* p. 34

⁴⁴ Nesse sentido, cumpre transcrever parte de julgado do Tribunal Constitucional de Portugal (Acórdão n.º 195/94 - Processo n.º 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia): “A Resolução da Assembleia da República n. 19/93 assume inequivocamente a natureza de um *acto político*, desprovido de caráter *normativo*, praticado pela Assembleia da República, ao abrigo do artigo 181.º da Constituição, cujo conteúdo se circunscreve à criação de uma comissão parlamentar de inquérito e à fixação da sua composição, do seu objecto e da duração do seu mandato.” (destaques do original)

No Brasil, segundo os regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não há um ato jurídico que sacramenta a criação de comissão de investigação. Uma vez firmado pelo mínimo de parlamentares constitucionalmente exigido, o requerimento de constituição de comissão parlamentar de inquérito é remetido ao presidente da respectiva Casa Legislativa, que apenas verificará se estão preenchidos os requisitos formais de constituição de comissão de investigação, cabendo-lhe apenas mandar publicá-lo, tendo-se, assim, por instituída a comissão parlamentar de inquérito⁴⁵.

⁴⁵ No Brasil, há disposições regimentais que fixam prazo para os líderes das bancadas indicarem os membros de comissão parlamentar de inquérito. Se assim não procederem, impõe-se ao Presidente da respectiva Casa fazer as indicações. Esse é um poder-dever do Presidente do Parlamento, motivo pelo qual não poderá abster-se dessa atribuição. Todavia, não pode o Presidente da Casa obrigar que o parlamentar participe das sessões da comissão, que será instalada e funcionará independentemente da presença dos parlamentares da maioria. De fato, mostra-se de duvidosa constitucionalidade o entendimento segundo o qual se os líderes de bancada não indicarem os membros da comissão esta não poderá ser instalada, porque, se assim fosse, conferir-se-ia a estes um “poder revisor” da decisão da minoria qualificada que postulou a criação de comissão de investigação. Por esse entendimento, bastaria aos líderes das bancadas da coligação majoritária, v.g., contrários a eventuais investigações, absterem-se dessa indicação, impedindo com isso o funcionamento de comissões parlamentares que julgassem inconvenientes, o que, flagrantemente, subverte a natureza do instituto, como já demonstrado, inserido no rol dos direitos das minorias parlamentares. Não obstante, é preciso dizer que é essa censurável orientação que prevalece no âmbito das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, a qual, todavia, poderá ser revista pelo Supremo Tribunal Federal, quando esta Corte apreciar o mérito dos Mandados de Segurança n°s 24.845, 24.846, 24.847, 24.848 e 24.849, impetrados por Senadores da República contra ato omissivo do Presidente da Casa que, ante o silêncio dos líderes das bancadas dos partidos da situação, recusou-se a indicar os membros para compor a chamada “CPI dos Bingos”. Vale destacar que a liminar requerida em cada um desses *mandamus* foi indeferida monocraticamente pelo Ministro Relator Celso de Mello sob o argumento da ausência do *periculum in mora*. Na oportunidade, sem adiantar o seu posicionamento sobre a matéria, ponderou o Ministro: “[a matéria] impõe graves reflexões a propósito do reconhecimento, em nosso sistema político-jurídico, da existência de um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, o que traduz estímulo irrecusável à análise, por parte desta Suprema Corte, do significado que deve assumir, para o regime democrático, a discussão em torno da proteção jurisdicional ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.” Fez menção, ainda, em sua decisão, a importantes apontamentos doutrinários do Professor Geraldo Ataliba, segundo os quais: “Só há verdadeira república democrática onde se assegure que as minorias possam atuar, erigir-se em oposição institucionalizada e tenham garantidos seus direitos de dissensão, crítica e veiculação de sua pregação. Onde, enfim, as oposições possam usar de todos os meios democráticos para tentar chegar ao governo. Há república onde, de modo efetivo, a alternância no poder seja uma possibilidade juridicamente assegurada, condicionada só a mecanismos políticos dependentes da opinião pública.”(trecho de decisão extraído de notícia veiculada no sítio www.stf.gov.br, em 25.03.04, portanto posterior à data de entrega deste trabalho ao Prof. Doutor Alves Correia). Os referidos mandados de segurança encontravam-se em pauta para julgamento pelo Plenário do STF em 17.06.04, todavia dela foram retirados por indicação do Ministro relator.

4.2. O objeto de investigação. O princípio da separação dos poderes. O prazo determinado para as conclusões.

Em Portugal, a Lei n° 05/93 prevê que os “inquéritos parlamentares podem ter por objecto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República.” (artigo 1º, n° 2).

Já a Constituição do Brasil estabelece que as comissões parlamentares de inquérito serão criadas para a “apuração de fato certo” (artigo 58, parágrafo 3º), que se prenda ao interesse público.

Impõe-se esclarecer, nos termos do magistério do Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil José Celso de Mello Filho⁴⁶, que “somente fatos determinados, concretos e individuados, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do País, é que são passíveis de investigação parlamentar.”

É geralmente reconhecido que o objeto das comissões parlamentares de inquérito pode estender-se a qualquer assunto ou matéria de interesse público⁴⁷ da competência do parlamento que a institui^{48 e 49}.

Jorge Miranda⁵⁰ ensina que as comissões de investigação podem

⁴⁶ *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 129.

⁴⁷ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional de Portugal n° 195/94 – Processo n° 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia.

⁴⁸ Para o Supremo Tribunal Federal do Brasil “Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso.” (*Habeas Corpus* n° 71.039 – RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro Paulo Brossard, j. 07-04-94, obtido no sítio www.stf.gov.br)

⁴⁹ Fábio Konder Comparato ressalta 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.” (“Comissão Parlamentar de Inquérito” *in Revista Trimestral de Direito Público*, n° 10, p. 62)

ter por objecto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício da Assembleia (art. 1º, nº 2 da Lei nº 5/93), comportam implicações, primeiro que tudo, no âmbito do Governo – responsável politicamente perante ela (arts. 190º e segs. da Lei Fundamental). Não têm, no entanto, de ficar aí circunscritos: nada impede que possam atingir as esferas do Presidente da República (v.g., uma viagem oficial ao estrangeiro), dos tribunais (v.g., atrasos em processos) e de outros órgãos constitucionais embora não de órgãos das regiões autónomas – à luz desse princípio geral de vigilância, fiscalização e controlo.

Até mesmo os negócios privados são suscetíveis de investigação por comissão parlamentar de inquérito desde que neles esteja envolvido interesse público⁵¹.

Nesse sentido, como anota Alexandre de Moraes⁵², a Suprema Corte dos EUA [Watkins vs United States, 354 US 178 (1957)], sob a presidência do *Chief of Justice* Warren, afirmou a impossibilidade de

[...] pressupor que todo inquérito parlamentar é justificado por uma necessidade pública que sobrepassa os direitos privados. Fazê-lo seria abdicar da responsabilidade imposta ao Judiciário, pela Constituição, de garantir que o Congresso não invada,

⁵⁰ *Ob. cit.* p. 35

⁵¹ Essa assertiva tem amparo na lição de Roberto Rosas, para quem “O Legislativo não poderá inquirir sobre negócios privados particulares (Mathew, “American Constitutional System”, pág. 108), mas essa investigação poderá estender-se aos casos de abuso de poder econômico (art. 157, n. VI, da Constituição) a serem reprimidos, caso haja o domínio de mercados, a eliminação da concorrência e o lucro exagerado (Kilbourn vs. Thompson, 103 vs.168, e John vs US, 77 vs. 1173).” (“Limitações às Comissões Parlamentares de Inquérito do Legislativo” in *Revista de Direito Público* nº 12.

injustificadamente, o direito à própria intimidade individual, nem restrinja as liberdades de palavra, imprensa, religião ou reunião [...] As liberdades protegidas pela Constituição, não devem ser postas em perigo na ausência de clara determinação, pela Câmara ou Senado, de que o inquérito em questão é justificado por uma necessidade pública específica.

Para rematar, o Tribunal Constitucional de Portugal⁵³ assentou que:

As comissões parlamentares de inquérito podem ter como objecto quaisquer factos ou questões de interesse público, isto é, quaisquer matérias, desde que devidamente determinadas e delimitadas, que caibam nas competências da Assembleia da República. Não podem aquelas ter por objecto questões que tenham a ver com interesses estritamente privados ou incidir sobre matérias que extravasem a competência da Assembleia da República ou se incluam na competência exclusiva de outros órgãos constitucionais.

De se dizer que a exigência da precisa delimitação do objeto do inquérito parlamentar, segundo os cânones definidos na Lei Maior portuguesa e brasileira, constitui limite objetivo ao poder constitucionalmente outorgado ao Parlamento para instituir comissões parlamentares de inquérito.

Não obstante, em vista da amplitude das matérias que podem ser objeto de investigação por comissão parlamentar de inquérito,

⁵² “Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito” in *Revista de Informação Legislativa*, n.º 46, abril/junho 2000, p. 282, disponível no sítio www.senado.gov.br.

⁵³ Tribunal Constitucional – Acórdão n.º 195/94 – Processo n.º 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia

abrangendo, como acima mencionado, a fiscalização do Executivo e do Judiciário⁵⁴ e ⁵⁵, afigura-se lícito questionar se esses organismos de atuação parlamentar não estariam a comprometer o princípio da separação dos poderes, concebido no plano horizontal, consagrado pelas ordens jurídicas de Portugal e do Brasil, quando não substituindo o próprio Poder Judiciário em sua atividade jurisdicional.

Essa dúvida logo se desvanece ao se considerar que as ordens constitucionais portuguesa e brasileira não organizaram os poderes do Estado segundo um sistema de órgãos estanques, totalmente independentes quanto à formação e à subsistência, sem qualquer co-relacionamento entre eles, atribuindo a cada um o exercício a título exclusivo, respectivamente, da função legislativa, executiva e judicial⁵⁶.

⁵⁴ Sobre a possibilidade de inquéritos parlamentares envolvendo o Poder Judiciário, Nuno Piçarra esclarece: “Refira-se a título exemplificativo que, sob determinadas condições é legítimo um inquérito parlamentar às delongas excessivas na administração da justiça ou a serviços judiciais por irregularidades. Entre essas condições contam-se obviamente a não incidência do inquérito sobre processos pendentes ou sentenças concretas dos tribunais, por força do princípio da independência destes.” (“Extensão e Limites dos Poderes de Investigação Próprios das Autoridades Judiciais.” in *Scientia Iuridica – Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, julho/dezembro de 1993, tomo XLII, p. 195). León Duguít ensina que “uma câmara pode perfeitamente nomear uma comissão de inquérito encarregada de examinar como funciona um serviço judiciário, que é um serviço público. Essa comissão de inquérito não poderá, porém, praticar nenhum ato de natureza judiciária, assim como não pode tocar em qualquer decisão judicial.” (*Traité de Droit Constitutionnel*, Tomo IV, Paris: E de Boccard, 1924, p. 391). É nesse sentido que ora se admite a possibilidade de inquéritos parlamentares envolvendo o Poder Judiciário, vale dizer investigações que digam respeito à atividade atípica (administrativa) e não à atividade - fim do Judiciário (prestação jurisdicional).

⁵⁵ A partir do Requerimento nº 118/99, foi constituída comissão parlamentar de inquérito no âmbito do Senado Federal brasileiro para apurar irregularidades administrativas no seio do Poder Judiciário. O trabalho dessa comissão teve grande repercussão nacional, tendo constatado irregularidades, entre outras, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro, no Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba, na Vara de Falências e Concordatas de Goiânia, no Judiciário do Estado do Mato Grosso e no Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo. Esse último mostrou-se o caso mais rumoroso, porque as investigações da comissão parlamentar conduziram o Ministério Público Federal a pedir a prisão preventiva e ulterior condenação pela Justiça Federal de seu ex-Presidente, o juiz Nicolau dos Santos Neto, que, diga-se, encontra-se preso, cumprindo pena decorrente de várias condenações referentes a crimes cometidos contra a Administração Pública na época em que ocupou a presidência da referida Corte Trabalhista. Sobre os fatos apurados pela comissão parlamentar de inquérito, confira-se o relatório final por ela produzido disponível no sítio www.senado.gov.br.

⁵⁶ Cfr. PIÇARRA, Nuno. *Ob cit.* p. 200

Com efeito, as Cartas Constitucionais portuguesa e brasileira firmaram as bases de um sistema de harmonia e colaboração⁵⁷ entre os poderes, em que o balanço ou controle das funções de cada um impede a existência de um “superpoder” dando margem à possibilidade de abusos e desvios⁵⁸.

Nesse sentido, as comissões de investigação parlamentar são expressão do mecanismo de *checks and balances* entre os órgãos de soberania, o que antes de vulnerar, mostra-se garante do princípio da separação dos poderes.

Ademais, as Constituições de Portugal e do Brasil dotaram os órgãos de soberania (Executivo, Legislativo e Judiciário) de um núcleo essencial de atribuições, de sorte que parece desmedido afirmar que o Legislativo estaria invadindo esfera de atuação reservada a outro poder, tão-só porque, em caráter excepcional, encontra-se autorizado pela mesma ordem constitucional a criar comissões parlamentares de inquérito com poderes de investigação próprios do Judiciário, as quais têm caráter ancilar ou instrumental em relação à sua atividade de fiscalização.

Ora, sendo as comissões parlamentares de inquérito manifestação de um *pouvoir d'empêcher*, é certo que ao constituí-las o parlamento não se sub-roga na prática de atos de Governo ou de qualquer outro órgão⁵⁹.

Nesse diapasão, releva ponderar que às comissões parlamentares de inquérito não assiste substituir o Poder Judiciário em sua missão

⁵⁷ “Acrescente-se que a ideia de colaboração entre os poderes, como algo não incompatível com o princípio de separação de poderes, foi expressamente recebida no artigo 114º, nº1, da Constituição, que consagra simultaneamente os princípios da separação e da interdependência entre os órgãos de soberania” (grifos do original). (Cfr. Tribunal Constitucional – Acórdão nº 195/94 – Processo nº 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia.)

⁵⁸ Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Ob. cit. p. 552

⁵⁹ Cfr. MIRANDA, Jorge. Ob. cit. p. 35

jurisdicional. Vale dizer: a constituição desses órgãos parlamentares não coloca em xeque a independência do Judiciário porque realizam missão distinta da constitucionalmente reservada aos juízes.

Como antes mencionado, a tarefa de comissão parlamentar de inquérito, em suma, é reunir elementos para que o parlamento realize a fiscalização no plano político de órgãos públicos; investigar fatos de interesse público e reunir elementos que permitam o aprimoramento da atividade legislativa e da própria legislação, inconfundível, assim, com a função precípua do Judiciário que é de dirimir conflitos em vista à pacificação social.

A distinção entre a atividade parlamentar exercida através das comissões de investigação e a jurisdicional encontra-se desvendada pelo Tribunal Constitucional de Portugal⁶⁰, nos seguintes termos:

Em primeiro lugar, a *investigação* levada a cabo por uma comissão parlamentar de inquérito, ainda quando tenha por objecto matérias que estão ou já estiveram pendentes de um processo judicial, não é equiparável à *instrução criminal*, já que se situa num plano *político* e não *judicial*. Os fins perseguidos pelos tribunais e pelas comissões parlamentares de inquérito são distintos, uma vez que os primeiros visam determinar a responsabilidade jurídica (civil, penal, administrativa), ao passo que as segundas apenas procuram apurar a responsabilidade política ou simplesmente realizar uma tarefa de informação para

⁶⁰ Tribunal Constitucional – Acórdão n.º 195/94 – Processo n.º 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia. Nesse julgado, o Tribunal admitiu, dada a distinção teleológica, entre a atividade jurisdicional e de investigação de comissão parlamentar de inquérito, a co-existência de inquéritos paralelos – judiciais e parlamentares. Releva destacar, ademais, que acatando a orientação do Tribunal, o legislador, através da Lei n.º 126/97, alterou a redação do n.º 2 e fez inserir o n.º 3 ao artigo 5.º da Lei n.º 5/93. “2- O Procurador-Geral da República informará a Assembleia da República se com base nos mesmos factos se encontra em curso algum processo criminal e em que fase. 3- Caso exista processo criminal em curso, caberá à

o Parlamento. (cfr. A. Elvira Perales, *ob. cit.*, p. 267)” (destaques do original)

Diante do exposto, lícito concluir que as comissões de investigação parlamentar não estão a favorecer a confusão entre os poderes constituídos, porque, de um lado, ao se revelarem instrumentos ágeis de fiscalização parlamentar, fortalecem o princípio de separação entre os poderes e, de outro, ao assumirem essa missão instrumental de apuração de responsabilidades políticas, não invadem o campo de atuação constitucionalmente demarcado ao Judiciário.

Merece algumas palavras a delimitação temporal que as Cartas Constitucionais portuguesa e brasileira impõem às comissões parlamentares de inquérito.

É certo que esses órgãos são temporários, não sendo deferido ao parlamento – ainda que pela vontade da maioria - transmutar em permanente o que, em sua essência constitucional, é provisório.

Como ensina Pablo Murillo De La Cueva⁶¹, “As Comissões de Investigação são órgãos parlamentares **não permanentes** e se constituem para **levar a cabo uma tarefa específica**: realizar uma investigação determinada.” (destacou-se)

A legislação portuguesa prevê que o tempo máximo para a realização de um inquérito parlamentar é de 180 dias, findo o qual a comissão se extingue, podendo, todavia, o plenário da Assembléia da República, a

Assembleia deliberar sobre a eventual suspensão do processo de inquérito parlamentar até ao trânsito em julgado da correspondente sentença judicial.”

requerimento fundamentado da comissão, conceder um prazo adicional de 90 dias⁶².

No Brasil, são os regimentos das casas legislativas⁶³ que delimitam o prazo de funcionamento das comissões de inquérito, cumprindo à Lei Federal n^o 1.579/52 disciplinar que “a incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.”(cfr. artigo 5^o, parágrafo 2^o).

Sobre o tema em comento, o Supremo Tribunal Federal⁶⁴ firmou posição no sentido de que “a locução prazo certo, inscrita no parágrafo 3^o do art. 58 da Constituição não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei n^o 1.579/52.”

Dessarte, no Brasil, comissão parlamentar de inquérito pode concluir seus trabalhos em até 4 (quatro) anos (duração de uma legislatura), se nesse sentido se manifestar o plenário do parlamento, a requerimento dos membros da própria comissão.

4.3. Os poderes de investigação parlamentar

⁶¹ “Las Comisiones de Investigación de las Cortes” in *Revista de la Facultad de Derecho de la Univesidad Complutense de Madrid*, março de 1996, 10 monográfico, p. 156.

⁶² Cfr. artigo 11^o, n^{os} 1 e 2 da Lei n^o 5/93, com a redação da Lei n^o 126/97.

⁶³ V.g., o artigo 35, parágrafo 3^o do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução n^o 17/89) prevê que a comissão parlamentar de inquérito poderá atuar durante o recesso parlamentar e terá o prazo de 120 dias, prorrogável por até a metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

⁶⁴ STF – *Habeas Corpus* n^o 71.193-SP, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, j. 05.05.1994 in *Revista de Direito Administrativo* n^o 209, p. 242.

As ordens constitucionais portuguesa e brasileira atribuem às comissões parlamentares de inquérito **poderes de investigação próprios das autoridades judiciais**. Tais poderes especiais justificam-se pela excepcionalidade que representa a criação de comissão de investigação no bojo das atividades parlamentares⁶⁵.

Segundo o Supremo Tribunal Federal do Brasil⁶⁶

se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a cabo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse seu trabalho. **Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições.** (destacou-se)

É certo que os constituintes portugueses e brasileiros atribuíram a **tarefa de investigação** a essas comissões não permanentes e conferiram igualmente **os meios necessários** para a ultimateção de suas atribuições.

Evidentemente que ao deferirem a essas comissões poderes de investigação das autoridades judiciais, não estão as Constituições de Portugal e do Brasil a confundir ou mesclar as posições jurídicas de uns e outros órgãos, mas apenas aquilatando a força jurídica dos poderes das comissões de investigação parlamentar.⁶⁷

⁶⁵ Cfr. RUBIO, Ricardo Medina. *Ob. cit.* p. 51

⁶⁶ STF – *Habeas Corpus* nº 71.039-RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro Paulo Brossard, j. 07.04.1994.

⁶⁷ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Ob cit.* p. 37

Não é a dicção constitucional “*poderes próprios das autoridades judiciais*”, portanto, que permite colocar sob suspeição a assertiva deduzida acima no sentido de que as comissões parlamentares de inquérito e os tribunais têm escopos de atuação e desempenham papéis institucionais inconfundíveis.

Convém destacar que o Tribunal Constitucional de Portugal⁶⁸ tratou de explicitar o conteúdo jurídico da expressão “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” ao afirmar que as comissões parlamentares de inquérito

detêm poderes idênticos, aos reconhecidos aos órgãos de jurisdição penal na fase instrutória e que, no âmbito dos poderes de investigação, cabe perfeitamente a recolha de informações e de outros elementos de prova sobre factos ou comportamentos com relevância jurídico-penal ou em relação aos quais tenha sido instaurado ou venha a ser instaurado procedimento criminal.

Assim, todos os poderes instrutórios conferidos aos juízes subentendem-se, por força do mandamento constitucional, outorgados às comissões parlamentares de inquérito.

Digno de nota que, no Brasil, são constitucionalmente deferidos **poderes de investigação** às comissões parlamentares de inquérito, mesmo que não previstos para as autoridades judiciais, desde que constantes dos Regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (artigo 58, parágrafo 3º, CF), o que incorre em Portugal.

Não obstante, releva ponderar que a atribuição investigatória recebida pelas comissões parlamentares de inquérito deverá ser

⁶⁸ Tribunal Constitucional – Acórdão n.º 195/94 – Processo n.º 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia.

exercida nos mesmos termos e segundo as mesmas exigências que o ordenamento jurídico impõe aos juízes, especialmente quanto ao dever de fundamentar as suas decisões⁶⁹. Nesse sentido decidiu monocraticamente o Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil José Celso de Mello Filho⁷⁰:

As Comissões Parlamentares de Inquérito somente podem exercer as atribuições investigatórias que lhes são inerentes, desde que o façam nos mesmos termos e segundo as mesmas exigências que a Constituição e as leis da República impõem aos juízes.

Em Portugal, as comissões parlamentares de inquérito:

a-) têm o direito à coadjuvação das autoridades judiciárias⁷¹, dos órgãos da polícia criminal e das autoridades administrativas, nos mesmos termos que os tribunais (artigo 13º, nº 2, da Lei nº 5/93 com a redação da Lei nº 126/97);

b-) podem, a requerimento fundamentado de seus membros, solicitar por escrito ao Governo, às autoridades judiciárias⁷², aos órgãos

⁶⁹ A Constituição de Portugal prevê: Artigo 205º. 1. **As decisões dos tribunais** que não sejam de mero expediente **são fundamentadas** na forma prevista na lei. (destacou-se). A Constituição do Brasil dispõe: Artigo 93. Inciso IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e **fundamentadas todas as suas decisões**, sob pena de nulidade [...]. (destacou-se)

⁷⁰ Cfr. Decisão monocrática proferida no Mandado de Segurança nº 23.491-1-DF pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal José Celso de Mello Filho, transcrita por Alexandre Issa Kimura (*Constituição Federal de 1988. Apontamentos doutrinários e jurisprudenciais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 194). No mesmo sentido, confira-se: STF – Mandado de Segurança nº 79.790-3-SP, Tribunal Pleno, Relator Ministro Nelson Jobim, DOU 26.11.1999, p. 137)

⁷¹ Mesmo à luz da redação original do aludido dispositivo legal (“*As comissões têm direito à coadjuvação dos órgãos de polícia criminal e das autoridades administrativas nos mesmos termos que os tribunais.*”), o Tribunal Constitucional entendeu obrigatório, por força do disposto no artigo 181º, nº 5, da CRP, o dever de coadjuvação dos tribunais em relação às comissões parlamentares de inquérito, o que poderia ser inobservado somente em casos excepcionais. (cfr. Acórdão nº 195/94 – Processo nº 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia.)

⁷² Alteração legislativa que segue a linha definida pela Corte Constitucional de Portugal (cfr. Acórdão nº 195/94 – Processo nº 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia.)

da Administração ou a entidades privadas as informações e documentos que julguem úteis à realização do inquérito (artigo 13º, nº 3, da Lei nº 5/93 com a redação da Lei nº 126/97), inclusive aqueles protegidos pelo sigilo bancário, fiscal ou de dados⁷³. A prestação das informações e dos documentos tem prioridade sobre quaisquer outros serviços e deverá ser satisfeita no prazo de 10 dias, salvo justificação ponderosa dos requeridos que aconselhe a comissão a prorrogar aquele prazo ou cancelar a diligência (artigo 13º, nº 4, da Lei nº 5/93);

c-) podem convocar qualquer cidadão para depor sobre fatos relativos ao inquérito, o qual tem obrigação de comparecer perante a comissão ou justificar a sua ausência nos termos da lei processual penal. A falta de justificativa legal pelo não comparecimento e a recusa de depoimento constituem crime de desobediência qualificada, para os efeitos do Código Penal português (artigo 17º, nºs 1 e 2, combinado com artigo 19º, nº 1, todos da Lei nº 5/93);

d-) podem convocar funcionários, agentes do Estado e de outras entidades públicas, os quais não podem recusar-se a comparecer perante a comissão, salvo se estes requererem a alteração da data da convocação, por imperiosa necessidade de serviço, desde que não fique frustrada a realização do inquérito. A falta de justificativa legal pelo não comparecimento e a recusa de depoimento constituem crime de desobediência qualificada, para os efeitos do Código Penal português (artigo 17º, nº 3, combinado com artigo 19º, nº 1, todos da Lei nº 5/93);

e-) podem requisitar e contratar especialistas para as coadjuvar nos seus trabalhos, mediante prévia autorização do Presidente da Assembléia da República (artigo 16º, nº 4, da Lei nº 5/93).

⁷³ “A recusa de apresentação de documentos ou de prestação de depoimentos e a falta de comparência só se terão por justificados nos termos gerais da lei processual penal (arts. 13º, nº 6, e 17º, nº 1), ou seja, para salvaguarda de segredo profissional, de segredo dos funcionários e de segredo de Estado [...]”(MIRANDA, Jorge. *Ob. cit.* p. 37)

No Brasil, os poderes das comissões parlamentares de inquérito são similares aos acima elencados e podem ser assim sintetizados:

a-) determinar a realização de perícias e exames necessários à dilação probatória, bem como a requisição de documentos públicos ou privados, estes desde que exista íntima e justificada relação com o interesse público;

b-) determinar, justificadamente, a quebra do sigilo fiscal, bancário e de dados de pessoas físicas e jurídicas⁷⁴, devendo preservar reservadamente as informações obtidas;

c-) ouvir testemunhas⁷⁵, inclusive mediante condução coercitiva⁷⁶ e efetuar a prisão em flagrante daquela que cometer, perante a comissão, o crime de falso testemunho⁷⁷;

d-) convocar e inquirir autoridades e funcionários públicos;

e-) determinar a produção dos demais meios de provas juridicamente admitidos.

⁷⁴ A respeito da quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico, o Supremo Tribunal Federal julgou que “não há como negar sua natureza probatória e, em princípio, sua compreensão no âmbito dos poderes de instrução do juiz, que a letra do art. 58, parágrafo 3º, da Constituição faz extensível às comissões parlamentares de inquérito.”(STF – Mandado de Segurança nº 23.466-1, Tribunal Pleno, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DOE 22.06.1999, p. 31).

⁷⁵ O Supremo Tribunal Federal do Brasil (STF) decidiu: “É obrigatório o comparecimento de testemunha que não pode calar a verdade.” (Recurso em *habeas corpus* nº 32.678, Tribunal Pleno, Relator Ministro Mário Guimarães, j. 05.06.1953 in *Revista de Direito Administrativo* nº 47, p. 286)

⁷⁶ Decidiu o STF que “a Constituição explicitou dispor a Comissão Parlamentar de Inquérito dos ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, entre os quais avulta de importância o de intimar, fazer comparecer, ser for o caso, e tomar o depoimento de qualquer pessoa sobre o fato determinado a cuja apuração se destinar: *the power to send for persons.*” (STF- *Habeas Corpus* nº 79.244-8-DF, Tribunal Pleno, medida liminar – Relator Ministro Sepúlveda Pertence, consultado no sítio www.stf.gov.br)

⁷⁷ “A prisão em flagrante pela prática de crime de falso testemunho, segundo a jurisprudência, é possível, desde que o depoimento não configure auto-incriminação e seja respeitada a diretriz contida no artigo 307 do Código de Processo Penal.”(Cfr. KIMURA, Alexandre Issa. *CPI Teoria e Prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 67)

Assim como os juízes, as comissões parlamentares de inquérito não detêm poderes instrutórios ilimitados, pelo que devem respeito aos direitos e garantias fundamentais consagrados nas ordens constitucionais de Portugal e do Brasil.

Se diante de investigação que possa ser (ou já é) objeto de processo criminal, devem as comissões parlamentares de inquérito, ademais, respeito aos princípios e formalidades do processo penal⁷⁸.

Nesse sentido, não podem as comissões parlamentares de inquérito deixar de considerar que a integridade física e moral do cidadão é inviolável; que a todo cidadão é reconhecido o direito ao bom nome, reputação e à reserva de intimidade; que o domicílio e o sigilo de correspondência e de outros meios de comunicação são invioláveis^{79 e 80}; que o cidadão tem garantido o direito contra a auto-incriminação⁸¹, pelo que poderá guardar silêncio em seu depoimento perante a comissão, assim como poderá guardar silêncio se as informações solicitadas estiverem acobertadas pelo sigilo profissional⁸²; que devem ser resguardadas as informações confidenciais obtidas, impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política⁸³.

⁷⁸ Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes. “Comentários ao Acórdão n° 195/94 do Tribunal Constitucional”. *Ob cit.* p. 259.

⁷⁹ Cfr. PIÇARRA, Nuno. *Ob cit.* 217

⁸⁰ A jurisprudência do STF estabeleceu distinção entre a determinação de interceptação de comunicações telefônicas (**através da instalação de escutas**), submetida à cláusula de reserva de jurisdição (Cfr. artigo 5º, inciso XII, da CF), e a quebra do sigilo dos dados telefônicos, através da obtenção dos **registros de telefonemas**, não submetida à cláusula de reserva de jurisdição e, portanto, passível de ser determinada por comissão parlamentar de inquérito. A esse respeito, confira-se o seguinte julgado: STF – Mandado de Segurança n° 23.452-RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro José Celso de Mello Filho, j. 16.09.1999, disponível no sítio www.stf.gov.br

⁸¹ “Se, conforme o artigo 58, parágrafo 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito detêm o poder instrutório das autoridades judiciais – e não maior que o dessas – a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados das garantias constitucionais contra a auto-incriminação, que tem sua manifestação mais eloqüente no direito a silêncio dos acusados.”(STF – *Habeas Corpus* n° 79.244-DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, j. 23.02.2000, disponível no sítio www.stf.gov.br)

⁸² Cfr. STF – MS n° 71.231-RJ – Relator Ministro Celso de Mello.

⁸³ Cfr. MORAES, Alexandre de. *Ob cit.* p. 282

Acrescente-se que as comissões parlamentares de inquérito não podem invadir seara reservada pela Constituição exclusivamente à atividade jurisdicional. Nesse sentido, a cláusula de **reserva de jurisdição** também representa um limite aos poderes instrutórios das comissões de investigação.

Conforme salientam J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira⁸⁴, “os poderes das comissões de inquérito têm um limite naqueles direitos fundamentais dos cidadãos que, mesmo em investigação criminal, não podem ser afectados senão por decisão de um juiz.”

O Tribunal Constitucional de Portugal⁸⁵ firmou o seguinte entendimento sobre a matéria:

[...] os poderes de investigação das comissões parlamentares estão sujeitos a determinados limites, traduzidos uns no dever de respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos e outros na proibição da prática de actos de instrução criminal (v.g., revistas e buscas domiciliars) que só podem ter lugar mediante prévia autorização dos tribunais.

Por isso, as comissões de inquérito não se encontram constitucionalmente legitimadas a decretar prisão, salvo no caso de flagrante delito, adotar medidas de natureza cautelar, como determinar a indisponibilidade de bens⁸⁶, arrestos, seqüestros, busca e apreensões⁸⁷, determinar a proibição de

⁸⁴ *Constituição da república portuguesa anotada*, 3ª edição, Coimbra: Coimbra, 1993, p.720

⁸⁵ Acórdão n.º 195/94 – Processo n.º 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia.

⁸⁶ No sentido ora defendido, de se ver os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal do Brasil: MS n.ºs 23.469, 23.435, 23.471, todos relatados pelo Ministro Octávio Gallotti, o primeiro julgado em 11.11.99 e os outros em 10.11.99.

cidadão ausentar-se da comarca ou do país ou proibir ou restringir a assistência jurídica de eventuais investigados, os quais têm o direito de se fazerem assistidos por advogado.

É de se dizer, para finalizar este tópico, que os atos que extrapolarem os limites impostos pela Constituição e pelas Leis à atuação de comissão parlamentares de inquérito, e que vierem a ferir direitos e garantias individuais ou que venham a invadir o campo de reserva de jurisdição, poderão, mediante provocação dos ofendidos, ser revistos pelo Judiciário, não sendo considerados atos *interna corporis* do parlamento, estes sim insindicáveis pelos juízes.

4.4. A publicidade das reuniões. O relatório final.

Em Portugal, por força de lei, as reuniões de comissão parlamentar de inquérito são públicas, salvo se a mesma deliberar fundamentadamente em sentido contrário (artigo 15º, nº 1, da Lei nº 05/93, na redação da Lei nº 126/97).

⁸⁷ O tema não se encontra pacificado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal do Brasil. No sentido defendido: as decisões monocráticas proferidas pelos Ministros do STF Celso de Mello e Marco Aurélio Mello, respectivamente, nos Mandados de Segurança n^{os} 23.444-DF e 23.588-1. No sentido contrário ao defendido, isto é, reconhecendo o poder de comissão parlamentar de inquérito determinar medida de busca e apreensão, confira-se: *Habeas Corpus* n^o 71.039, Relator Ministro Paulo Brossard e Mandado de Segurança n^o 23.574-8, Relator Ministro Néri da Silveira. Na doutrina, advogam a impossibilidade de comissão parlamentar de inquérito determinar busca e apreensão Francisco Campos (“Comissão Parlamentar de Inquérito – Poderes do Congresso – Direitos e Garantias Individuais – Exibição de papéis privados” in *Revista de Direito Administrativo* n^o.67) e Luiz Roberto Barroso (*ob. cit.* p. 14), entre outros.

No Brasil, a matéria encontra-se disciplinada nos regimentos internos dos parlamentos, prevalecendo, como regra, a publicidade das reuniões das comissões parlamentares, desde que a maioria de seus membros não delibere em outro sentido.

É certo que se por um lado a regra de publicidade dos trabalhos de comissão parlamentar de inquérito garante aos cidadãos o poder de fiscalização sobre a atuação de seus representantes políticos no Legislativo, bem como o acompanhamento dos trabalhos de apuração de fatos de relevante interesse social levados a efeito pelo órgão parlamentar, o que atende aos ideais democráticos, por outro não pode servir de arma para aniquilar garantias fundamentais, como a da presunção de inocência, ou como instrumento de manipulações político-eleitorais, mormente quando, não raro, as sessões, *v.g.*, de oitiva de testemunhas, são transmitidas por rádio e televisão, a elas tendo acesso todos os demais órgãos da mídia.

Nesse sentido, cumpre trazer à reflexão o magistério de Nelson de Souza Sampaio⁸⁸, para quem:

Nessa discussão das vantagens e desvantagens das audiências públicas das comissões de inquérito, parece-nos que o meio – termo encerra a melhor solução para o propósito desejado: manter a regra das sessões públicas, conferindo, porém, à maioria da comissão o direito de decidir o contrário; evitar o excesso de publicidade (especialmente a irradiação ou o televisionamento), sobretudo quando atinja direitos dos cidadãos inermes.

Recentemente, o Ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro Cezar Peluso concedeu medida liminar em mandado de

⁸⁸ Cfr. Sampaio, Nelson de Souza. *Ob cit* p. 44.

segurança impetrado por cidadãos convocados a depor perante comissão parlamentar de inquérito, que, malgrado não se recusassem a participar do ato, buscavam resguardar as suas imagens de eventual abuso de exposição midiática⁸⁹.

Eis um trecho ilustrativo da precitada decisão que demonstra a dificuldade prática de conformar o princípio democrático segundo o qual o público tem o direito de acompanhar as atividades parlamentares (para não dizer também o da liberdade de imprensa) à preservação do direito individual à boa imagem e reputação:

O que pretendem os impetrantes nada tem de irrazoável, pois, não se furtando ao dever de comparecimento à audiência da CPI, nem à publicidade do ato, querem apenas resguardar suas imagens e eventual abuso de exposição na mídia. Este é, deveras, risco perceptível a direito que tem igual assento constitucional. Ao propósito, invocando-se RENÉ ARIEL DOTTI (“Proteção da Vida Privada e Liberdade de Informação”, p. 202) e SILMA MENDES BERTI (“Direito à Própria Imagem”, p. 65), adverte-se sem exagero: ‘As acusações formais acarretam geralmente uma presunção de culpa oriunda do meio social que neutraliza a presunção de inocência. Esta embora constitua um direito (o direito de ser presumido inocente) não tem força bastante para se impor à comunidade a qual, por força da liberdade de expressão do pensamento, exerce também um direito: o direito de julgar.’ É freqüente assistirmos pela televisão à exibição, pela polícia, de pessoas detidas por envolvimento em fatos criminosos, ainda na fase de apuração de autoria, e que se vêem precocemente submetidas a verdadeiro julgamento público. Essas pessoas, meros suspeitos, podem não ser culpados e conseguir a prova de sua inocência. Mas a divulgação de rostos pela imprensa, a

⁸⁹ Mandado de Segurança nº 24.709-DF, Relator Ministro Cezar Peluso, arquivo do autor.

sugerir que se tratam de criminosos, é fato irreparável, que lhes imprime uma marca ‘indelével de desonestidade e até de periculosidade que dificilmente será desfeita. E deixam por certo um dano de difícil reparação.’(ESTELA CRISTINA BONJARDIM, “O Acusado, Sua Imagem e a Mídia”, SP, Max Limonad, 2002, p. 113-114).

Há, portanto, que se buscar equilíbrio na aplicação da regra que impõe a publicidade das sessões das comissões parlamentares de inquérito, em princípio a mais adequada ao regime democrático, tendo sob mira a preservação dos direitos fundamentais, o que nem sempre é tarefa fácil para os próprios membros da comissão, nem tampouco para o próprio Judiciário, quando chamado a decidir sobre determinado caso concreto.

Findo o trabalho da comissão parlamentar de inquérito, suas averigüações e conclusões são materializadas em um **relatório final** de caráter propositivo que, por tudo quanto já exposto, evidentemente não tem natureza jurídica de sentença, nem se reveste das características das deliberações submetidas aos estatutos do direito administrativo. Como ensina Ivair Nogueira Itagiba⁹⁰ “suas conclusões podem ser havidas como decisões tão-somente do ponto de vista da lógica. São decisões ou conclusões destinadas a servirem de fundamento às resoluções da Câmara que as constituírem.”

O relatório final da comissão parlamentar de inquérito, em Portugal, será publicado no Diário da República (artigo 20º, nº 3, da Lei nº 5/93) e deverá conter um questionário, se houver; as descrições das diligências realizadas pela comissão; as conclusões e fundamentos e o sentido do voto de cada membro, assim como as declarações de voto escritas (artigo 20º, nº 1, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, da Lei nº 5/93). Esse relatório será encaminhado ao Plenário da Assembléia da República, com ou sem projeto de resolução, onde será objeto de

debate parlamentar, não se submetendo à votação no Plenário (artigo 21º, nºs 1, 2,3,4,5,6,7).

No Brasil, a própria Constituição indica que as conclusões de comissão parlamentar de inquérito, se esta se deparar com a prática de conduta em tese tipificada como crime ou que, igualmente, tenha causado dano ao patrimônio público, histórico, meio-ambiente, consumidor ou a outros direitos difusos e coletivos, serão encaminhadas ao Ministério Público “para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.” (artigo 58, parágrafo 3º da CF).

Da mesma forma, o relatório final com as conclusões da comissão será remetido à mesa da respectiva Câmara Legislativa para adoção das medidas competentes e, se for o caso, ao próprio Executivo para adoção de medidas saneadoras, que serão acompanhadas pela comissão permanente do parlamento que tenha maior pertinência com a matéria abordada⁹¹.

Como em Portugal, o relatório final de comissão parlamentar de inquérito instituída no âmbito do parlamento brasileiro não é submetido à votação plenária.

5. CONCLUSÕES

⁹⁰ “Aperfeiçoamento do Estado Democrático” in *Revista Forense* n° 51, p. 63

⁹¹ Cfr. Artigo 37 do Regimento da Câmara dos Deputados (Resolução n° 17/89 e sucessivas alterações) e artigo 150 do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução n° 93/70 e sucessivas alterações).

Diante de tudo quanto exposto, cabe concluir que são tênues as notas distintivas do regime jurídico a que estão submetidos os inquéritos parlamentares em Portugal e no Brasil.

Com efeito, os pontos essenciais à demarcação da natureza jurídica do instituto são os seguintes:

01. As comissões de inquérito encontram a sua origem histórica na Inglaterra, após a Revolução Gloriosa (1688). Em Portugal, a disciplina constitucional da matéria foi inaugurada com a Constituição de 1838 e, no Brasil, com a Carta de 1934, apesar de já haver anteriormente previsão regimental para a instituição de comissão parlamentar de inquérito.

02. As comissões parlamentares realizam tarefa investigatória e cumprem a missão de dotar o parlamento das informações necessárias ao exercício de suas tarefas constitucionais, especialmente a de fiscalização.

03. As comissões parlamentares de inquérito encontram-se previstas no artigo 178º da Constituição de Portugal e no artigo 58, parágrafo 3º, da Carta brasileira.

04. A instituição de comissão parlamentar de inquérito insere-se no rol dos direitos da minoria parlamentar.

05. O objeto de investigação de comissão parlamentar de inquérito estende-se a qualquer assunto ou matéria de interesse público da competência do parlamento que a instituir.

06. As comissões de investigação parlamentar são expressão do mecanismo de *checks and balances* entre os poderes constituídos, o que antes de vulnerar, mostra-se garante do princípio da separação dos poderes.

07. A atuação de comissão parlamentar de inquérito não se confunde com a atuação do Poder Judiciário. Aquela busca apurar as responsabilidades políticas e estas responsabilidades jurídicas. Comissão parlamentar de inquérito não se presta a fazer julgamentos ou emitir sentenças.

08. Comissão parlamentar de inquérito deve ter objeto de investigação delimitado e prazo certo para encerrar seus trabalhos.

09. São dotadas as comissões parlamentares de inquérito de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e devem exercê-los nos mesmos limites e segundo as mesmas regras e condições impostas aos juízes. Tais poderes instrutórios não são ilimitados, pelo que devem estar submetidos aos direitos e garantias individuais. No exercício desses poderes não podem as comissões parlamentares de inquérito invadir o campo constitucionalmente reservado à atuação jurisdicional.

10. As reuniões de comissão parlamentar de inquérito são, em regra, públicas, devendo-se evitar sensacionalismos e a exposição midiática indevida de pessoas a favor das quais milita a presunção de inocência e assiste o direito à boa imagem.

11. Comissão parlamentar de inquérito deve produzir relatório final, que não tem conteúdo decisório mas propositivo.

6. BIBLIOGRAFIA

ACCIOLI, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

BARACHO, José A. de Oliveira. *Teoria das Comissões Parlamentares. Comissões Parlamentares de Inquérito*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. “Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: Política, Direito e Devido Processo Legal” *in Revista Diálogo*

Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica. Ano I, Vol. I, nº 1, Abril de 2001.

CAMPOS, Francisco. “Comissão Parlamentar de Inquérito – Poderes do Congresso – Direitos e Garantias Individuais – Exibição de papéis privados” in *Revista de Direito Administrativo* nº 67.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6ª edição. Coimbra: Almedina, 2002.

_____/ / MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa. Lei do Tribunal Constitucional*. 6ª edição. Coimbra: Coimbra, 2002.

_____/ / MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª edição, Coimbra: Coimbra, 1993.

_____. “Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional nº 195/94” in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 127, nº 3845.

COMPARATO, Fábio Konder. “Comissão Parlamentar de Inquérito” in *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 10.

CORREIA, Fernando Alves. *Direito Constitucional. A Justiça Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2001.

DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel*, Tomo IV. Paris: E de Boccard, 1924.

FORURIA, Eduardo Vírjala. “Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas” in *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerriol*, nº 3 (1993)– Dep. de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia.

GIBERT, J.R. Monteiro & MORILLO, J. Garcia. *El control parlamentario*. Madrid: Editorial Tecnos, 1984.

GUERRA, Luis López. “La función de control de los parlamentos y sus problemas actuales.” in *El Parlamento y sus transformaciones actuales – Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*. Madrid: Tecnos, 1990.

ITAGIBA, Ivair Nogueira. “Aperfeiçoamento do Estado Democrático” in *Revista Forense* n° 51.

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

_____. *Constituição Federal de 1988. Apontamentos doutrinários e jurisprudenciais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

LA CUEVA, Pablo Murillo de. “Las Comisiones de Investigación de las Cortes” in *Revista de la Facultad de Derecho de la Univesidad Complutense de Madrid*, março de 1996, 10 monográfico.

MANNELLI, Lourenço. “Segreto funzionale e commissioni parlamentari di inchiesta” in *Giurisprudenza Costituzionale*, Ano XXXVII, 1992, Novembre-Dicembre.

MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984.

MIRANDA, Jorge. “Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito” in *Direito e Justiça*, XIV, 1/2000.

_____. “Inquéritos parlamentares e separação dos poderes” in *O Direito*, III-IV, 1995.

MORAES, Alexandre de. “Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito” in *Revista de Informação Legislativa*, nº 46, abril/junho 2000.

OLIVEIRA FILHO, João de. “Inquéritos Parlamentares” in *Revista de Informação Legislativa*, nº 2.

PERALES, Ascension Elvira .“Comisiones de investigacion en el ‘Bundestag’. Un estudio de jurisprudencia.” in *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 7, nº 19, janeiro/abril de 1987.

PIÇARRA, Nuno. “Extensão e Limites dos Poderes de Investigação Próprios das Autoridades Judiciais.” in *Scientia Iuridica – Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, julho/dezembro de 1993, tomo XLII.

ROSAS, Roberto. “Limitações às Comissões Parlamentares de Inquérito do Legislativo” in *Revista de Direito Público*, nº 12.

RUBIO, Ricardo Medina. *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de Investigación*. Madrid: Editora Civitas, 1994.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

SANTAOLALLA, Fernando. *El Parlamento y sus instrumentos de información (Preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación)*, Madrid: Edersa, 1982.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

VALDÉS, Roberto L. Blanco. *El Valor de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. “As comissões de inquérito e o sigilo das comunicações telefônicas” in *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* n° 26.