



BRUNO AUGUSTO VIGO MILANEZ - OAB/PR 48.165

FELIPE FOLTRAN CAMPANHOLI - OAB/PR 56.970

**LIMITES CONSTITUCIONAIS DAS COMISSÕES
PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**



BRUNO AUGUSTO VIGO MILANEZ - OAB/PR 48.165

FELIPE FOLTRAN CAMPANHOLI - OAB/PR 56.970

**LIMITES CONSTITUCIONAIS DAS COMISSÕES PARLAMENTARES
DE INQUÉRITO**

MAR.2016

LIMITES CONSTITUCIONAIS DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Sumário: *1. Introdução. 2. Fundamento democrático. 3. Competência para a instauração e objeto da investigação parlamentar. 4. Limites constitucionais formais e materiais. 4.1. Investigação de fato determinado. 4.2. Prazo certo para a conclusão dos trabalhos. 4.3. Remessa das conclusões a outros órgãos públicos. 4.4. Publicidade. 4.5. Número de CPI's em funcionamento na Casa Legislativa. 5. Limitações Instrumentais e Garantias Individuais. 5.1. Dignidade da Pessoa Humana. 5.2. Contraditório e ampla defesa. 5.3. Vedação a autoincriminação forçada. 6. Reserva de jurisdição e limitação de direitos fundamentais. 6.1. Busca e apreensão domiciliar. 6.2. Requisição de informações e documentos a órgãos públicos e solicitação de auditorias e inspeções. 6.3. Quebra de sigilo bancário, fiscal, financeiro e de registro telefônico. 6.4. Convocações e intimações. 7. Controle jurisdicional*

1. Introdução

A higidez de uma democracia constitucional pressupõe observância ao **princípio republicano**¹, estruturante do Estado para o desempenho das funções Legislativa, Judiciária e Executiva às quais competem, respectivamente, a elaboração, tutela e execução de leis. A tais funções *típicas* somam-se funções *atípicas* (ou *anômalas*).

Neste contexto, o Legislativo possui a função precípua de elaboração de leis e fiscalização, bem como funções atípicas de administração e julgamento². Um dos mecanismos que permite o desempenho destas finalidades institucionais consiste nas *Comissões Parlamentares de Inquérito*, que "*são concebidas para viabilizar o inquérito necessário ao exercício preciso do poder de fiscalizar e de decidir, entregue ao Legislativo.*"³ A importância institucional da investigação parlamentar não se restringe apenas e tão somente ao exercício de fiscalização atribuído ao Legislativo:

*"Ampla é o limite em que se desdobra a esfera das comissões de inquérito. Através dela uma Assembléia olha diretamente os problemas da vida nacional, a fim de examiná-los de modo mais acurado. A finalidade do inquérito não é só a apuração de responsabilidades. Ele tem também o objetivo de coligir material para a obra legislativa, material útil para as resoluções e leis, porém, de outro lado, ainda se agrega o trabalho na investigação de fatos econômicos, sociológicos, financeiros, e finalmente serve como medida de controle do Legislativo sobre o Executivo."*⁴

A existência da CPI está prevista na regra do art. 58, § 3º, da CR/88: "*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*

¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 223-5. Na jurisprudência: **STF - MS 24.458**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 18.2.2003.

² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 911.

³ *Idem, ibidem*, p. 915. No direito comparado: VANOSSO, Jorge Reinaldo A. *El poder de investigación del Congreso Nacional*. In: **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, a. IX, n 27, set./dez. 1976, p. 407-446.

⁴ FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. v. 3 (arts. 54 a 91). São Paulo: Saraiva, p. 103.

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."

As disposições constitucionais a respeito das CPIs são complementadas pela Lei nº 1.579/52 - admitindo-se aplicação subsidiária das regras do Código de Processo Penal⁵ -, que regulamenta suas especificidades formais e materiais. Este estudo objetiva identificar os direitos e garantias inerentes a este importante instrumento constitucional de efetivação da atividade do Poder Legislativo, que se situa no liame tênue entre a separação dos Poderes e a garantia dos direitos fundamentais⁶.

2. Fundamento democrático

A concepção clássica de democracia como *governo da maioria* não significa a vedação por completo da deliberação pelas minorias. Ao revés, com o movimento de constitucionalização do direito, pode-se dizer que a democracia passa a ser representada por um tríplice aspecto: (a) há determinados espaços nos quais *nem mesmo a maioria absoluta decide*; (b) há espaços nos quais as minorias decidem e; (c) fora dos espaços anteriores, decide a maioria.

Nesse contexto, é possível incluir as CPIs como **instrumento deliberativo das minorias**, pois sua instalação se dá pelo quórum mínimo de 1/3 (um terço) dos membros da Casa Legislativa⁷. Este quórum constitucional é *necessário e suficiente* para a criação da CPI, sendo desnecessária submissão do requerimento de instalação

⁵ "Art. 36, *parágrafo único*, RICD - *As Comissões Parlamentares de Inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal*". Previsão similar está contida na regra do art. 153, *caput*, do RISF.

⁶ MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso ...** op. cit., p. 916: "O princípio da separação dos Poderes e a garantia dos direitos fundamentais costumam ser os pontos nevrálgicos das discussões sobre a extensão dos poderes da investigação do Legislativo. Não surpreende que esses sejam os aspectos que dominam os debates sobre o assunto levados tanto à Suprema Corte americana como à brasileira."

⁷ Em âmbito federal, o quórum de 1/3 como suficiente para a criação de CPI vem disciplinado, como norma de repetição, na regra do **art. 145, caput, do RISF** e no **art. 35, caput, do RICD**.

da *Comissão* em plenário pela maioria da Casa Legislativa⁸, o que além de violar a prerrogativa de exercício pleno da democracia pelas minorias parlamentares⁹ também afronta o direito de oposição parlamentar¹⁰:

"Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. - A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas (...), há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta no âmbito de cada uma das Casas do Congresso Nacional. A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar, por período certo, sobre fato determinado. (...) A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas

⁸ Alguns Estados admitem a deliberação plenária da instalação da CPI caso o quórum não esteja preenchido no requerimento de criação. Nesse sentido e exemplificativamente, dispõe a regra do art. 36, caput, do **RI da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná** que "A Assembleia, por requerimento de um terço de seus membros, **ou de qualquer um deles, individualmente, mediante deliberação do Plenário**, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito (...)." - g.n. - Na doutrina: "Se o quorum mínimo não for alcançado para a constituição da CPI, ou seja, se não subscreverem o requerimento o número mínimo necessário à sua constituição, este requerimento, se assim entender o autor (ou autores), poderá ser submetido à deliberação do Plenário, que decidirá a respeito da sua aprovação, i.é., da constituição ou não da CPI." (MARTÍNEZ, José Maria de S. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. Disponível em: <http://www.institutocpi brasil.org.br/portal/artigos/31-comissoes-parlamentares-de-inquerito>, acesso em 9.nov.2015)

⁹ CARAJELES COV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2007, p. 76. Na jurisprudência: "a garantia da instalação da CPI depende de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembleia Legislativa, [não havendo] razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão" (STF - ADI 3.619-ED, Rel. Min. Luiz Fux, 19.8.2015).

¹⁰ STF - MS 24.849, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 22.6.2005 e STF - ADI 3.619-ED, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 16.9.2015. No mesmo sentido: "Submeter a instalação da CPI à prévia aprovação do Plenário significaria subtrair da minoria parlamentar de 1/3 a própria prerrogativa institucional de utilizar esse instrumento de investigação e fiscalização." (STJ - RMS 23.618, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe 11.12.2008).

*Casas do Congresso Nacional. (...) A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional, que não dispõe de qualquer parcela de poder para deslocar, para o Plenário das Casas legislativas, a decisão final sobre a efetiva criação de determinada CPI, sob pena de frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalizar e de investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. A rejeição de ato de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por Líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria Constituição da República outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional."*¹¹

3. Competência para a instauração e objeto da investigação parlamentar

O Poder Legislativo detém a competência constitucional para a instauração da CPI's, admitindo-se - em âmbito federal - a formação de *Comissões* no Senado, na Câmara dos Deputados, bem como a formação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), composta por membros de ambas as casas legislativas.

O Supremo Tribunal Federal, por aplicação do *critério da simetria* e em observância ao *princípio federativo* (art. 1º, *caput* e 18, *caput*, da CR/88), considera igualmente legítima a criação de CPI's em âmbito Estadual, Municipal e Distrital¹², desde que preenchidos os requisitos formais de instalação positivados na regra do

¹¹ **STF - MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 18.12.2009.

¹² GASPARINI, Diógenes. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 807: "As Comissões Parlamentares de Inquérito também existem no âmbito estadual e municipal. Lá, são instituídas pela Assembléia Legislativa; aqui, são criadas pela Câmara de Vereadores, conforme regulado, respectivamente, pela Constituição estadual e pela Lei Orgânica do Município. *Mutatis mutandis*, os mesmos princípios são observados no âmbito do Distrito Federal." Na jurisprudência: "As Comissões Parlamentares de Inquérito Municipais devem se pautar nos moldes art. 58, § 3º c/c o art. 29, *caput*, em face do princípio da simetria e, por assim ser, o requerimento para criação de Comissões Parlamentares de Inquérito devem ser assinado por um terço dos membros da Casa Legislativa. (...)" (**TJ-PE - AI 1976620118171150**, Rel. José Ivo de Paula Guimarães, Julg. 13.10.2011)

art. 58, § 3º, da CR/88¹³, bem como respeitados os limites constitucionais relativos ao **objeto da investigação**.

Os fatos investigados na CPI são **específicos e limitados** à competência constitucional da Casa Legislativa. A especificidade significa que a CPI deve apurar fato determinado, claro e preciso, como se depreende, exemplificativamente, da regra do art. 35, § 1º, do RICD¹⁴.

A **limitação** da competência constitucional da CPI possui um duplice objetivo. *Primeiramente*, vincula-se à necessidade de **definição do objeto a ser investigado** - o que se faz, como regra, no requerimento de instalação da *Comissão*¹⁵ -, de modo a possibilitar clareza e efetividade na investigação parlamentar, bem como controle desta atividade: "*por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevisos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação*"¹⁶.

Em segundo lugar, essa limitação concretiza a **divisão de competências constitucionais**, obstando a atividade investigativa de fato alheio à atribuição fiscalizatória da Casa Legislativa¹⁷ (*v.g.* veda-se a apuração de fatos de interesse

¹³ **STF - ACO 1.271**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ. 12.2.2014 e **STF - ADI 3.619-ED**, Rel. Min. Luiz Fux, 19.8.2015: "(...) a garantia da instalação de determinada Comissão Parlamentar de Inquérito independe de deliberação plenária da respectiva Casa Legislativa. (...) **também as Assembleias Legislativas estaduais devem observar os requisitos previstos no art. 58 do texto constitucional, sendo estes os únicos requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito.**" - g.n. -

¹⁴ "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." Na doutrina, há quem considere inclusive a possibilidade de a CPI investigar **fatos particulares**: "*As comissões de inquérito também podem averiguar questões que se relacionem com fatos de ordem particular, problemas que interessem às relações de ordem privada (...)*" (FERREIRA, P. **Comentários** ... op. cit., p. 104)

¹⁵ "**Art. 145, § 1º, do RISF** - O requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas." - g.n. -

¹⁶ **STF - HC 71.039**, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 7.4.1994.

¹⁷ OLIVEIRA FILHO, João de. *Inquéritos Parlamentares*. In: **Revista de Informação Legislativa**. v. 1, n. 2, jun. 1964, p. 71: "*São investigáveis todos os fatos que possam ser objeto de legislação, de*

federal por meio de CPI Estadual¹⁸ ou a investigação de fato de interesse municipal em CPI Estadual¹⁹).

Tais limitações objetivas não obstam que no contexto de uma CPI Federal se descortine, *fortuitamente*, questão de interesse estadual ou municipal²⁰. Nessa hipótese, não há qualquer invalidade na atividade investigativa, desde que o objeto da investigação estivesse no âmbito de competências constitucionais do ente federado e *fortuitamente* tenha se chegado à questão de interesse de ente diverso.

No plano legal, a limitação decorrente de competências constitucionais é evidenciada, exemplificativamente, na regra do art. 146, do RISF:

"Art. 146 - Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito [no Senado] sobre matérias pertinentes:
I - à Câmara dos Deputados;
II - às atribuições do Poder Judiciário;
III - aos Estados."

Como se depreende dessa regra, a limitação objetiva da atividade investigativa das CPI's não decorre exclusivamente da divisão de competências

deliberação, de contrôle, de fiscalização, por parte de quaisquer órgãos do Poder Legislativo federal, estadual ou municipal."

¹⁸ "Demonstrados indícios de irregularidades em detrimento do Erário Estadual, reveste-se de competência a Comissão Parlamentar de Inquérito promovida pela Assembléia Legislativa Estadual para apuração de eventuais ilicitudes no procedimento adotado pelos administradores públicos." (STJ - RMS 17.706, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 17.12.2004). Igualmente, "*é lícito constituir, em Assembleia legislativa, comissão parlamentar de inquérito, destinada ao exame dos convênios celebrados pelo Estado, em determinado período de tempo.*" (STJ - RMS 13.290, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 24.6.2002). Na doutrina: "*eventuais atos abusivos ou ilegais dos Poderes Judiciários estaduais (excluindo-se os estritamente jurisdicionais), somente podem ser objeto de apuração pela respectiva Assembléia Legislativa, jamais pelo Senado Federal. É flagrantemente ilegal, assim, qualquer investigação de atos relacionados com as Justiças estaduais.*" (FARIA; Cássio Juvenal; GOMES, Luiz Flávio. **Poderes e Limites das CPI's**. In: <http://www.institutocpibrasil.org.br/portal/artigos/22-poderes-e-limites-das-cpis>, acesso em 22.dez.2014)

¹⁹ "**A Assembléia Legislativa estadual não goza de competência para a apuração de malversação de recursos pelo Poder Executivo Municipal**, o qual, nos termos do art. 31, da Constituição Federal deve ser fiscalizado pela Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado." - g.n. - (STF - SS 4.562, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 13.2.2014). Por outro lado, a limitação do objeto de investigação não inviabiliza, por exemplo, que CPI Estadual possa requisitar documentos perante órgão federal (STF - ACO 730, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 11.11.2005).

²⁰ "É possível que as investigações de uma Comissão Parlamentar de Inquérito estadual redundem na descoberta de crimes que sejam de competência de esferas diversas, da Justiça federal e da Justiça estadual." (STF - ADI 3.041, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 1.2.2012)

constitucionais entre União, Estados e Municípios, relacionando-se também à **separação dos poderes**.

Assim, a partir de exegese da regra do art. 146, II, do RISF, o STF firmou posição no sentido de que a **atividade jurisdicional é imune à investigação de CPI**²¹. Por essa razão, "*configura constrangimento ilegal, com evidente ofensa ao princípio da separação dos Poderes, a convocação de magistrado a fim de que preste depoimento em razão de decisões de conteúdo jurisdicional atinentes ao fato investigado pela Comissão Parlamentar de Inquérito.*"²² Em outros termos, "*o acerto ou desacerto da concessão de liminar em mandado de segurança, por traduzir ato jurisdicional, não pode ser examinado no âmbito do Legislativo, diante do princípio da separação de poderes. O próprio Regimento Interno do Senado não admite CPI sobre matéria pertinente às atribuições do Poder Judiciário (art. 146, II).*"²³

Portanto, magistrados podem ser investigados pelas *Comissões*, **desde que o objeto da investigação não se refira à atividade jurisdicional**. Se no curso da investigação for evidenciada a relação do fato investigado com exercício do poder jurisdicional, o resultado da atividade investigativa deve ser remetido ao Poder Judiciário para a continuidade das diligências investigativas.

Por fim, as limitações objetivas influem inclusive na obrigatoriedade ou não de determinadas pessoas em comparecer e/ou prestar declarações nas *Comissões*. Exemplificativamente, entende o STF que *autoridades federais estão desobrigadas de*

²¹ **STF - HC 95.259-MC**, Rel. Min. Eros Grau, DJ 4.8.2008. No mesmo sentido: "*convocação de Juiz para depor em CPI da Câmara dos Deputados sobre decisão judicial, caracteriza indevida ingerência de um poder em outro*" (**STF - HC 80.089**, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 29.9.2000). Também: "*A rigor, o Poder Legislativo tem como função precípua a normatização do direito podendo, em caráter excepcional, exercer alguns dos poderes inerentes ao Judiciário, como é o caso do poder de investigação outorgado pelo art. 58, §3º da Constituição Federal. O que não pode e não deve acontecer é o poder Legislativo investigar o poder Judiciário praticando atos judicantes de competência exclusiva deste último. Flagrante interferência na autonomia do Judiciário, afrontando a cláusula da separação dos Poderes e, com isso, violentando a Carta da República e o processo democrático.*" - g.n. - (**STJ - HC 9.348**, Rel. Min. Garcia Vieira, Rel p/ Acórdão Min. Waldemar Zveiter, DJ 19.3.2001)

²² **STF - HC 80.539**, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 1.8.2003.

²³ **STF - HC 86.581**, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 19.5.2006. No mesmo sentido: **STF - MS 25.510**, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 16.6.2006 e **STF - HC 100.341**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 4.11.2010.

*comparecer ou prestar esclarecimentos em CPI Estadual ou Municipal*²⁴ e, de forma análoga, conclui-se que CPI instalada pelo Congresso Nacional não deve inquirir autoridades municipais ou estaduais por fatos inerentes ao exercício funcional²⁵.

4. Limites constitucionais formais e materiais

A regra do art. 58, § 3º, da CR/88, prevê requisitos - que se afiguram como limitações de ordem material e formal²⁶ - para a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Em exegese dessa regra, pode-se extrair o seguinte conjunto de limitações *formais e materiais* à atividade investigativa das CPI's:

4.1. Investigação de fato determinado

A investigação de fato certo e determinado tem por fundamento evitar apurações genéricas e ineficazes, de modo que a limitação do objeto de investigação configura um requisito inerente à segurança jurídica e à observância da legalidade²⁷:

"Apenas são passíveis de investigação parlamentar os fatos delimitados, demarcados, exatos, em cujo regaço se delinearão acontecimentos de relevante interesse para a vida da Nação.

Crises abstratas, problemas momentâneos, conflitos de interesses pessoais, embates de suscetibilidades, perseguições a pessoas ou entidades, tudo isso não se enquadra na exigência constitucional, porquanto o § 3º do art. 58 inadmite requerimentos contendo fatos amorfos e indiscriminados."²⁸ - g.n. -

²⁴ **STF - SS 4.147**, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 30.3.2010: "(...) *esta Corte entende que autoridade federal pode apenas ser convidada para prestar esclarecimento em CPI estadual, não estando obrigada a comparecer.*"

²⁵ ALENCAR, Jesse Claudio Franco de. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 152.

²⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 52.

²⁷ **STF - SL 893**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 29.9.2015: "(...) *A mera indicação, portanto, não parece suficiente para garantir o funcionamento eficiente da comissão parlamentar de inquérito, o que poderá dar azo a apurações generalizadas aptas a propiciar insegurança jurídica e violações a direitos fundamentais.*"

²⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 218.

No âmbito jurisprudencial, em que pese a necessidade de identificação de fato objetivo, específico, claro e determinado na instalação da CPI - sob pena de nulidade da investigação parlamentar²⁹ -, admite-se que fatos *correlatos* e *derivados* possam ser investigados como desdobramento natural da atividade fiscalizatória³⁰. Igualmente, admite-se a possibilidade de, no curso da investigação parlamentar, ampliarem-se os fatos inicialmente constantes do requerimento de instalação da CPI, desde que demonstrada a relação (nexo) entre o fato inicialmente investigado e o fato novo a ser apurado³¹.

Assim, é cabível **posterior complementação do objeto investigado pela CPI, caso surjam fatos novos e conexos aos que originaram sua instalação**³²: "*a Comissão Parlamentar de Inquérito poderá estender o âmbito de sua apuração a fatos ilícitos ou irregulares que, no curso do procedimento investigatório, se revelarem conexos à causa determinante da criação da comissão.*"³³ Também se considera legítima a instauração de CPI para efetivar investigações relativas a fatos investigados por outros órgãos, ou que guardem conexão com o objeto de inquéritos policiais ou mesmo processos judiciais, face à **autonomia da investigação parlamentar**³⁴:

"(...) la actuación judicial en nada obsta a la asunción de las facultades congresionales a un mismo tiempo: se trata de dos cosas distintas, que se desarrollan en ámbitos separados, con fines también diversos. (...) La investigación parlamentaria responde al propósito de acumular información que es necesaria para que el Congreso o las Cámaras puedan ejercer con acierto y eficacia sus competencias

²⁹ **TJ/PR - AI 1.339.079-7**, Rel. Lélia Samardã Giacomet, DJ 27.7.2015.

³⁰ **STF - MS 25.721-MC**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.12.2005.

³¹ **STF - MS 26.441**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 9.4.2007 e **STF - MS 25.885**, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.3.2006.

³² **STF - Inq 2.245**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 9.11.2007.

³³ **STF - HC 100.341**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 2.12.2010.

³⁴ "A existência de procedimento penal investigatório, em tramitação no órgão judiciário competente, não impede a realização de atividade apuratória por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, ainda que seus objetos sejam correlatos, pois cada qual possui amplitude distinta, delimitada constitucional e legalmente, além de finalidades diversas." (**STF - HC 100.341**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 4.11.2010)

*constitucionales, ya sea en materia de legislación propiamente dicha, o en materia de control sobre la administración (...)."*³⁵ - g.n. -

4.2. Prazo certo para a conclusão dos trabalhos

As CPIs, dado serem comissões temporárias, têm prazo determinado de conclusão. A previsão constitucional abstrata (*'prazo determinado'*) vem complementada pelas regras infraconstitucionais das Casas Legislativas, que preveem prazos expressos de encerramento - como, por exemplo, a regra do art. 35, § 3º, do RICD³⁶ -, admitindo-se igualmente que no próprio requerimento de instalação da CPI se determine o prazo específico de duração, como na regra do art. 145, § 1º³⁷ e 152³⁸, do RISF.

Ainda que se admita excepcionalmente a prorrogação do prazo inicialmente determinado³⁹, é pacífico em sede jurisprudencial a impossibilidade de as atividades apuratórias da CPI ultrapassarem o período da legislatura na qual foram instaladas⁴⁰:

³⁵ VANOSSI, Jorge Reinaldo A. *El poder de investigación del Congreso Nacional*. In: **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, a. IX, n 27, set./dez. 1976, p. 414.

³⁶ "A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até a metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos."

³⁷ "O requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito determinará p fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas."

³⁸ "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."

³⁹ Em sede doutrinária, entende-se admissível apenas uma prorrogação da atividade da CPI e desde que a possibilidade de prorrogação dos trabalhos esteja prevista no requerimento de instalação da Comissão. Nesse sentido, cf.: BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 225. Contudo, o STF e o STJ entendem - face à recepção do art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/52 pela CR/88 - pela admissibilidade de sucessivas prorrogações, desde que respeitado o limite temporal da legislatura na qual a CPI foi instalada. Nesse sentido, cf.: **STF - HC 71.231**, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 31.10.1996; **STF - HC 71.261**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 3.8.2009; **STF - MS 32.885**, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 11.5.2015 e **STJ - RMS 19.367**, Rel. Min. José Delgado, DJe 29.8.2005.

⁴⁰ **STF - MS 32.885**, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 11.5.2015 e **STF - MS 30.945**, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe 6.5.2015: "(...) o Supremo Tribunal Federal, ao pronunciar-se sobre o âmbito temporal de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, advertiu que o termo final desse período não poderá estender-se além da legislatura em que tais órgãos de investigação foram constituídos". No mesmo sentido é a regra do art. 76, § 4º, do RISF. Na doutrina: FERREIRA, P. **Comentários** ... op. cit., p. 109.

*"(...) 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."*⁴¹

Oportuno ressaltar que em qualquer das hipóteses de encerramento das atividades da CPI, esgotam-se os poderes investigativos inerentes à atividade parlamentar, sendo que as diligências pendentes de realização perdem seu objeto⁴².

4.3. Remessa das conclusões a outros órgãos públicos

A conclusão dos trabalhos da CPI se dá mediante a elaboração de um *relatório final*, ainda que *relatórios parciais*⁴³ durante as atividades investigativas sejam admissíveis. A partir desses relatórios, a CPI externa suas conclusões - de natureza eminentemente *política*⁴⁴ -, que podem ser remetidas a outros órgãos públicos para providências como a apuração de responsabilidades.

Surgindo indícios de ilícitos penais a partir da atividade investigativa parlamentar - e sendo os crimes submetidos a *persecução penal mediante exercício de ação penal de iniciativa pública* -, a CPI deve encaminhar os elementos indiciários ao órgão do Ministério Público. Muito embora não haja previsão constitucional expressa nesse sentido, uma correta sistematização do texto constitucional e da legislação infraconstitucional conduz a essa conclusão.

⁴¹ SANTI, Marcos Evandro Cardoso. *Controvérsias jurídico-constitucionais na criação de comissões parlamentares de inquérito*. In: **Revista de Informação Legislativa**. v. 18, n. 69, jan./mar. 1981, p. 163.

⁴² **STF - ACO 1.271**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 30.10.2014.

⁴³ **STF - MS 25.991-AgR**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 10.9.2015.

⁴⁴ FERREIRA, P. **Comentários** ... op. cit., p. 109-110: "*Problema interessante é o de averiguar a natureza das conclusões das comissões de inquérito. Evidentemente, estas são órgãos políticos, e o seu relatório tem a mesma natureza política, abrangendo seus trabalhos e conclusões. (...) Os trabalhos da comissão de inquérito têm assim um sentido puramente político. A sua conclusão é política e não vale como decisão judicial; tampouco pode ser tida como peça de inquérito policial.*"

Em primeiro lugar pois a CPI, em que pese possuir poderes próprios de autoridade judicial, não ostenta poderes de indiciamento⁴⁵, persecução penal⁴⁶, acusação e/ou punição:

*"A figura da CPI destina-se a promover a investigação sobre fato determinado, em prazo determinado, mas com competências investigatórias equivalentes às reservadas ao Poder Judiciário. A CPI não dispõe de poder condenatório, cabendo-lhe encaminhar suas conclusões às autoridades competentes para promover a responsabilização civil, penal ou administrativa adequada."*⁴⁷ - g.n. -

Em segundo lugar, a regra do art. 129, I, da CR/88 prevê, dentre o rol de funções institucionais do Ministério Público, o exercício privativo da ação penal de iniciativa pública. Deste modo, o surgimento de indícios de ilícitos penais submetidos à ação penal pública deve chegar a conhecimento formal ao órgão com atribuição para oferecer a denúncia.

Ademais, sendo certo que as CPI's possuem *poderes próprios de autoridades judiciais*, como consectário lógico também estão vinculadas às obrigações legais próprias das autoridades judiciárias e, dentre elas, o dever previsto na regra do art. 40, do CPP, segundo o qual *"quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia."*

⁴⁵ "O encaminhamento do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, com a qualificação das condutas imputáveis às autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função, para que o Ministério Público ou as Corregedorias competentes promovam a responsabilidade civil, criminal ou administrativa, não constitui indiciamento, o que é vedado linha da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal." (STF - HC 95.277, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 20.2.2009)

⁴⁶ "O Ministério Público é o órgão competente constitucionalmente para o desempenho da persecução penal, e não há constrangimento ilegal algum na eventual apreciação de documentos fornecidos ao Procurador-Geral da República pela Comissão Parlamentar de Inquérito." (STF - HC 89.398, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 26.10.2007)

⁴⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 762. No mesmo sentido, pontua João de Oliveira Filho que *"As investigações parlamentares não têm, porém, caráter judiciário, não servem para julgar (...)"* (OLIVEIRA FILHO, João de. *Inquéritos Parlamentares*. In: **Revista de Informação Legislativa**. v. 1, n. 2, jun. 1964, p. 73)

Assim, sempre que da atividade investigativa da CPI surgirem indícios de ilícitos penais, há o dever de a *Comissão* encaminhar o resultado da atividade investigativa para o órgão do Ministério Público⁴⁸.

No que se refere ao *valor probatório das conclusões da CPI contidas no relatório conclusivo* - ou em relatórios parciais -, entende-se que esse documento possui natureza jurídica de peça meramente informativa, não servindo como fundamento exclusivo para uma condenação criminal⁴⁹, ainda que os elementos informativos produzidos na CPI possam servir de justa causa para o exercício da ação penal⁵⁰.

No que tange às regras de exclusão probatória (*exclusionary rules*), a jurisprudência do STF entende que a **vedação de provas ilícitas** (art. 5º, LVI, da CR/88 e art. 157, do CPP) também se aplica à atividade investigativa parlamentar, de modo que diligências investigativas ilícitas produzidas em CPI são consideradas inadmissíveis para quaisquer efeitos processuais, inclusive eventual indiciamento ou oferecimento de denúncia⁵¹.

4.4. Publicidade

Em um regime minimamente democrático, a regra é a atuação estatal transparente. Assim, as atividades parlamentares em geral - e as investigações em particular - são públicas⁵², ainda que determinados atos investigativos possam ser

⁴⁸ ALENCAR, Jessé Claudio Franco de. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 161. O STF entende que não há ilegalidade no envio de documentos complementares - e não apenas do relatório final - pela CPI ao órgão do MP, ainda que a regra do art. 53, § 2º, da CR/88 seja no sentido de que *somente as conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público* (STF - HC 89.398, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 15.8.2006 e STF - MS 25.707, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 13.12.2005).

⁴⁹ STF - HC 87.214-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 6.5.2010 e STF - REExt 593.727, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 14.5.2015: "(...) a unilateralidade das investigações desenvolvidas pelo Estado (não importa se pela Polícia Judiciária ou pelo Ministério Público ou, ainda, por uma CPI), no estágio preliminar da persecução penal ("informatio delicti"), não autoriza a válida formulação de qualquer decisão condenatória cujo único fundamento resida em prova inquisitorialmente produzida, mesmo porque (...) a prova unilateralmente coligida no âmbito de qualquer investigação estatal "não serve (...) para dar respaldo a um decreto condenatório, à falta de garantia do contraditório penal" (...)"

⁵⁰ STF - AP 460, Rel. Min. Roberto Barroso, DJ 10.4.2014.

⁵¹ STF - AP 341, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 25.8.2015.

⁵² STF - HC 96.982, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 1.12.2008 e STF - MS 25.832, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 20.2.2006.

realizados sob o regime do sigilo, em face da efetividade investigativa e da proteção de direitos individuais⁵³.

Na doutrina, reforça-se a tese de que a publicidade dos atos de CPI fortalece o diálogo democrático, ainda que a divulgação do resultado investigativo parlamentar deva se pautar nos limites constitucionais e infraconstitucionais inerentes a toda e qualquer atividade persecutória⁵⁴.

Obviamente, a publicidade dos atos investigativos parlamentares não engloba a divulgação pública irrestrita de elementos informativos produzidos que se encontrem sob a proteção constitucional do sigilo (*v.g.* dados bancários, fiscais e financeiros). Nesses casos, ainda que a CPI possa eventualmente ter acesso aos dados, não poderá divulgá-los publicamente⁵⁵, nem mesmo no relatório de encerramento dos trabalhos⁵⁶. Por outro lado, entende-se pela constitucionalidade da gravação e transmissão dos trabalhos da CPI, sem que isso implique violação ao direito à imagem dos convocados⁵⁷.

4.5. Número de CPI's em funcionamento na Casa Legislativa

Não há, na regra do art. 58, § 3º, da CR/88, limitação expressa que indique a quantidade máxima de CPI's que podem ser instaladas simultaneamente no âmbito de uma mesma Casa Legislativa. Porém, o dispositivo constitucional admite que os Regimentos Internos contenham previsão nesse sentido⁵⁸, como forma de limitar a

⁵³ Nesse sentido é, exemplificativamente, a redação da regra do **art. 144, incisos e parágrafo único, do RISF**, que protege os documentos de natureza sigilosa. Na jurisprudência: **STF - HC 89.226**, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 1.8.2006 e **STF - MS 25.717-MC**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 1.2.2006.

⁵⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 298. Para o autor, os atos da CPI devem ser divulgados apenas quando da apresentação do relatório final contendo as conclusões.

⁵⁵ **STF - MS 25.686**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 2.12.2005 e **STF - MS 26.895**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 2.10.2007.

⁵⁶ **STF - MS 26.014**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 1.8.2006; **STF - MS 25.750**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 10.4.2006 e **STF - MS 25.720-MC**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 2.2.2006.

⁵⁷ **STF - MS 24.832-MC**, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 18.8.2006 e **STF - MS 24.832**, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 26.3.2009.

⁵⁸ **STF - MS 23.418**, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 9.11.2007.

quantidade de investigações parlamentares simultâneas, conferindo efetividade às CPI's existentes e não inviabilizando outras atividades parlamentares⁵⁹.

Assim, a regra do art. 35, § 4º, do RICD, limita em 5 (cinco) o número de CPI's funcionando simultaneamente. E em que pese inexistir regra similar no âmbito do Senado Federal, há limitação do número de CPI's em que um mesmo parlamentar pode funcionar: "*o Senador só poderá integrar duas comissões parlamentares de inquérito, uma como titular, outra como suplente*" (art. 145 § 3º, do RISF).

5. Limitações Instrumentais e Garantias Individuais

Em que pese a atividade investigativa parlamentar não se desenvolver no bojo de um processo - mas sim de um *procedimento investigativo* -, doutrina e jurisprudência reconhecem que determinadas garantias de ordem individual e instrumental são oponíveis às CPI's, mormente porque os resultados investigativos da *Comissão* podem servir de supedâneo ao complemento de uma investigação criminal ou mesmo ao exercício da ação penal.

5.1. Dignidade da Pessoa Humana

No complexo de garantias individuais oponíveis às CPI's está a **dignidade da pessoa humana**, que impõe à atividade investigativa parlamentar implementar, de forma ampla e genérica, o respeito à integridade física, moral e/ou psicológica do cidadão convocado:

"(...) é certo que as Comissões Parlamentares de Inquérito (...) devem assegurar que a pessoa inquirida seja tratada "sem agressividade, truculência ou deboche" (...) o que significa o dever que qualquer pessoa tem de respeitar a dignidade da pessoa humana (...), igual tratamento e respeito há que ser dispensado aos membros da Comissão Parlamentar por quem a ela compareça, vale dizer, sem agressividade ou desrespeito, pois os congressistas lá estão no exercício dos seus deveres constitucionais. Os integrantes de Comissão Parlamentar de Inquérito, membros do

⁵⁹ "Regimento Interno da Câmara dos Deputados: norma que estabelece o seu gerenciamento e disciplina as regras de conduta. Art. 35, § 4º do RICD: preceito que objetiva tornar compatível, factível e viável o cumprimento do dispositivo constitucional autorizador da formação das CPI's e torna exequível esse extraordinário instrumento da atividade parlamentar." (STF - ADI 1.635-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 5.3.2004)

*Poder Público, desempenham funções de Estado, não podendo receber tratamento que importe em seu desrespeito ou em afronta a suas funções, desde que qualquer conduta que indique falta de urbanidade"*⁶⁰. - g.n. -

No que se refere à concretização desse princípio em relação à investigação parlamentar, questão relevante se refere ao **prazo de duração** das inquirições dos depoentes, que na prática podem ser estender por horas ininterruptas, o que implica em desgaste físico e psicológico do cidadão convocado, com conseqüente quebra da dignidade humana:

*"ressalte-se que, objetivando evitar uma situação opressiva, desnecessária e ilegal, acreditamos que o interrogatório numa CPI, assim como em geral, deve ter duração certa, com prazos razoáveis de intervalo, tanto para as testemunhas como para os indiciados, uma vez que estamos tratando e defendendo direitos humanos, fundados no reconhecimento do princípio da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental este, é sublinhar, insculpido no inc. III, do art. 1º, da Carta Cidadã, para que tanto uns quanto outros tenham respeitada a garantia efetiva dos seus direitos fundamentais. (...) É inquestionável, portanto, a necessidade de serem criados hábeis limites para a duração dos interrogatórios dos indiciados ou dos depoimentos de testemunhas, com horário de início, intervalos sistemáticos, mais longos para os destinados às refeições, e, também, com fixação de hora para o término da sessão, ainda que a inquirição não tenha se encerrado, porque ela pode, sem qualquer prejuízo, ser retomada, nos mesmos moldes, nos dias seguintes, se for a hipótese."*⁶¹

Tendo-se em vista a inexistência de previsão específica do prazo de duração das inquirições em sede de CPI, possível solução seria a aplicação por analogia da regra do art. 19, § 2º⁶², do Código de Processo Penal Militar.

5.2. Contraditório e ampla defesa

⁶⁰ **STF - HC 119.941**, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 25.3.2014. No mesmo sentido: **STF - HC 88.163**, Rel. Min. Ayres Britto, DJ 14.3.2006; **STF - HC 65.617**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 3.11.2005 e **STF - HC 99.893**, Rel. Min. Marcos Aurélio, DJ 27.8.2009.

⁶¹ VIEIRA, Luiz Guilherme. *CPI: duração dos depoimentos diante do princípio da dignidade da pessoa humana*. In: BONATO, Gilson (Org.). **Processo Penal, Constituição e Crítica**: estudos em homenagem ao prof. Dr. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 500-1.

⁶² "A testemunha não será inquirida por mais de quatro horas consecutivas, sendo-lhe facultado o descanso de meia hora, sempre que tiver de prestar declarações além daquele termo. O depoimento que não ficar concluído às dezoito horas será encerrado, para prosseguir no dia seguinte, em hora determinada pelo encarregado do inquérito."

O exercício das garantias do contraditório e da ampla defesa no âmbito das CPI's evoluiu na jurisprudência do STF. Inicialmente, havia uma tendência a negar eficácia a esses direitos em sede de investigação parlamentar, por analogia ao entendimento outrora firmado em relação a outras formas de investigação, como o inquérito policial. Em suma, não se compreendia como requisito de validade da atividade investigativa parlamentar - que seria atividade *unilateral*⁶³ e, portanto, não dialética - a observância ao contraditório e a ampla defesa⁶⁴.

Com a atual compreensão de que as garantias da ampla defesa e do contraditório são aplicáveis - *ainda que de forma mitigada* - na fase investigativa, tem-se reconhecido a sua oponibilidade às CPI's, inclusive com aplicação da *Súmula Vinculante nº 14*, do STF⁶⁵. Portanto, a unilateralidade da CPI não exclui a incidência *atenuada* do contraditório e da ampla defesa na investigação.

O exercício efetivo do contraditório e da ampla defesa pressupõe a assistência por advogado, motivo pelo qual tem sido facultado ao indivíduo convocado para comparecimento em CPI que seja acompanhado e que se comunique pessoal e reservadamente com advogado constituído⁶⁶.

A assistência por advogado, no âmbito da CPI, não é obrigatória, tratando-se de direito público subjetivo do cidadão, sendo desnecessária a nomeação de defensor público - na falta de procurador constituído - para o acompanhamento do indivíduo durante a investigação parlamentar⁶⁷.

⁶³ **STF - MS 24.082**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 3.10.2001.

⁶⁴ **STF - MS 25.508**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 23.9.2005.

⁶⁵ **STF - Rel 18.936**, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 18.8.2015: "(...) *uma vez obstado o acesso do investigado, aqui reclamante, e de seu defensor, aos documentos referentes à CPI, entendo configurada a violação à Súmula Vinculante nº 14 desta Suprema Corte, pela impossibilidade do amplo exercício do seu direito de defesa.*"

⁶⁶ **STF - HC 96.145**, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 2.10.2008 e **STF - HC 119.941**, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 25.3.2014: "(...) *A jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se no sentido de ser oponível às Comissões Parlamentares de Inquérito a garantia constitucional contra a autoincriminação e, conseqüentemente, do direito ao silêncio quanto a perguntas cujas respostas possam resultar em prejuízo dos depoentes.*"

⁶⁷ ALENCAR, Jessé Claudio Franco de. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 166.

No âmbito de atuação do advogado durante a investigação parlamentar, a regra do art. 7º, *caput* e incisos, da Lei 8.906/94 (Estatuto da OAB), contém os direitos e prerrogativas dos advogados, dentre os quais o direito de exercer a defesa do cliente constituído, em qualquer esfera de poder. O advogado tem o direito de exercer o seu *munus* público perante a CPI de forma ampla, irrestrita e independente - *sob pena de cerceamento de defesa* -, inclusive coibindo abusos na atividade da Comissão⁶⁸.

5.3. Vedação a autoincriminação forçada

O princípio da vedação a autoincriminação forçada - derivado de interpretação extensiva conferida ao art. 5º, LXI, da CR/88 e ao art. 8.2, g, da Convenção Americana de Direitos Humanos - é garantia amplamente reconhecida e oponível às CPI's e a qualquer atividade persecutória estatal⁶⁹.

A extensão da garantia não se reduz apenas ao direito ao silêncio do investigado, mas abrange o direito de o cidadão *não ser compelido a produzir prova em seu desfavor*⁷⁰, mesmo quando convocado na qualidade de testemunha:

*"(...) seja na condição de investigado ou de testemunha, o paciente tem o direito de permanecer em silêncio, de comunicar-se com seu advogado e de não produzir prova contra si mesmo, conforme lhe assegura o art. 5º, LXIII, da Carta da República. Incide, na hipótese, o princípio nemo tenetur se detegere."*⁷¹

⁶⁸ **STF - MS 25.923**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 7.4.2006 e **STF - HC 88.015**, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 10.10.2011. No limite, admite-se inclusive que o advogado faça cessar a participação de seu cliente na CPI, caso direitos individuais ou prerrogativas profissionais sejam desrespeitadas (cf.: **STF - HC 129.698-MC**, Rel. Min. Celso de Mello, Julg. 10.8.2015)

⁶⁹ **STF - HC 128.333**, Rel. Min. Roberto Barroso, DJ 20.5.2015; **STF - HC 119.941**, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 29.4.2014 e **STF - HC 100.341**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 4.11.2010.

⁷⁰ O exercício da garantia da vedação a autoincriminação forçada, porém, não significa que o cidadão intimado esteja desobrigado de comparecer à CPI. Ou seja, ainda que o cidadão exerça o direito de permanecer em silêncio e de não produzir provas em seu desfavor, tem o dever de comparecimento à Comissão. Nesse sentido, cf. **STF - HC 128.390**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 29.5.2015.

⁷¹ **STF - HC 129.219**, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJ 2.7.2015. É reconhecida a garantia da vedação a autoincriminação forçada inclusive nas hipóteses em que o requerimento de convocação é silente ou obscura quanto à condição de investigado ou testemunha do cidadão convocado: "*(...) atento aos moldes da aprovação do requerimento de convocação - sem identificação precisa de sua condição de acusada, potencial investigada ou mera testemunha, cabível o resguardo aos direitos inerentes à condição de investigado.*" (**STF - HC 131.197-MC**, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 5.11.2015). Também se observa a garantia nas hipóteses em que o cidadão é convocado na qualidade de testemunha, porém é possível verificar a sua real condição de investigado (**STF - HC 130.537**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe

Tratando-se de direito fundamental - marcado pela *universalidade*⁷², *indisponibilidade* e *eficácia imediata* (art. 5º, § 1º, da CR/88) - o dever de observância à garantia pode ser invocado a qualquer tempo e independe de declaração judicial, ainda que seja admissível a impetração de *habeas corpus* preventivo para o seu reconhecimento⁷³.

6. Reserva de jurisdição e limitação de direitos fundamentais

Toda e qualquer atividade investigativa *pode implicar* na limitação de direitos fundamentais. As CPI's não fogem à regra. Em caráter excepcional, medidas restritivas de direitos fundamentais são cabíveis no âmbito investigativo parlamentar, sempre e obviamente observando os limites constitucionais⁷⁴.

A adoção de medidas restritivas de direitos fundamentais no âmbito da investigação parlamentar observa o **critério da colegialidade**, estando a validade da restrição condicionada à aprovação da maioria absoluta dos integrantes da CPI⁷⁵.

E muito embora possua a CPI poderes de investigação próprio das autoridades judiciárias, entende-se que estes poderes são limitados⁷⁶ pela cláusula da **reserva de jurisdição**, que pode ser definida como

6.10.2015). Na doutrina: FERREIRA, P. **Comentários** ... op. cit., p. 142: "*Assim sendo, o cidadão não pode ser compulsoriamente obrigado a auto-incriminar-se ou a acusar-se pessoalmente por uma comissão parlamentar de inquérito, bem como não pode estar sujeito a um processo de natureza inquisitorial.*"

⁷² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 416-7.

⁷³ **STF - HC 128.390**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 25.5.2015 e **STF - HC 111.567**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 5.8.2014: "(...) *Qualquer pessoa que sofra investigações penais, policiais ou parlamentares, ostentando, ou não, a condição formal de indiciado – ainda que convocada como testemunha (...) –, possui, entre as várias prerrogativas que lhe são constitucionalmente asseguradas, o direito de permanecer em silêncio e de não produzir provas contra si própria, consoante reconhece a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (...)*"

⁷⁴ KANAYAMA, Rodrigo Luis. **Comissões Parlamentares de Inquérito: Limites às restrições aos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2001, p. 203 e ss.

⁷⁵ **STF - MS 23.669**, Rel. Min. Celso de Mello. DJ 17.4.2000: "(...) *O necessário respeito ao postulado da colegialidade qualifica-se como pressuposto de validade e de legitimidade das deliberações parlamentares, especialmente quando estas - adotadas no âmbito de Comissão Parlamentar de Inquérito - implicam ruptura, sempre excepcional, da esfera de intimidade das pessoas.*" Cf. ainda: **STF - MS 25.005**, Rel. Min. Marco Aurélio. DJ 18.2.2005: "(...) *A observância do quorum previsto regimentalmente para deliberação - maioria absoluta dos membros que integram a comissão - é formalidade essencial à valia das decisões, presente ato de constrição a alcançar terceiro.*"

*"o direito de qualquer indivíduo a uma garantia de justiça, igual, efectiva e assegurada através de 'processo justo' para defesa das suas posições jurídico-subjetivas. Esta garantia de justiça tanto pode ser reclamada em casos de lesão ou violação de direitos e interesses dos particulares por medidas e decisões de outros poderes e autoridades públicas (monopólio da última palavra contra actos do Estado) como em casos de litígios entre particulares e, por isso, carecidos de uma decisão definitiva e imparcial juridicamente vinculativa (monopólio da última palavra em litígios jurídico-privados)."*⁷⁷

Este postulado *"importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais"*⁷⁸. A limitação das atividades investigativas pela cláusula da reserva de jurisdição é construída na casuística dos precedentes:

"A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado." - g.n. - (STF - MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.5.2000)

⁷⁶ STF - HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 14.4.1994.

⁷⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 668.

⁷⁸ STF - MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.5.2000 e STF - MS 33.663, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 19.6.2015: "(...) A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes, como a decretação de indisponibilidade de bens da pessoa sob investigação legislativa".

Além da vedação à decretação de prisões cautelares, interceptação telefônica, quebra de sigilo de processo submetido a segredo de justiça⁷⁹, veda-se que CPI determine bloqueio e indisponibilidade de bens⁸⁰. Por outro lado, admite-se que a CPI possa requisitar, fundamentadamente, documentos inerentes a dados bancários e fiscais⁸¹. Também se entende que não estão abarcados na cláusula da reserva de jurisdição as diligências investigativas previstas no art. 2º, da Lei 1.579/52, art. 148, *caput*, do RISF e art. 36, do RICD.

No cotejo entre a atividade investigativa parlamentar e a cláusula-limite da reserva de jurisdição, os pontos que seguem podem ser sumariados.

6.1. Busca e apreensão domiciliar

Por força do art. 5º, XI, da CR/88, a inviolabilidade domiciliar - extensível também ao quarto ocupado de hotel, empresa ou mesmo escritório de advocacia⁸² - é direito fundamental acobertado pela reserva de jurisdição, de modo que buscas e apreensões **domiciliares** não podem ser realizadas diretamente por CPI⁸³. É admissível, porém, que a *Comissão* represente *fundamentadamente* ao Poder Judiciário, pleiteando a realização da diligência.

Em que pese o reconhecimento da garantia da inviolabilidade domiciliar, entende-se que é afeto às CPI's o poder de ordenar medidas de busca e apreensão

⁷⁹ **STF - MS 27.483**, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 10.10.2008: "*Dito de maneira menos congestionada, as Comissões Parlamentares de Inquérito carecem, ex autoritate propria, de poder jurídico para revogar, cassar, compartilhar, ou de qualquer outro modo quebrar sigilo legal e constitucionalmente imposto a processo judiciário.*" No mesmo sentido: **STF - MS 27.496**, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 25.8.2008.

⁸⁰ **STF - MS 23.480**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.9.2000.

⁸¹ "No âmbito do Poder Legislativo, apenas as comissões parlamentares de inquérito, nos termos do art. 58, § 3º, da Lei Maior, pode determinar a apresentação de declaração de bens ou informações sob sigilo fiscal, o que, evidentemente, fica ainda condicionado pela existência de um quadro fático concreto e específico e pela apresentação de pedido com fundamentação individualizada que justifique a invasão da privacidade do investigado." (**STF - ADI 2.225**, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 30.10.2014)

⁸² **STF - MS 23.444**, Rel. Min. Maurício Corrêa. DJ 28.3.2000.

⁸³ Em sentido contrário, admitindo-se que a CPI possa realizar busca e apreensão, mesmo que de caráter domiciliar, cf. **STF - MS 21.872**, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.3.2000.

não qualificadas como busca domiciliar⁸⁴. A determinação da medida - *que independe de autorização judicial* - deve vir acompanhada da indicação de causa provável e dos fundamentos que a justificam, *sob pena de nulidade absoluta da diligência*⁸⁵.

6.2. Requisição de informações e documentos a órgãos públicos e solicitação de auditorias e inspeções

A previsão destas diligências está disciplinada no art. 2º, da Lei 1.579/52, bem como no art. 148, *caput*, do RISF e art. 36, II, do RICD. Aplicável à matéria ainda, subsidiariamente, as regras dos arts. 355, do CPC⁸⁶ e 234, do CPP⁸⁷, bem como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11).

Informações sigilosas e relevantes para a segurança do Estado - '*segredo de Estado*' - devem ser franqueadas à CPI, a quem incumbirá a responsabilidade pela não divulgação do segredo⁸⁸.

Relativamente às CPI's Municipais, o STF entende que o poder de requisitar documentos se restringe aos órgãos públicos municipais⁸⁹, tendo-se em vista a restrição territorial da atividade investigativa parlamentar municipal.

No que se refere à solicitação de auditorias e inspeções ao Tribunal de Contas, a autonomia funcional desse órgão constitui limite aos requerimento da

⁸⁴ **STF - MS 33.663**, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 19.6.2015: "(...) as Comissões Parlamentares de Inquérito (...) dispõem de competência para ordenar medidas de busca e apreensão cuja execução, no entanto, em sua projeção espacial, não se qualifique como de natureza domiciliar (...)."

⁸⁵ **STF - MS 33.663**, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 19.6.2015; **STF - HC 80.420**, Rel. Min. Ellen Gracie. DJ 1.2.2002 e **STF - MS 23.642**. Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 9.3.2001.

⁸⁶ "O juiz pode ordenar que a parte exiba documento ou coisa, que se ache em seu poder."

⁸⁷ "Se o juiz tiver notícia da existência de documento relativo a ponto relevante da acusação ou da defesa, providenciará, independentemente de requerimento de qualquer das partes, para sua juntada aos autos, se possível."

⁸⁸ ALENCAR, Jessé Claudio Franco de. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 97.

⁸⁹ "Constitucionalidade do art. 12 da Constituição gaúcha, que assegura às Câmaras Municipais no exercício de suas funções legislativas e fiscalizadoras, a prerrogativa de solicitarem informações aos órgãos da administração direta e indireta, situados no respectivo município." (**STF - ADI 1.001**, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 8.8.2002)

CPI, não havendo qualquer subordinação do Tribunal de Contas às Comissões⁹⁰. Portanto, recebido o pedido de auditoria ou inspeção, o Tribunal de Contas analisará a conveniência e oportunidade do pedido, podendo recusá-lo justificadamente⁹¹.

6.3. Quebra de sigilo bancário, fiscal, financeiro e de registro telefônico

O STF entende que **não estão acobertados pela reserva de jurisdição - e portanto podem ser determinados diretamente em investigação parlamentar - a decretação da quebra dos sigilos bancário, fiscal, financeiro e de registros telefônicos**, desde que a diligência seja fundamentada - com indicação concreta de *causa provável*⁹² - excepcional⁹³ e autorizada em atenção ao princípio da colegialidade, sob pena de nulidade⁹⁴.

Entende-se devidamente amparada a diligência de quebra de sigilo quando estiverem presentes simultaneamente os seguintes requisitos: (a) motivação concreta; (b) pertinência temática com o que se investiga; (c) necessidade absoluta da medida, representada pela impossibilidade de obtenção do meio de prova através

⁹⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 131.

⁹¹ ALENCAR, Jessé Claudio Franco de. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 99-100.

⁹² **STF - MS 25.668**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 24.11.2005; **STF - MS 25.668**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 4.8.2006 e **STF - MS 33.772**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 11.9.2015: "(...) Ainda que não se afaste das comissões a prerrogativa de requisitar informações de conteúdo financeiro, impõe-se que os pronunciamentos de natureza restritiva venham acompanhados de justificativa apropriada, com a clara indicação dos dados pretendidos e das circunstâncias determinantes, não sendo suficiente, para tanto, adotar-se, como móvel, a prévia realização de debates com jornalistas." Igualmente, entende-se inexistir *causa provável* à decretação da medida, quando o fundamento único e exclusivo da diligência consiste em reportagem jornalística (**STF - MS 24.982**, Rel. Min. Joaquim Barbosa. DJ 2.8.2004).

⁹³ **STF - MS 23.843**, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 1.8.2003 e **STF - MS 25.812**, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 23.2.2006.

⁹⁴ **STF - MS 24.817**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 6.1.2009 e **STF - MS 25.668**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 4.8.2006.

de outras formas e; (d) indicação de limitação temporal do objeto da medida, que não pode representar devassa ilimitada na esfera de proteção individual⁹⁵.

No que diz com informações financeiras, admite-se que as CPI's Federais possam obter informações através do Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários ou diretamente das instituições financeiras, por força da regra do art. 4º, da Lei Complementar nº 105/2001⁹⁶.

No que se refere aos registros telefônicos, a CPI não pode determinar *quebra de sigilo telefônico e/ou telemático* - determinando a captação de comunicações em tempo real⁹⁷ - admitindo-se apenas e tão somente o acesso direto a registros telefônicos efetivados no passado. O acesso às comunicações telefônicas e/ou telemáticas deve ser precedido de autorização judicial fundamentada⁹⁸ (arts. 1º, *caput* e 5º, da Lei 9.296/96).

6.4. Convocações e intimações

No que tange à colheita da prova oral, a primeira questão de relevo consiste em identificar de forma inequívoca no ato convocatório o *status jurídico* do cidadão convocado, ou seja, se deporá na qualidade de *investigado* ou *testemunha*. A questão assume especial relevo em face do exercício de garantias individuais do cidadão investigado como, por exemplo, a vedação a autoincriminação forçada e seus consectários (*v.g.* não ser obrigado a assinar compromisso de dizer a verdade), bem como a assistência por advogado⁹⁹.

⁹⁵ **STF - MS 25.966**, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 22.5.2006.

⁹⁶ "O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais."

⁹⁷ Sobre ser vedado à CPI a decretação de **interceptação telefônica**, porque matéria afeta à reserva de jurisdição, cf.: **STF - MS 23.652**, Rel. Min. Celso de Mello. DJ 16.2.2001.

⁹⁸ KANAYAMA, Rodrigo Luis. **Comissões Parlamentares de Inquérito: limites às restrições aos direitos fundamentais**, Belo Horizonte: Fórum, 2001, p. 223.

⁹⁹ **STF - HC 131.197**, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 4.11.2015.

Como regra geral, todo e qualquer cidadão intimado tem o dever de comparecimento à CPI - *inclusive quem é convocado na qualidade de investigado* -, nos termos da regra do art. 2º, da Lei 1.579/52 -, admitindo-se a condução coercitiva daquele que descumpra a intimação¹⁰⁰.

No que se refere aos Ministros de Estado ou outros titulares de cargos diretamente subordinados à Presidência da República, a ausência injustificada à intimação para comparecimento na CPI implica na prática de crime de responsabilidade, nos termos do art. 50, da CR/88.

Relativamente ao Presidente, Vice Presidente, Governador e Vice Governador, não há regra expressa impedindo a convocação dos ocupantes destes cargos para comparecimento perante CPI. Em sede doutrinária, há quem entenda que a obrigatoriedade de comparecimento destas autoridades para prestar declarações a respeito de questões inerentes ao exercício da função implicaria em violação ao princípio da separação de poderes¹⁰¹. Portanto, ainda que convocados, os ocupantes dos precitados cargos não poderiam ser conduzidos coercitivamente caso se recusassem ao comparecimento.

Magistrados, como regra geral, são obrigados a comparecer perante a CPI. Porém, se os fatos investigados envolverem o exercício da atividade jurisdicional -

¹⁰⁰ Na doutrina: BROSSARD, Paulo. *Da obrigação de depor perante Comissões Parlamentares de Inquérito criadas por Assembléia Legislativa*. In: **Revista de Informação Legislativa**. v. 18, n. 69, jan./mar. 1981, p. 15-48. A possibilidade de condução coercitiva de testemunha deriva de aplicação da regra do art. 3º, § 1º, da Lei 1.579/52, c.c. art. 218, do CPP; MARCÃO, Renato; TANAMATI, Rodrigo Antonio Franzini. **Condução coercitiva determinada por comissão parlamentar de inquérito (CPI)**. Disponível em: <http://www.institutocpi.org.br/portal/artigos/30-conducao-coercitiva-determinada-por-comissao-parlamentar-de-inquerito-cpi>, acesso em 2.dez.2015: "(...) a possibilidade de determinarem diretamente a condução coercitiva é inerente às atribuições constitucionalmente outorgadas às Comissões, como forma de garantir celeridade e efetividade das investigações e, conseqüentemente, do poder fiscalizatório do Legislativo."

¹⁰¹ Nesse sentido, cf.: BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 103-111. O autor ainda entende que outros cargos não estão obrigados a comparecimento para depor em CPI, como é o caso de Deputados, Magistrados e membros do Ministério Público. No mesmo sentido, cf. ALENCAR, Jessé Claudio Franco de. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 152.

que é imune a investigação parlamentar - estará o magistrado desobrigado de responder aos questionamentos¹⁰².

A legislação ainda prevê *excusas legais* (art. 207, do CPP¹⁰³), nas quais o cidadão está desobrigado ao comparecimento na CPI, como é o caso do advogado convocado para prestar esclarecimento decorrente de sua atividade profissional (*v.g.* origem dos honorários advocatícios¹⁰⁴).

Por fim, há formalidades a serem observadas pela CPI para a intimação de determinados ocupantes de funções públicas. É o caso, por exemplo, das autoridades referidas na regra do art. 221, *caput*, do CPP¹⁰⁵, que devem ser intimadas com dia, hora e local previamente designados¹⁰⁶.

Quando o cidadão intimado reside em comarca diversa daquela na qual os trabalhos são desenvolvidos, admite-se que os componentes da CPI se desloquem à comarca para oitiva direta, podendo ainda as declarações serem colhidas na comarca de residência do cidadão por outros meios¹⁰⁷, inclusive através de videoconferência.

7. Controle jurisdicional

¹⁰² **STF - HC 83.438**, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 28.8.2003.

¹⁰³ "São proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar o seu testemunho."

¹⁰⁴ **STF - Pet 3.550**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 25.4.2006; **STF - HC 129.529-MC**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. 30.7.2015 e **STF - HC 129.569**, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 30.7.2015 : "(...) *para se preservar a higidez do devido processo legal, e, em especial, o equilíbrio constitucional entre o Estado-acusador e a defesa, é inadmissível que autoridades com poderes investigativos desbordem de suas atribuições para transformar defensores em investigados, subvertendo a ordem jurídica. São, pois, ilegais quaisquer incursões investigativas sobre a origem de honorários advocatícios, quando, no exercício regular da profissão, houver efetiva prestação do serviço.*" - g.n. -

¹⁰⁵ "O Presidente e o Vice-Presidente da República, os senadores e deputados federais, os ministros de Estado, os governadores de Estados e Territórios, os secretários de Estado, os prefeitos do Distrito Federal e dos Municípios, os deputados às Assembleias Legislativas Estaduais, os membros do Poder Judiciário, os ministros e juízes dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, bem como os do Tribunal Marítimo serão inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados entre eles e o juiz." O STF aplicou a mesma lógica para auditores do Tribunal de Contas (**STF - HC 80.153**, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 9.2.2000), e também entendeu que o silvícola tem o direito de ser ouvido no local de seu habitat (**STF - HC 80.240**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.10.2001)

¹⁰⁶ **STF - HC 80.153**, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 9.5.2000.

¹⁰⁷ **STF - HC 87.230**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 28.11.2005.

O controle jurisdicional da atividade de investigação parlamentar decorre do princípio da inafastabilidade, segundo o qual "*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*" (art. 5º, XXXV, da CR/88).

O dispositivo constitucional evidencia que as atividades da CPI - assim como qualquer atividade estatal - são limitadas pela Lei e que o Poder Judiciário exerce o controle de legalidade dos atos da CPI e a tutela dos direitos individuais porventura violados pela atividade investigativa parlamentar¹⁰⁸.

Oportuno referir que o controle realizado pelo Poder Judiciário em relação à atividade da CPI diz respeito à legalidade dos atos praticados pela *Comissão*, de modo que não são passíveis de controle judicial qualquer exame de conveniência e oportunidade da atividade investigativa parlamentar¹⁰⁹.

A partir da assentada premissa de que a legalidade dos atos da CPI pode se submeter a controle jurisdicional, existem alguns mecanismos processuais aptos a tutelar os direitos passíveis de violação pela investigação parlamentar. É o caso, por exemplo, do *habeas corpus* e do mandado de segurança.

O *habeas corpus* se presta a tutelar o direito de locomoção do cidadão. Em sede doutrinária e jurisprudencial, admite-se a impetração de *habeas corpus* liberatório (no caso de uma prisão ilegal) ou preventivo (na hipótese de ameaça iminente de prisão). Na casuística das CPI's, existem diversos precedentes nos tribunais superiores a respeito da matéria¹¹⁰.

¹⁰⁸ **STF - MS 23.595**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 1º.2.2000, **STF - MS 23.452**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.5.2000 e **STF - MS 33.753**, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 10.9.2015. O controle jurisdicional dos atos das CPI's é realizado pelo STF, no caso de CPI's instaladas pelo Congresso Nacional; pelo Tribunal de Justiça nas hipóteses de CPI's estaduais e pelo juiz estadual no caso de CPI's Municipais.

¹⁰⁹ **STF - MS 23.835**, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 1.8.2003 e **STF - MS 23.466-AgR**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 1.7.2009. Na doutrina: FERREIRA, P. **Comentários** ... op. cit., p. 131: "As comissões parlamentares de inquérito podem cometer abuso de poder, ensejando ofensas aos direitos fundamentais e direitos humanos. Neste caso são passíveis de controle jurisdicional, através de remédios tradicionais do *habeas corpus* e do mandado de segurança, com as respectivas destinações específicas."

¹¹⁰ Para trazer alguns exemplos que podem ser consultados: **STF - HC 87.214**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 21.6.2006; **STF - HC 88.826**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 26.5.2006; **STF - HC 80.853**, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 16.4.2001; **STF - HC 80.584**, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 6.4.2001; **STF - HC**

Exemplificativamente, o *habeas corpus* é cabível quando um cidadão convocado a CPI se nega a responder indagações feitas pelos parlamentares - exercendo seu direito constitucional de permanecer em silêncio - e, em razão disso, é ilegalmente preso por suposto e inexistente crime de desobediência¹¹¹.

Se o ato ilegal da CPI não implicar, sequer remotamente, restrição da liberdade individual, admite-se a impetração de mandado de segurança para a garantia e proteção de direito líquido e certo do cidadão. Na casuística recente dos precedentes, admite-se o cabimento dessa ação mandamental para impugnar determinação de interceptação telefônica diretamente pela CPI¹¹², o que se demonstrou inconstitucional por afronta à reserva de jurisdição.

130.536, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJ 29.9.2015; **STF - MS 23.852**. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 28.6.2001 e **STF HC 10.4098**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 16.5.2013.

¹¹¹ Tem-se admitido a impetração preventiva do *habeas corpus*, nas hipóteses em que o cidadão convocado pretenda exercer o seu direito de permanecer em silêncio em face das indagações formuladas pelo parlamentares. Nesses casos, os Tribunais Superiores também têm admitido a impetração de Mandado de Segurança, com o fundamento na garantia do exercício do direito líquido e certo de permanecer em silêncio e de exercer o direito de vedação a autoincriminação forçada.

¹¹² **STF - MS 27.483-MC-REF**, Rel. Min. Cezar Peluso, DJe 10.10.2008. Mais recentemente, entendeu o STF que "*o mandado de segurança não é meio hábil para questionar relatório parcial de Comissão Parlamentar de Inquérito, cujo trabalho, presente o § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, deve ser conclusivo*" (**STF - MS 25.991-AgR**, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 10.9.2015)

MF

Advogados Associados

Rua Comendador Macedo, nº 39 - Cj. 11 – CEP:80060-030 – Centro – Curitiba/PR
Fone/Fax: (41) 3222-9252