# Comissões parlamentares de inquérito: forma de controle da administração pública*

Ricardo Guanabara**

**Sumário**: 1. Introdução; 2. Formas de controle da administração pública; 3. Comissões parlamentares de inquérito no ordenamento jurídico brasileiro; 4. Breve quadro comparativo; 5. Conclusão.

**Palavras-chave**: comissões parlamentares de inquérito; separação de poderes; controle parlamentar.

Este artigo busca abordar, de forma introdutória e com ênfase nos direitos administrativo e, principalmente, constitucional, o tema das comissões parlamentares de inquérito. Inicialmente, trata da separação de poderes e do controle parlamentar para, em seguida, tentar situar historicamente a trajetória constitucional das comissões, bem como especificar seus aspectos legais. Por fim, discute a questão dos limites e prerrogativas dessas comissões e fornece um quadro comparativo resumido das comissões de investigação em alguns países, escolhidos a partir dos textos conseguidos, apesar da escassez de bibliografia sobre o tema.

**Congress committees for investigation: a means to control public administration**

This paper introduces the theme of the Congress committees for investigation, emphasizing on the administrative and, especially, the constitutional laws. Initially, it deals with the themes of separation between branches and of parliamentary control, in order to give the historical framework of these committees' constitutional course, as well as to present their legal aspects. Finally, the paper discusses these committees' limits and prerogatives and presents a schematic comparison between committees from different countries, based on the scarce available literature on the theme.

* Este artigo foi recebido em maio e aceito em dez. 1998.

** Bacharel em direito, doutorando em política pelo Iuperj e professor da PUC e da Universo. O autor agradece as valiosas colaborações de Maria Celina D'Araujo, consultora de pesquisa da Universo, e de José Ribas Vieira, professor da UFF.

## 1. Introdução

Apesar de fazerem parte do cotidiano dos brasileiros e de terem participado de forma decisiva da recente história política do Brasil, as comissões parlamentares de inquérito são, por assim dizer, um tema pouco explorado e ainda desconhecido pela maior parte da sociedade. Com efeito, embora as investigações parlamentares tenham-se tornado rotineiras no Brasil, pouco se sabe sobre seus poderes, especialmente quanto à sua origem, alcance e limites.

Também pouco se sabe sobre as experiências de outros países com investigações parlamentares e uma pesquisa, ainda que breve, demonstra que são semelhantes, em vários países, as formas como se processam tais investigações, independentemente do sistema de governo — parlamentarista ou presidencialista. Em todos, uma preocupação ocupa lugar central: é preciso, de alguma forma, que o Poder Legislativo mantenha um certo controle sobre as ações do Poder Executivo e se informe de forma satisfatória sobre os assuntos mais relevantes para o país, até como condição para um adequado desempenho de suas atividades.

Não obstante a relevância do estudo das prerrogativas dos parlamentos, sobretudo em tempos de consagradas liberdades democráticas, o número de estudos sobre o tema ainda deixa a desejar, ainda mais quando se referem às comissões parlamentares de inquérito. O tema foi objeto de atenção de alguns juristas na primeira metade do século no Brasil, mas passou a ser praticamente ignorado como alvo de um trabalho mais sistemático e atualizado, com a honrosa exceção da obra de José Alfredo Baracho. Dessa forma, a posição dos juristas brasileiros contemporâneos encontra-se dispersa em pareceres, alguns dos quais serão expostos neste artigo.

No caso da ciência política, somente na década de 90 começaram os estudos mais aprofundados sobre o funcionamento e a produção legal do Congresso Nacional. Tal iniciativa se deve aos esforços de pesquisadores do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) e da Universidade de São Paulo. Recentemente, pesquisadores e alunos do Iuperj (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro) também iniciaram grupos de estudos e seminários sobre o tema, numa demonstração de que o interesse por esse campo temático é crescente e promissor.

Este artigo busca abordar, de forma introdutória e com ênfase nos direitos administrativo e, principalmente, constitucional, o tema das comissões parlamentares de inquérito. Assim, trata, inicialmente, dos temas da separação de poderes e do controle parlamentar. A seguir, tenta situar historicamente a trajetória constitucional das comissões, bem como especificar seus aspectos legais. Por fim, discute a questão dos limites e prerrogativas das comissões e fornece um quadro comparativo das comissões de investigação em alguns países, escolhidos a partir dos textos conseguidos, apesar da escassez de bibliografia sobre o tema.

## 2. Formas de controle da administração pública

Depois de anos de autoritarismo, o Brasil vem-se mantendo no rol dos países que cultivam como metas o respeito às liberdades democráticas e a consagração do Estado de direito como um pilar da liberdade de seus cidadãos e da própria nação. Tais metas, ressalte-se, exigem uma determinada conformação política e institucional, além da crença dos brasileiros na democracia como um valor a ser cultivado.

Este artigo tenta discutir determinados tipos de configuração político-institucional que são adotados não só no Brasil, mas em boa parte dos países democráticos. Tal configuração reconhece o grande poder de que dispõe o Executivo, principalmente sobre a vida dos cidadãos. Por isso, percebe na idéia de controle um freio sobre a tirania e eventuais condutas prejudiciais ao bem comum por parte da administração pública. Trata-se, portanto, de uma discussão sobre formas de controle do Poder Executivo, sobretudo por outro poder, tema cuja matriz pode ser encontrada no conceito de separação de poderes.

### *A separação de poderes*

A idéia de separação de poderes, observa Dallari, possui uma longa trajetória na história do pensamento político ocidental. Seus primórdios podem ser encontrados na *Política* de Aristóteles. Nessa obra, Aristóteles discute a idéia de que a concentração de poderes nas mãos de um só indivíduo é "injusta" e "perigosa", além de apresentar problemas de eficiência quanto ao desempenho do poder político (Dallari, 1994:182).

Ainda segundo Dallari (1994:182), a idéia de uma conveniência da separação de poderes também encontrou defensores nos séculos seguintes a Aristóteles. No século XIV, coube a Marsílio de Pádua, em *Defensor pacis*, estabelecer uma distinção entre os poderes Legislativo e Executivo. Haveria, na visão desse autor, uma oposição entre o povo, chamado por ele de "primeiro legislador", e o príncipe, ator, por excelência, das funções executivas.

Um primeiro esboço de uma teoria da separação de poderes surge com os escritos de John Locke, na Inglaterra do século XVII. Em seu *Segundo tratado sobre o governo*, Locke propõe a separação do Poder Legislativo do Poder Executivo, impondo, no entanto, limites a ambos os poderes. O Poder Legislativo estava impedido de agir arbitrariamente sobre vidas e fortunas, pois seu objetivo primordial seria a preservação dos súditos. As leis humanas deviam estar de acordo com as leis da natureza (Locke, 1978:87). O Poder Executivo, por sua vez, era visto como subordinado ao Poder Legislativo, devendo a este prestar contas e executar as leis aprovadas.

Há assim uma separação de poderes (ou de funções) na teoria lockiana, que enxergava inconvenientes na concentração de poderes em um só órgão ou indivíduo, pois se um só organismo faz e executa as leis, ele tende a não cumpri-las, ou a legislar segundo interesses próprios (Michaud, 1991:42).

É, sem dúvida, com Montesquieu, no século XVIII, que a idéia de separação de poderes encontrou sua mais duradoura elaboração. Aqui observamos um enfoque diferente em relação à questão do poder. A confrontação do pensamento de Montesquieu com o de Locke revela, como bem ressalta Pierre Manent, uma preocupação daquele com a origem do poder, enquanto Montesquieu volta suas atenções para os seus efeitos, enxergando na oposição entre o poder e a liberdade o cerne de um problema político a ser resolvido (Manent, 1990:86).

Centrando-se no objetivo da liberdade dos cidadãos, Montesquieu enxerga na separação dos poderes uma condição *sine qua non* de tal objetivo, o que se vislumbra no livro XI do *Espírito das leis*: "Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo Senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do Poder Legislativo e do Executivo. Se estivesse ligado ao Poder Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao Poder Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor" (Montesquieu, 1979:149).

Ainda no século de Montesquieu, o tema da separação de poderes seria retomado e implementado como estratégia política na constituição de uma nova nação. Com efeito, o tema ocupou lugar central entre os escritos federalistas dos americanos Madison, Hamilton e Jay. Madison é, por assim dizer, tributário das teorias de Locke e Montesquieu. Com o primeiro, compartilhava a idéia de garantir a liberdade dos cidadãos por meio de um poder público limitado pelos cidadãos e seus direitos. Com o segundo, compartilhou a crença na separação de poderes como um pilar essencial ao Estado moderno e democrático (Held, 1987:61).

No entanto, mais do que reiterar a necessidade da separação de poderes, Madison insistiria na necessidade absoluta de que os poderes se misturassem e se vinculassem, a fim de que houvesse um controle constitucional de uns sobre os outros, sem que isso significasse uma influência dominante, que afetasse decisivamente a idéia de separação. A idéia de controle ocupa lugar central no pensamento madisoniano. Baseado numa concepção essencialmente pessimista acerca da natureza humana, Madison considera que é necessário estabelecer controles sobre o governo: "Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao

moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisso: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias" (Madison, 1993:350).

Como bem lembra Robert Dahl (1989:22), as proposições contidas em *O federalista* acabaram por estabelecer, na prática da política e das instituições americanas, toda uma complicada rede de controles e contrapesos institucionais, que podem ser vistos não só nos EUA, mas em diversos países: Congresso bicameral, poder de veto presidencial, controle presidencial sobre nomeações, confirmação de senadores, obstruções no Senado, comissões parlamentares com poder etc.

A noção de separação de poderes vem sendo criticada pelos juristas contemporâneos. Alega-se a indivisibilidade do poder, sugerindo-se, portanto, o termo "separação de funções". Dallari afirma que não há, de fato, uma separação de poderes, visto que os sistemas institucionais atuais permitem uma série de interpenetrações de um poder sobre o outro. O mesmo autor critica a trajetória da doutrina da separação, alegando que ela jamais conseguiu, de fato, assegurar plenamente a liberdade e a justiça para cidadãos nas chamadas "sociedades do liberalismo" (Dallari, 1994:185).

Sem nos alongarmos em uma discussão conceitual acerca da separação de poderes, diríamos apenas que ela está na base do conceito de freios e contrapesos presente nos sistemas políticos contemporâneos. Foi necessário imaginar órgãos de poder separados, para que engenharias institucionais criassem cada vez mais mecanismos de controle de um poder pelo outro. Se é polêmico atualmente mencionar o termo separação de poderes, sobretudo nos meios jurídicos, não o é falar de independência e harmonia entre os poderes, termos presentes na Constituição Brasileira de 1988.

Dentro do conceito de independência e harmonia entre os poderes sobrevive solidamente a noção de freios e contrapesos, conforme atestam as prerrogativas que possuem os poderes no Brasil de se interferirem mutuamente. Pode o Executivo vetar leis propostas pelo Legislativo. Também o Legislativo pode modificar iniciativa legal do Executivo e até modificá-la. Pode ainda o Legislativo derrubar um veto presidencial e promulgar uma lei através do presidente do Senado. Por sua vez, os tribunais podem declarar a inconstitucionalidade de tal lei. São, enfim, muitos os exemplos de interpenetração institucional no cenário brasileiro (Silva, 1993:101).

Assim, a teoria de *checks and balances*, ao estabelecer controles recíprocos entre órgãos de Estado, impede que alguns deles exerçam um poder exacerbado sobre os cidadãos. A idéia de separação ou independência de poderes não é absoluta no Estado moderno, uma vez que eventualmente, conforme veremos, ocorre uma influência de um poder sobre outro. Esse ponto é essen-

cial para o direito administrativo e para o que se convencionou chamar "controle externo da administração pública".

### *Do controle da administração pública*

Feita essa breve digressão, retornemos, então, ao ponto de partida, cujo tema era o controle da administração. Cabe, então, dizer que em um cenário político moderno o governo está sujeito a certos limites e constrangimentos, não cabendo mais ao governante a liberdade absoluta de agir, sem prestar contas de suas ações.

Há, portanto, uma vinculação da administração pública à legalidade. Supondo-se, no entanto, que o governo nem sempre atue em conformidade com a lei, são necessários mecanismos de controle, sobretudo quando se reconhece o grande poder de que dispõe a administração quanto à possibilidade de influir na vida dos cidadãos e estabelecer políticas prejudiciais ao bem comum e ao próprio Estado. Conforme adverte Hely Lopes Meirelles (1996:574): "Os Estados de Direito, como o nosso, ao organizarem sua administração, fixam a competência de seus órgãos e agentes e estabelecem os tipos e formas de controle de toda a atuação administrativa, para defesa da própria administração e dos direitos dos administrados".

### *Formas de controle da administração pública*

Em um livro clássico, Karl Lowenstein (1976:232) afirma que a finalidade da Constituição escrita é limitar a concentração do poder absoluto nas mãos de um único detentor. Isso é possível pela via da distribuição de diferentes funções estatais entre as várias áreas detentoras do poder.

O autor discorre sobre o controle, separando-o em dois tipos: quando funciona dentro do agente estatal pode ser chamado de controle intra-órgãos; quando, em contrapartida, opera em outro poder, em interação com os demais, é chamado de controle interórgãos (Lowenstein, 1976:232). Ambas as formas de controle inserem-se no que se pode chamar de controles horizontais de poder.

A noção de controle interórgãos situa-se em um quadro de equiparação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesse contexto, são previstas intervenções eventuais de um poder sobre o outro, como, por exemplo, o veto de um presidente da República a uma lei no Congresso ou, no parlamentarismo, a dissolução do Parlamento pelo primeiro-ministro. Nesse mesmo exemplo se encaixaria, ainda, um ato de um tribunal considerando inconstitucional uma lei aprovada pelo Parlamento (Lowenstein, 1976:233).

Para uma análise do caso brasileiro, usaremos as expressões controle interno e controle externo, este como um equivalente do controle interórgão proposto por Lowenstein.

## *O controle interno*

O direito administrativo brasileiro enfatiza, ao abordar o tema do controle interno, que a administração pública pode exercer controle sobre seus próprios atos sob a forma de iniciativa própria ou mediante provocação. Segundo Di Pietro, o Poder Judiciário reconhece o poder de autotutela da administração pública e esta pode declarar a nulidade de seus atos, conforme disposto na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal: "A Administração Pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial" (Di Pietro, 1997:480).

O poder de anular seus próprios atos encontra-se respaldado nos princípios gerais aos quais a administração pública deve se submeter, sobretudo o princípio da legalidade e o do predomínio do interesse público. O controle pode ser feito *ex officio* pela própria autoridade competente ou pelos administrados, por meio de recursos administrativos (Di Pietro, 1997:480).

Os recursos administrativos são os meios capazes de provocar o reexame dos atos efetuados pela administração e encontram respaldo no próprio texto da Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXIV: "A todos são assegurados, independentemente do pagamento de taxas: o direito de petição aos poderes públicos na defesa de direito ou contra ilegalidade e abuso de poder..."

Como bem ressalta Di Pietro, o direito de petição engloba diversas formas de recursos administrativos que obedecem a requisitos e procedimentos próprios. São exemplos de recursos administrativos a representação, a reclamação administrativa, o pedido de reconsideração, os recursos hierárquicos próprios e impróprios e a revisão (Di Pietro, 1997:482).

A representação é a "denúncia de irregularidades feita perante a própria administração". Entre tais irregularidades encontra-se o abuso de autoridade (Di Pietro, 1997:482). A reclamação expressa um direito que o cidadão possui, seja particular ou servidor público, de reclamar um direito ou uma reparação de um ato que lhe seja potencialmente lesivo. No pedido de reconsideração, o cidadão solicita a revisão de um ato à própria autoridade que o emitiu. O recurso hierárquico, diferentemente, é dirigido a uma autoridade superior do mesmo órgão do ato praticado (Di Pietro, 1997:484).

Recurso impróprio é dirigido a outro órgão em relação ao ato praticado. A revisão, por fim, é o recurso utilizado pelo servidor público dirigido à

administração que o puniu. É cabível quando novos fatos surgem para comprovar a inocência desse servidor (Di Pietro, 1997:484).

Esses são alguns dos controles internos da administração pública. Antes de chegarmos ao tema do controle legislativo, forma de controle externo, caberia mencionar o controle judicial dos atos da administração pública.

Sabidamente, o ordenamento jurídico brasileiro reservou exclusivamente ao Poder Judiciário o exame de lesão ou sua ameaça a direitos individuais e coletivos, não existindo, portanto, um órgão diverso que julgue contenciosos administrativos. Assim, o Poder Judiciário, com base no art. 5º, inciso XXXV, é o meio indicado para sanar eventuais prejuízos a direitos e garantias individuais.

Os instrumentos de que dispõe o cidadão contra os atos ilegais ou imorais da administração pública foram incluídos na Constituição de 1988:[1] são os institutos do *habeas-corpus, o habeas-data,* o mandado de segurança coletivo, o mandado de segurança individual, o mandado de injunção, a ação popular e a ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.347/85.

## *O controle parlamentar da administração pública*

O controle da administração pública pelo Poder Legislativo tem sido um traço comum a todos os países democráticos nesse final de século, independentemente do regime de governo. Tal controle, no caso brasileiro, pode se dar de duas formas: um controle financeiro, exercido por um órgão auxiliar do Legislativo, ou o controle político, exercido pelo próprio Poder Legislativo.

O controle financeiro é feito pelos tribunais de contas — que são órgãos auxiliares do Poder Legislativo — conforme disposto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal de 1988 (CF 88). A estes tribunais cabe velar não só pela legalidade nas instituições públicas, mas também pela economicidade e razoabilidade no emprego dos recursos públicos, seja na administração direta, seja nas empresas estatais (Figueiredo, 1991:34).

Além do controle financeiro, destaca-se, conforme ressalta Bandeira de Mello (1997:139-41), o controle político, feito pelo Parlamento, em suas diversas modalidades, tais como a sustação de atos e contratos do Poder Executivo (art. 49, V, CF 88), a convocação de ministros, requerimentos de informações, o recebimento de petições, queixas e representações dos representados, a convocação de qualquer autoridade ou pessoa para depor (art. 50, §§1º e 2º, e art. 58, §2º, III e IV da CF 88), autorizações ou aprovações do Congresso necessárias para atos concretos do Executivo (art. 49, incisos I, XII, XIII, VVI e XVII

[1] Para uma análise dos *writs* constitucionais, ver Ackel Filho (1991) e Sidou (1989).

da CF 88), poderes controladores privativos do Senado (art. 52 da CF 88), o julgamento dos atos do Executivo (art. 49, inciso XIX da CF 88) e a suspensão ou destituição do presidente da República e de ministros diante de crime de responsabilidade (arts. 85 e 86 da CF 88).

Além dos institutos já citados, o tema a ser abordado a seguir refere-se a um tipo de controle bastante usado no cenário político contemporâneo: as comissões parlamentares de inquérito, previstas no art. 58, §3º da Constituição Federal de 1988.

## 3. Comissões parlamentares de inquérito no ordenamento jurídico brasileiro

Internamente, o Congresso Nacional — Câmara e Senado — funciona dividido em comissões, denominadas permanentes e temporárias. Trata-se de uma "aplicação imediata do princípio da divisão e especialização do trabalho à atividade legislativa" (Cebrap, 1996:37). Divididas em comissões, as casas legislativas têm melhor condição de apreciar um maior número de projetos de lei. Há ganhos, ainda, na qualidade de avaliação dos projetos, uma vez que os parlamentares se alocam em comissões e se especializam nos seus respectivos assuntos, já que integram apenas uma comissão.

Divididas em campos temáticos, são 16 as comissões parlamentares permanentes na Câmara dos Deputados[2] e, segundo o regimento interno da Câmara, art. 22, I, "integram a estrutura institucional da Casa" e "são co-partícipes e agentes do processo legiferante", tendo por finalidade "apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar".

As comissões temporárias, segundo o regimento da Câmara em seu art. 22, II, são "as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura ou antes dela, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de declaração".

As comissões temporárias se subdividem em especiais, externas e de inquérito. As especiais, segundo o art. 34 do regimento, "são encarregadas de dar parecer sobre propostas de emenda à Constituição e proposições que se refiram a matéria de competência de mais de três comissões".

---

[2] As comissões em funcionamento na Câmara, segundo o regimento de 1997, são: Agricultura e Política Rural; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Constituição e Justiça e de Redação; Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; Amazônia e Desenvolvimento Regional; Economia, Indústria e Comércio; Educação, Cultura e Desporto; Fiscalização Financeira e Controle; Finanças e Tributação; Minas e Energia; Relações Exteriores e Defesa Nacional; Seguridade Social e Família; Trabalho, Administração e Serviço Público; Viação e Transportes; Desenvolvimento Urbano e Interior; Direitos Humanos.

As comissões temporárias externas, segundo o art. 38 do regimento da Câmara, são instituídas pelo presidente da Casa, de ofício ou por requerimento de qualquer parlamentar, "a fim de cumprir missão temporária autorizada, no Brasil ou no exterior".

Por fim, as comissões parlamentares de inquérito, objeto deste artigo, são assim descritas no art. 35 do regimento da Câmara:

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

§1º — Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão.

§2º — Recebido o requerimento, o presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao autor, cabendo desta decisão recurso para o plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

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

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

§5º — A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.

§6º — Do ato de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da comissão, incumbindo à Mesa e à administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a comissão solicitar."

O artigo seguinte do Regimento Interno da Câmara trata dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, assunto que será abordado adiante. De imediato, cabe dizer que, finalizados os trabalhos da comissão, um relatório deve, nos termos do art. 37 do regimento, ser publicado no *Diário do Congresso Nacional*, e encaminhado à Mesa para possíveis providências, bem como ao Ministério Público e à Advocacia Geral da União, para que estes tomem outras providências, incluindo-se a promoção da responsabilidade civil ou criminal dos agentes investigados. Também deve o relatório ser enviado

ao Poder Executivo, já que este, nos termos do art. 37, §§2º a 6º, da Constituição Federal, pode tomar providências saneadoras de natureza disciplinar e administrativa.

O Senado também está apto a criar comissões parlamentares de inquérito, o que é previsto no art. 145 do regimento dessa Casa. Antes, o art. 71 do regimento menciona que o Senado terá comissões permanentes e temporárias.[3] Espécie de comissão temporária, a Comissão Parlamentar de Inquérito, segundo o art. 145 do regimento do Senado, pode ser criada mediante requerimento de um terço dos senadores. O texto do regimento do Senado é, por assim dizer, mais "econômico" do que o da Câmara, ao disciplinar a matéria, e veda expressamente, em seu art. 146, a criação de comissões sobre matérias relativas à Câmara, às atribuições do Poder Judiciário e aos estados.

Antes de passarmos a uma análise histórica das comissões nas constituições brasileiras, cabe dizer que a Câmara e o Senado também podem, conjuntamente, criar comissões parlamentares de inquérito.

## *As CPIs nas constituições brasileiras*

A história constitucional das comissões parlamentares de inquérito no Brasil só se inaugura em 1934. Antes dessa data as cartas constitucionais existentes não mencionaram o tema. Observa José Alfredo Baracho (1988:108) que, embora existissem investigações parlamentares feitas pelas assembléias legislativas no Império, não ocorreram investigações com o objetivo de fiscalização e controle do Poder Executivo.

Mesmo na Primeira República, poucas investigações foram realizadas pelo Congresso, constituindo-se em um instrumento fraco relativamente às altas autoridades políticas. Um levantamento feito pelo clássico trabalho de Aguinaldo Costa Pereira, citado por Baracho (1988:110), demonstra que entre 1891 e 1930, mesmo sem uma norma constitucional, foram propostos na Câmara dos Deputados 19 inquéritos parlamentares.

## *As CPIs na Carta de 1934*

Na década de 30, com os novos tempos políticos vividos pelo país, o tema da investigação parlamentar foi introduzido na Constituição escrita após o fim

[3] As comissões permanentes do Senado são: Assuntos Econômicos; Assuntos Sociais; Constituição, Justiça e Cidadania; Educação; Relações Exteriores e Defesa Nacional; Serviços e Infra-Estrutura. As comissões temporárias são as internas (com finalidade específica), externas (representam o Senado em congressos, solenidades e outros eventos públicos) e as de inquérito.

da República Velha. O art. 36 da Carta assim dispunha sobre a matéria: "A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros. Parágrafo único: Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no regimento interno" (Campanhole, 1989:630).

Ressalte-se que, à época, apenas à Câmara foi atribuída a prerrogativa da criação de comissões parlamentares de inquérito, que foram, de fato, criadas nos anos seguintes por essa Casa. Baracho (1988:112) ressalta que foram criadas importantes comissões para investigar as condições de vida dos trabalhadores agrícolas e dos serviços industriais do Estado e, em 1937, duas comissões para investigar a repressão ao comunismo.

A Constituição de 1934, no entanto, teve curta duração, sendo substituída em 1937, sob a vigência do Estado Novo, por uma nova Carta, denominada "polaca", numa alusão à Constituição polonesa que também atribuía grande força ao Poder Executivo. No contexto do Estado Novo, não há que se falar em independência de poderes nem tampouco em controle da administração pública, visto que o Poder Legislativo, apesar de presente no texto constitucional com suas prerrogativas, permaneceria inerte e sem força perante o Executivo. Ressalte-se que nenhum dos legislativos, municipal, estadual ou federal, funcionou até 1945 e as eleições previstas para 1938 foram adiadas.[4]

Percebe-se, portanto, na Carta de 1937 uma presença meramente formal dos três poderes, uma vez que há, de fato, uma hipertrofia do Poder Executivo e uma ausência, também de fato, do Legislativo, impedido de funcionar. No que se refere ao Judiciário, sua autonomia fora afrontada pela criação do Tribunal de Segurança Nacional, indicado para o julgamento de crimes contra a defesa do Estado (Bicudo, 1988:25).

### *As CPIs na Carta de 1946*

Com o fim da II Guerra Mundial, um novo contexto político se impunha ao país, francamente desfavorável à ausência de liberdades democráticas. Novos partidos políticos se organizaram e eleições foram marcadas para dezembro de 1945. Sob pressão, Vargas acabou deposto pelo Alto Comando do Exército em outubro, pondo fim a um ciclo político de 15 anos. Um novo presidente da República e uma assembléia nacional constituinte ocupariam o cenário político brasileiro em 1946. A nova Constituinte foi prevista pela Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945, que, em seu art. 1º, afir-

[4] Para uma narrativa histórica do Estado Novo, ver Skidmore (1985).

mava os poderes constituintes de deputados e senadores a serem eleitos em dezembro.[5]

Segundo Bonavides e Andrade (1991:418), a Constituição de 1946 teve, em relação ao Poder Legislativo, um papel restaurador, uma vez que este poder esteve ausente por oito anos da vida política do país. Assim, o Poder Executivo perdeu, de certa forma, a grande supremacia política que lhe conferia a Carta Constitucional de 1937. A exemplo de 1934, voltou a ser contemplado o princípio da separação de poderes, bem como a possibilidade de fiscalização pelo Legislativo. O art. 54 da Constituição de 1946, de certa forma, já enunciava funções de fiscalização na nova fase democrática que se inaugurava no país: "Os ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer de suas comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado. Parágrafo único: A falta de comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade" (Campanhole, 1989:421).

Além da possibilidade da convocação de ministros de Estado, a Carta de 1946 recolocou no texto constitucional o que estava ausente desde 1937: a prerrogativa do Legislativo de criar comissões parlamentares de inquérito, previstas no art. 53: "A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de plenário sobre fato determinado sempre que o requerer um terço dos seus membros. Parágrafo único: Na organização das comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do artigo 40" (Campanhole, 1989:421).

O parágrafo único do art. 40 dispunha sobre a representação proporcional dos partidos a serem constituídos nas câmaras. Assim, a força numérica dos partidos políticos era o elemento definidor da composição das câmaras.

Restabelecida a presença constitucional das comissões parlamentares de inquérito, tal instituto teve uma presença marcante na história política do período 1945-65. Alguns episódios como a CPI da *Última Hora*, de 1953, que investigou as transações do jornal com o Banco do Brasil e a CPI, criada em 1963, para investigar a tentativa de prisão, seqüestro ou eliminação do governador Carlos Lacerda, foram eventos com grande repercussão no cenário político do país.

Para uma melhor análise da presença das comissões parlamentares de inquérito no período de vigência da Constituição de 1946, convém analisar o número anual de CPIs criadas pelas duas Casas do Congresso, ressaltando que o Senado só começou a criar tais comissões a partir de 1952. A tabela 1 ilustra o desempenho das duas casas legislativas no que se refere à função de

[5] Sobre o contexto da Constituinte de 1946, ver Bonavides & Andrade (1991).

criar comissões investigativas. O período em questão tem como encerramento a instituição da Constituição de 1967, já sob a égide do regime militar.

Tabela 1

**CPIs criadas pela Câmara e pelo Senado (1946-67)**

| Ano | Câmara | Senado |
|---|---|---|
| 1946 | 2 | – |
| 1947 | 2 | – |
| 1948 | 5 | – |
| 1949 | 4 | – |
| 1950 | 4 | – |
| 1951 | 1 | – |
| 1952 | 15 | 2 |
| 1953 | 8 | 1 |
| 1954 | 6 | – |
| 1955 | 19 | – |
| 1956 | 15 | – |
| 1957 | 13 | – |
| 1958 | 6 | 1 |
| 1959 | 11 | – |
| 1960 | 9 | – |
| 1961 | 14 | – |
| 1962 | 6 | 2 |
| 1963 | 30 | 2 |
| 1964 | 15 | – |
| 1965 | 24 | 2 |
| 1966 | 15 | – |
| 1967 | 16 | 1 |
| Total | 240 | 13 |

Fontes: Coutinho (1983) e Oliveira (1991)

Uma primeira análise da tabela 1 demonstra que a Câmara desempenhou um papel mais importante do que o Senado no que se refere à criação de comissões parlamentares de inquérito no período em questão. Malgrado o fato de que somente a partir de 1952 o Senado passa a criar tais comissões, não se pode ignorar a grande disposição dos deputados para as investigações: foram 240 CPIs em 21 anos, uma média superior a 10 CPIs criadas anualmente, contra apenas 13 CPIs criadas pelo Senado desde 1952.

É importante, ainda, ressaltar que das 240 CPIs criadas pela Câmara entre 1946 e 1967, 152 tiveram seus trabalhos concluídos e seus relatórios aprovados pela Casa. Em contrapartida, 82 CPIs não concluíram seus trabalhos e seis sequer chegaram a ser instaladas.

Um estudo realizado na primeira metade dos anos 70 demonstra que embora as CPIs tenham sido criadas em grande quantidade, gerando grande publicidade para o trabalho dos parlamentares, poucas, de fato, geraram medidas tomadas por outros setores em resposta aos fatos apurados. Entre 1963 e 1967, 43 relatórios de CPIs aprovados pela Câmara foram enviados a outros setores, mas, como resposta, apenas três medidas foram tomadas pelos setores acionados (Astiz, 1975:13).

### *As CPIs na Carta de 1967*

Se o período 1946-67 foi marcado pela efervescência política, o golpe de 1964 e os anos subseqüentes de repressão configuraram um novo período, marcado pela radicalização política e pela repressão. Tal quadro se refletiu na estrutura institucional do país, que novamente comportaria uma supremacia do Poder Executivo sobre os demais, conseqüência direta do regime militar. A edição de uma nova Constituição em 1967, um surto de cassações, o fechamento temporário do Congresso, além da instituição de um novo sistema partidário (desde 1966), deram o tom dos ingredientes políticos que perdurariam até 1979.

Na nova Constituição, promulgada em 1967, como bem ressaltam Bonavides e Andrade (1991:432), o regime militar buscava institucionalizar-se. O Congresso foi convocado extraordinariamente para, entre 12 de dezembro de 1966 e 24 de janeiro de 1967, debater e votar um projeto de nova Constituição. Constrangidos pelos atos institucionais em vigor, os parlamentares da oposição não conseguiram evitar que a Carta refletisse as pretensões do Executivo de obter uma centralização de poderes.

Apesar de seu conteúdo centralizador, a Carta de 1967 reservou, ao menos formalmente, um papel relevante ao Congresso e não suprimiu, a exemplo da Constituição de 1937, os poderes da Câmara e do Senado para criar comissões parlamentares de inquérito. Tal possibilidade era prevista no art. 39: "A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros" (Campanhole, 1989:333).

Formalmente, portanto, o Parlamento brasileiro manteve todas as prerrogativas legais para exercer sua função fiscalizadora sobre o Poder Executivo. Além das CPIs, podia, ainda, nos termos do art. 40 da Carta de 1967, convocar ministros de Estado para prestar declarações. O cotidiano da políti-

ca brasileira, todavia, mostraria que na prática a correlação de forças era francamente desfavorável ao Poder Legislativo no cenário pós-67. Após o Ato Institucional nº 5, ocorreu um recrudescimento da repressão política com novas cassações, o que resultou, ironicamente, um controle do Legislativo pelo Executivo.

A tabela 2 ilustra o que foram os anos imediatamente posteriores à edição do AI-5 no que se refere ao poder investigativo do Congresso.

Tabela 2

**CPIs criadas pela Câmara e pelo Senado (1968-81)**

| Ano | Câmara | Senado |
|---|---|---|
| 1968 | 15 | 1 |
| 1969 | – | – |
| 1970 | – | – |
| 1971 | – | – |
| 1972 | – | – |
| 1973 | 1 | – |
| 1974 | – | – |
| 1975 | 7 | 1 |
| 1976 | 4 | – |
| 1977 | 5 | – |
| 1978 | 2 | 1 |
| 1979 | 6 | 3 |
| 1980 | 8 | – |
| 1981 | 4 | 2 |
| Total | 52 | 8 |

Fontes: Coutinho (1983) e Oliveira (1991).

A tabela 2 não deixa dúvidas de que há um marco no enfraquecimento do Congresso *vis-à-vis* o Poder Executivo. Tal marco situa-se em dezembro de 1968, com a edição do AI-5. Entre 1969 e 1973 nenhuma CPI foi criada no Senado e apenas uma criada na Câmara.[6] Após 1974, o ritmo de criação de investigações parlamentares foi retomado, sem, no entanto, jamais alcançar o ritmo e a intensidade do período 1946-67.

[6] A única CPI criada em 1973 investigou as causas do tráfico e do uso de substâncias alucinógenas.

Também o número de providências tomadas por outros setores, que já era pequeno, desapareceu completamente até 1971. Entre 1967 e 1971, 16 relatórios aprovados pela Câmara foram enviados a outros setores e nenhuma medida foi tomada (Astiz, 1975:13).

A década de 70 foi marcada por um cenário prejudicial ao livre desempenho, pelo Congresso, de suas funções mais elementares. Não houve, efetivamente, condições políticas para que houvesse o exercício do poder de fiscalização sobre o Executivo. O AI-5 ainda faria sentir seus efeitos em 1977, com o fechamento temporário do Congresso.

Apenas entre 1964 e 1973, 1.058 pessoas tiveram seus direitos políticos ou mandatos cassados no Brasil. Se somarmos a esses brasileiros os que foram aposentados, reformados ou demitidos, teremos, segundo Santos (1990), um total de 4.841 punidos politicamente, a maioria pelo AI-1 (2.990) e AI-5 (1.399).

Somente no final da década de 70, com o início do processo de abertura e a anistia que permitiu a volta dos cassados, o país começaria a viver algumas das liberdades democráticas. Em 1982 foram restabelecidas as eleições diretas para o governo dos estados, com vitória da oposição nas principais unidades da Federação, especialmente no Rio de Janeiro (Leonel Brizola — PDT), São Paulo (Franco Montoro — PMDB) e Minas Gerais (Tancredo Neves — PMDB). A oposição se fortaleceu também no Congresso Nacional, não a ponto de aprovar a Emenda Dante de Oliveira, que restabelecia as eleições diretas para pesidente da República em 1984, mas a ponto de, com a adesão de membros do PDS, lançar a candidatura de Tancredo Neves à presidência da República nas eleições indiretas de 1985.

### *As CPIs na Carta de 1988*

Com o fim do regime militar e a posse de um governo civil, 21 anos após o golpe de 1964, uma nova ordem constitucional, mais adequada aos novos tempos, se impunha ao país. A pressão da sociedade civil pela convocação de uma assembléia nacional constituinte, que começara ainda em 1977 através de um grupo de juristas que lançou a *Carta aos brasileiros* (Bonavides & Andrade, 1991:452), tornou-se mais forte na década de 80. Finalmente, em 28 de junho de 1985, José Sarney enviou mensagem ao Congresso propondo a convocação de uma assembléia nacional constituinte.

Eleitos em 1986, os parlamentares que escreveram a Carta de 1988 desempenharam seu papel em um clima de grande liberdade, o que resultou em uma Constituição mais "equilibrada" relativamente à força dos três poderes. Há que se ressaltar que o Poder Legislativo adquiriu mais instrumentos de controle do Executivo: uma maior participação na feitura do orçamento, participação na concessão de canais de rádio e televisão, competência para fixar ou modificar o efetivo das Forças Armadas, sustação de atos normativos do

governo e, naturalmente, a prerrogativa da criação de comissões parlamentares de inquérito, previstas no art. 58, §3º: "As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores" (Campanhole, 1989:44).

Como salienta Fábio Konder Comparato (1995:60), a Constituição de 1988, em relação às anteriores, dividiu as comissões em permanentes e temporárias, além de especificar suas funções. Na década de 80 as CPIs voltaram a adquirir grande importância e se tornaram comuns na década seguinte, inclusive ocupando lugar central na deposição do presidente Fernando Collor de Mello em 1992. Ressaltem-se, ainda, a CPI do orçamento, em 1993, que investigou os desvios de verbas no orçamento federal, e a CPI dos precatórios, em 1997, que investigou a emissão de títulos públicos por prefeituras e governos de estados.

### *Poderes e limites das comissões parlamentares de inquérito no Brasil*

Se a Constituição Federal estabeleceu genericamente a função das comissões parlamentares de inquérito, coube aos regimentos das Casas — Câmara e Senado — detalhar os poderes das CPIs em suas investigações, bem como os limites. Estes são, ainda, freqüentemente, objeto de análise por parte dos juristas brasileiros que buscam impedir eventuais abusos de autoridade das comissões.

Os poderes das CPIs na Câmara estão indicados no art. 36 do regimento da Casa:

"A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

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

II — determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de deputados e ministros de Estado,

tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;

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

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

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

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

Parágrafo único: As comissões parlamentares de inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal."

Também o regimento interno do Senado Federal, em seus arts. 148 e seguintes, trata, de forma semelhante, dos poderes de suas CPIs:

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

§1º — No dia previamente designado, se não houver número para deliberar, a comissão parlamentar de inquérito poderá tomar depoimento das testemunhas ou autoridades convocadas, desde que estejam presentes o presidente e o relator.

§2º — Os indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação processual penal, aplicando-se, no que couber, a mesma legislação, na inquirição de testemunhas e autoridades."

"Art. 149 — O presidente da comissão parlamentar de inquérito, por deliberação desta, poderá incumbir um dos seus membros ou funcionários da secretaria do Senado da realização de qualquer sindicância ou diligência necessária aos seus trabalhos."

"Art. 150 — Ao término de seus trabalhos, a comissão parlamentar de inquérito enviará à Mesa, para conhecimento do plenário, seu relatório e conclusões.

§1º — A comissão poderá concluir seu relatório por projeto de resolução se o Senado for competente para deliberar a respeito.

§2º — Sendo diversos os fatos objetos de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais."

"Art. 153 — Nos atos processuais, aplicar-se-ão, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Penal."

As disposições contidas nos regimentos da Câmara e do Senado são semelhantes, pois falam da requisição de testemunhas, funcionários das casas, parlamentares, ministros de Estado e documentos, entre outras medidas. O regimento do Senado, no entanto, menciona a possibilidade de requerer ao Tribunal de Contas da União inspeções e auditorias eventualmente necessárias, o que não consta do regimento da Câmara.

Outra pequena diferença entre os dois regimentos quanto à matéria encontra-se na destinação a ser dada aos relatórios das comissões de inquérito. Na Câmara, menciona-se, no art. 37, seu envio à Mesa, ao Ministério Público ou à Advocacia Geral da União, ao Poder Executivo, à comissão permanente que seja afim à matéria e ao Tribunal de Contas. O Senado, por sua vez, contempla em seu regimento, arts. 150 e 151, o envio do relatório à Mesa, para conhecimento do plenário, e ao Ministério Público.

Antes da Constituição Federal de 1988 e dos regimentos atuais da Câmara e do Senado, a Lei nº 1.579/52 já dispunha sobre as competências específicas das comissões parlamentares de inquérito em seu art. 2º, no qual mencionava prerrogativas posteriormente endossadas pelos regimentos: determinação de diligências necessárias, convocação de ministros de Estado, tomada de depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, requisição de documentos e informações de repartições públicas e autárquicas (Barroso, 1996:174).

Todavia, se são significativos os poderes das comissões parlamentares de inquérito autorizados pelo ordenamento jurídico, há que se ressaltar os seus limites. Como bem ressalta Comparato (1995:62), tais limites referem-se à sua competência, ao aspecto temporal e ao seu conteúdo. Poder-se-ia falar ainda em limitações quanto à sua forma, como quer Barroso, mas sua forma está dispersa nos três limites defendidos por Comparato. Assim, ao se falar de um limite de competência das CPIs, deve-se ter em conta que tais comissões, se instaladas no Legislativo federal, não possuem poder para "invadir" a competência reservada pela Constituição a estados ou municípios. O que signifi-

ca, como bem acentua Barroso (1996:167), que a "competência do Congresso, da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal é o limite do poder investigatório da comissão federal, estadual ou municipal".

Outro aspecto quanto à competência refere-se ao fato de que as atribuições das CPIs não se confundem com as da polícia ou do Ministério Público. Às CPIs são atribuídos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mas, segundo Barroso (1996:170), "não houve outorga de auto-executoriedade à comissão, que, em qualquer caso, haverá de servir-se do Poder Judiciário". O que a legislação buscou foi conceder às CPIs o poder de emprestar às suas investigações um sentido de obrigatoriedade.

As comissões possuem, ainda, um limite temporal, ou seja, são criadas com um prazo certo, não só expresso na Constituição Federal em seu art. 58, §3º, mas também nos regimentos das casas legislativas. Na Câmara, o prazo é expresso no art. 35, §3º, do regimento, que indica um prazo de 120 dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do plenário. No Senado, o prazo está indicado no art. 76, §4º, que determina que a duração das CPIs não pode, em qualquer hipótese, ultrapassar o período da legislatura em que foi criada.

Comparato (1995:62) ressalta, quanto ao conteúdo das comissões de inquérito, que não pode haver investigação parlamentar para apuração de questões que não sejam de interesse público, ou "que careçam de suficiente precisão material". Tal limite proíbe, portanto, que se investiguem fatos da vida privada de qualquer cidadão brasileiro, ainda que de licitude duvidosa (Barroso, 1996:169). Ressalta, no entanto, Pontes de Miranda, em seus comentários à Constituição de 1967, que a investigação se justifica sobre um indivíduo se visa, por exemplo, a apurar "se a fortuna de uma pessoa que foi empregado público, ou exerceu cargo na administração corresponde com as declarações de imposto de renda" (Miranda, 1967:48).

Também em Portugal é consagrado o entendimento, entre juristas, de que as comissões de inquérito devem-se limitar aos assuntos, órgãos e departamentos de governo e Estado, conforme afirmam Canotilho e Moreira (1985:244): "Não decorrem diretamente da Constituição os limites dos inquéritos parlamentares, quanto aos assuntos que podem ser objeto deles. Seguramente que pode ser objeto de inquérito parlamentar qualquer departamento governamental, ou qualquer organismo ou serviço do Estado, bem como qualquer ato dos respectivos titulares ou agentes. Ao invés, afigura-se não ser admissível que possa ser objeto direto de inquérito parlamentar qualquer pessoa ou organização privada".

O mesmo entendimento, nos dias de hoje, é consagrado nos EUA. Todavia, até que se chegasse ao estágio atual, de uma ampla proteção aos direitos e garantias individuais frente às investigações parlamentares, a nação americana teve de passar por períodos de intensas invasões à intimidade de seus cidadãos por parte de algumas CPIs. Segundo Leda Boechat Rodrigues,

nas décadas de 30 e 40 constituíram-se comissões parlamentares que se notabilizaram pela intromissão na vida privada dos americanos. Na Câmara dos Deputados, foi instituída a Comissão de Atividades Antiamericanas, presidida por um parlamentar do Texas, destinada a investigar "esforços de comunistas para se infiltrarem no governo e nas organizações privadas para explorar causas populares" (Rodrigues, 1991:92).

No Senado americano, duas subcomissões permanentes — a de inquérito e a de segurança interna — foram criadas na década de 40 e presididas pelo senador Joseph McCarthy. Seu objetivo também foi o de investigar a presença do comunismo na sociedade americana, também incorrendo, no entanto, em violações à intimidade dos cidadãos, com grande prejuízo para suas reputações (Rodrigues, 1991:93).

Contando com a conivência do Poder Judiciário, as comissões parlamentares de investigação promoveram toda sorte de abusos sobre a vida privada dos americanos, até que na década de 50, com a ascensão de Earl Warren à presidência da Suprema Corte americana, ocorreu uma efetiva valorização dos direitos e garantias individuais, com repercussões nas questões racial e política. Quanto às comissões, seu campo de atuação sofreu grande limitação, sobressaindo-se a tese de que o poder do Congresso não é ilimitado, "não havendo autoridade para expor os negócios privados dos indivíduos sem justificação em termos das funções do Congresso" (Rodrigues, 1991:98). Entendeu-se, portanto, que as investigações parlamentares não podiam invadir a intimidade dos indivíduos e deviam se relacionar compulsoriamente com o propósito legislativo. Para que tais limites fossem possíveis, adotou-se um maior rigor na definição do fato a ser apurado, o que também é previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

As comissões parlamentares de inquérito devem ser criadas para apuração de fato determinado, segundo o §3º do art. 58 da Constituição Federal. Tal determinação afasta a possibilidade de CPIs destinadas a investigar "fatos abstratos ou situações de contornos indefinidos" (Comparato, 1995:62). Ressalta Pontes de Miranda que a necessidade de se precisar o fato esteve presente não só na Constituição de 1967, mas também nas de 1934 e 1946. Segundo o jurista, fato determinado "é qualquer fato da vida constitucional do país" (Miranda, 1967:47).

O fato a ser investigado, portanto, deve ser preciso e de interesse público relevante. Nas palavras de Cretella Júnior (1992:2.700), "fato determinado é fato concreto, específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre os fatos investigados".

Todas essas limitações constituem uma garantia para o cidadão e para a sociedade e são adequadas num ambiente de respeito aos direitos e garantias individuais, próprio do Estado de direito. Finalizando, cabe suscitar uma pequena polêmica, ainda relativa aos poderes das comissões parlamentares de inquérito: podem as comissões efetuar, por seus próprios meios, busca e

apreensão de papéis e documentos? Segundo o jurista José Celso Mello Filho, as comissões não possuem esse poder, "devendo portanto requerer essa providência coercitiva ao Poder Judiciário" (Barroso, 1996:172). A mesma opinião, de que é inadmissível a busca e apreensão efetuada por CPI sem "controle judicial prévio" é abraçada por Barroso (1996:172).

Por outro lado, é Pontes de Miranda (1967:59) quem sustenta entendimento contrário, já que afirma em seus *comentários:* "as buscas e apreensões são permitidas quando há razões fundadas para se terem como indispensáveis. Realizam-se por intermédio de autoridade policial, ou por mandado da comissão de inquérito".

Em julgamento de *habeas corpus* de 1994, cujo relator foi o então ministro Paulo Brossard, o Supremo Tribunal Federal assim se manifestou: "A Comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio".[7]

## 4. Breve quadro comparativo

As comissões parlamentares de inquérito são largamente utilizadas nos países democráticos, como uma forma de controle sobre as atividades do Poder Executivo. Muitas configurações desse instituto são comuns a diversos países, conforme veremos nos breves exemplos que apresentamos a seguir, a começar pelo caso francês.

Afirma Baracho (1988:91) que a primeira comissão parlamentar de inquérito efetivamente constituída na França data de 1828 e foi instalada pela Câmara dos Deputados para estudar o comportamento do Gabinete Vilelle. Tal investigação, no entanto, não era prevista no ordenamento jurídico, pelo menos até 1914, embora resoluções da Câmara já previssem a possibilidade de se criar inquéritos para investigar eleições contestadas (Baracho, 1988:81).

Na prática, as comissões de inquérito remontam mesmo ao século passado, uma vez que se convencionou a atribuição de poderes de investigações a comissões já existentes. A partir de 1958, as CPIs foram definitivamente incorporadas ao cenário jurídico francês, não pela via constitucional, mas por lei ordinária (*L'Ordennance* nº 58-1.100, de 17 de novembro de 1958). Tal lei determinou que são duas as espécies de comissão parlamentar de inquérito: as comissões de inquérito (*d'enquete*), que são formadas para recolher elementos e informações sobre fatos determinados, e as comissões de controle, para examinar a gestão administrativa, financeira ou técnica dos serviços públicos ou empresas nacionais (Laporte & Tulard, 1986:108).

[7] HC 71.039/RJ, 7 abr. 1979.

Tal como em outros países, inclusive o Brasil, as comissões parlamentares de inquérito na França sofrem certas restrições em seu funcionamento. Entre elas, vale destacar: devem-se limitar a fatos "determinados" e não podem ultrapassar o prazo de seis meses (Madiot, 1995:92). Cabe, ainda, ressaltar um aspecto essencial das CPIs francesas, referente à publicidade de seus trabalhos. Na França, há uma restrição à publicidade dos trabalhos e reuniões, com o propósito de assegurar maior eficácia às investigações, sendo proibida qualquer publicação de material, antes que seja concluído o relatório final.

O caso dos EUA tem chamado a atenção pelo caráter sensacionalista que se emprestou às comissões de inquérito parlamentar, sobretudo com o advento da grande imprensa. Nesse país, as comissões também não são um preceito constitucional, mas possuem uma longa tradição na vida política do país. Segundo Roland Young (1966:247), a autoridade do Congresso para investigar derivaria da imprescindível necessidade de informações para que o Legislativo elabore as leis. Se tais informações não são conseguidas facilmente, cabe ao Congresso fazer valer seus direitos de coerção. Há, por assim dizer, uma dedução da cláusula constitucional de que "todos os poderes legislativos pertencem ao Congresso" e, por isso mesmo, o Legislativo precisa operar com um nível máximo de informação. Ocorre, entretanto, que os pedidos de informação são, por vezes, totalmente inócuos e as informações voluntárias podem ser incorretas e incompletas, justificando-se, pois, o poder de coação do Congresso (Young, 1966:251).

Os inquéritos parlamentares surgem nos EUA em 1791, quando o Congresso criou uma comissão com poderes especiais para investigar a expedição Saint Clair contra os índios, que ocasionou grande número de mortes imprevistas (Young, 1966:248). As comissões continuaram no século XIX e obtiveram grande destaque no cenário político do país no século XX, quando o Poder Judiciário, a partir da década de 50, conforme descrito na seção anterior deste artigo, resolveu impor limites à atuação do Congresso com o fito de preservar direitos e garantias individuais.

Há, basicamente, três tipos de comissão parlamentar nos EUA. As chamadas *standing comittees* são as comissões permanentes das casas legislativas, enquanto as *conference comittees* são criadas para resolver divergências entre a Câmara e o Senado sobre uma parte específica de alguma legislação. Por fim, as *select comittees,* nas quais se encaixam as comissões de inquérito, são criadas com o propósito específico de lidar com assuntos eventuais ou de interesse permanente. Um exemplo desse tipo de comissão foi a instituída pelo Senado para investigar o caso Watergate (Janta, 1989:367). Há, ainda, uma quarta modalidade de comissão nos EUA, que são as *joint comittees,* comissões conjuntas da Câmara e do Senado.

Embora a tarefa de investigar seja atribuída geralmente às *select committees,* todas as comissões possuem o poder de requisitar pessoas e docu-

mentos, o chamado *power to send for persons, papers and records*, desde que seja necessário ao desempenho satisfatório de seus trabalhos.

Em Portugal, as comissões parlamentares de inquérito estão previstas na Carta Constitucional, em seu art. 181:

"1. A Assembléia 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 Assembléia da República.

3. As petições dirigidas à assembléia são apreciadas pelas comissões, que podem solicitar o depoimento de quaisquer cidadãos.

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 efetividade 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" (Canotilho & Moreira, 1985:179).

Constitucionalmente, há a possibilidade de criação de dois tipos de comissão de inquérito: "as criadas em termos gerais (comissões eventuais de inquérito, discutidas e apreciadas em plenário) e as requeridas em termos de direito potestativo, previstas no art. 181, n. 4" (Bandeira, 1995:141).

Segundo Canotilho, as CPIs em Portugal têm-se constituído em um grande instrumento de controle do Poder Executivo, uma vez que, bastando um quinto dos deputados para fazer seu requerimento, sua instituição independe do consentimento da maioria do plenário, o que beneficia a oposição, que, mesmo com uma bancada minoritária, pode exercer seu poder de controle (Canotilho & Moreira, 1985:244).

O problema maior a ser enfrentado pelas minorias é, no entanto, a composição das comissões, que obedece ao critério da proporcionalidade. Assim, a vontade da bancada majoritária acaba prevalecendo na determinação das diligências necessárias, como, por exemplo, o pedido de documentos, a delimitação de prazos, bem como do relatório final (Bandeira, 1995:141).

Por fim, cabe dizer que em Portugal, como na França, predomina a tese do secretismo dos trabalhos, com vistas a assegurar uma maior eficiência dos trabalhos, o que tem suscitado polêmica no meio parlamentar, a tal ponto que uma reforma realizada em 1993 obrigou a que determinadas fases do in-

quérito parlamentar sejam públicas, como as sessões iniciais (eleição da Mesa, aprovação de requerimento, definição dos objetivos) e a última sessão, quando ocorrem a votação do relatório final e declarações de voto (Bandeira, 1995:143).

## 5. Conclusão

Há pelo menos dois séculos, alguns países incumbiram seus parlamentos da tarefa de fiscalização do Poder Executivo. Esta é uma tradição que se enraizou nas democracias contemporâneas, onde se reconhece que os governos devem estar sujeitos a algum tipo de controle, sobretudo pelos grandes poderes e recursos de que dispõem.

No Brasil, as CPIs adquiriram grande força, sobretudo recentemente, quando uma delas teve o poder de ocasionar o *impeachment* de um presidente da República. Exatamente pelo reconhecimento de seus grandes poderes, em determinados momentos o Poder Judiciário foi obrigado a se manifestar sobre os limites da investigação parlamentar. Tal fato é mais comum nos EUA, onde a publicidade dos trabalhos poderia comprometer os direitos e garantias individuais.

De qualquer forma, no cenário brasileiro as CPIs vêm cumprindo bem o seu papel de controle e desempenhando, ainda, uma outra função: a de trazer informações à sociedade sobre o funcionamento dos negócios públicos, conforme atestam as investigações recentes sobre a utilização de precatórios pelas prefeituras e governos dos estados. Desde que mantidas na estrita legalidade e no respeito aos direitos e garantias individuais, as investigações parlamentares são um instrumento importante para o fortalecimento das instituições brasileiras.

## Referências bibliográficas


Ackel Filho, Diomar. *Writs constitucionais*. São Paulo, Saraiva, 1991.

Astiz, Carlos A. O papel atual do Congresso brasileiro. In: Mendes, Cândido (org.). *O Legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro, Imago, 1975.

Bandeira, Cristina Leston. Controle parlamentar na assembléia da República: a transladação do poder da IV para a V Legislatura. *Cadernos da Ciência da Legislação*. Lisboa (12), jan./mar. 1995.

Baracho, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões parlamentares*. Rio de Janeiro, Forense, 1988.

Barroso, Luis Roberto. Comissões parlamentares de inquérito. Limite de sua competência. Sentido da expressão constitucional "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". Inadmissibilidade de busca e apreensão sem mandado judicial. *Revista Forense*. Rio de janeiro, *335*, jul./set. 1996.

Bicudo, Hélio Pereira. *O direito e a justiça no Brasil*. São Paulo, Símbolo, 1988.

Bonavides, Paulo & Andrade, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991.

Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1997.

Campanhole, Adriano. *Constituições do Brasil*. São Paulo, Atlas, 1989.

Canotilho, J. J. Gomes & Moreira, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. Coimbra, Coimbra Editora, 1985. v. 2.

Cebrap. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, Cebrap (5):37, 1996.

Comparato, Fábio Konder. Comissão Parlamentar de Inquérito. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo, *10*, 1995.

Coutinho, Maria Laura. *Comissões parlamentares de inquérito: 1946-1982*. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1983.

Cretella Jr., José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro, Forense, 1992. v. 5.

Dahl, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro, Zahar, 1989.

Dallari, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo, Saraiva, 1994.

Di Pietro, Maria Silvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo, Atlas, 1997.

Figueiredo, Lúcia Valle. *Controle da administração pública*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991.

Held, David. *Models of democracy*. Stanford, Stanford University Press, 1987.

Janta, Keneth. *The challenge of democracy government in America*. Boston, Little Brown, 1989.

Laporte, Jean & Tulard, Marie José. *Le droit parlementaire*. Paris, Presses Universitaires de France, 1986.

Locke, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo, Abril Cultural, 1978.

Lowenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1976.

Madiot, Yves. *Institutions politiques de la France*. Paris, Dalloz, 1995.

Madison, James. *Os artigos federalistas: 1787-1788*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1993.

Manent, Pierre. *História intelectual do liberalismo*. Rio de Janeiro, Imago, 1990.

Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo, Malheiros, 1996.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo, Malheiros, 1997.

Michaud, Ives. *Locke*. Rio de Janeiro, Zahar, 1991.

Miranda, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1967. t. 3.

Montesquieu, Charles Louis de Secondat, baron de la. *Do espírito das leis*. São Paulo, Abril Cultural, 1979.

Oliveira, Mauro Márcio. *CPIs no Senado Federal*. Brasília, Senado Federal, 1991.

Rodrigues, Leda Boechat. As liberdades civis e as comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos. In: Rodrigues, Leda Boechat. *Direito e política: os direitos humanos no Brasil e nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991.

Santos, Wanderley Guilherme dos (org.). *Que Brasil é este?* São Paulo, Vértice, 1990.

Sidou, J. M. Othon. *Habeas data, mandado de segurança, ação popular: as garantias ativas dos direitos coletivos*. Rio de Janeiro, Forense, 1989.

Silva, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo, Malheiros, 1993.

Skidmore, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

Young, Roland. *O Congresso americano*. Rio de Janeiro, Forense, 1966.