COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO — COMPETÊNCIAS LEGÍTIMAS E LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS — INADMISSIBILIDADE DE INVESTIGAÇÃO DE CONTRATO PARTICULAR ENTRE PESSOAS PRIVADAS, SEM REPERCUSSÃO SOBRE O INTERESSE PÚBLICO

Trata-se de consulta formulada pela Confederação Brasileira de Futebol — CBF, por seu ilustre Diretor Jurídico, Dr. Carlos Eugênio Lopes, acerca da possibilidade de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela Câmara dos Deputados, para o fim de investigar a legalidade de contrato celebrado pela entidade com a empresa Nike Europe B.V. A consulta veio acompanhada de cópia do Requerimento de Instauração de CPI com tal propósito.

O presente parecer evita digressões teóricas sobre o tema, que é objeto de vasta literatura, nacional e estrangeira.[1] Esboçam-se, tão-somente, indispensáveis referências histórico-comparativas, seguidas de algumas premissas conceituais sobre as quais se assenta a argumentação desenvolvida.

Assim, o parecer está organizado consoante o roteiro a seguir:

I. Generalidades;

II. Poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito;

III. Espaço público e espaço privado: princípio da legalidade e autonomia da vontade no direito brasileiro;

IV. Descabimento, em tese, de instauração de CPI para investigar contrato particular entre partes privadas;

V. Não incidência da Lei nº 9.615, de 24.03.98, sobre o contrato celebrado entre a CBF e a Nike. Descabimento, em concreto, da instauração de CPI.

I. GENERALIDADES

O Estado, consoante doutrina clássica, realiza seus fins através de três funções em que se divide sua atividade: legislativa, administrativa e jurisdicional. É certo, porém, que cada um dos Poderes estatais não exerce, de modo exclusivo, a função que nominalmente lhe corresponde, e sim tem nela sua competência principal ou predominante.[2] Assim, além de suas atribuições *típicas*, desempenham eles, igualmente, funções *secundárias* ou *não-típicas*.

Nesta ordem de idéias, é de se assinalar que a atividade dos órgãos legislativos não se esgota na função de legislar. Desde suas origens, integram a substância da atuação do Parlamento funções de tríplice natureza: legislativa, por certo, mas também a representativa e a fiscalizadora. Aliás, com a crescente hegemonia do Poder Executivo no processo legislativo — pela iniciativa reservada, pela sanção e veto, e pela edição de atos com

1 Dentre os trabalhos monográficos em língua portuguesa destacam-se: Aguinaldo da Costa Pereira, *Comissões Parlamentares de Inquérito*, 1948; Nelson de Souza Sampaio, *Do Inquérito Parlamentar: Instrumento de Ação Política*, 1980 e José Alfredo de Oliveira Baracho, *Teoria Geral das Comissões Parlamentares*, 1988. Na doutrina estrangeira, vejam-se, em meio a muitos outros: Joseph Barthélemy, *Essai sur le Travail Parlementaire et les Systèmes des Commissions*, 1934; Fulvio Fenucci, *I Limiti dell'Inchiesta Parlamentare*, 1968 e Jorge Reinaldo Vanossi, *El Poder de Investigación del Congreso Nacional*, 1976.

2 Vejam-se, por todos, M. Seabra Fagundes, *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 1979, p. 4-5; e Raul Machado Horta, *Limitações Constitucionais dos Poderes de Investigação*, *in* Revista de Direito Público 5/34 (1968), p. 5.

força de lei – a ênfase da atuação do Legislativo tem recaído, efetivamente, na fiscalização, isto é, na investigação e no controle dos atos do Poder Público.

Um dos instrumentos pelos quais o Poder Legislativo exerce seus poderes de fiscalização e controle é pela instituição de comissões parlamentares de inquérito. Desde os primórdios do constitucionalismo moderno, na Inglaterra, passando pelas experiências francesa e norte-americana, reconhece-se ao Parlamento, independentemente de previsão expressa em qualquer norma, o poder de organizar-se em comissões para apurar fatos relativos aos negócios públicos. No Brasil, as Constituições do Império, de 1824, assim como a primeira Carta republicana, de 1891, não contemplaram a possibilidade de criação de tais comissões. Nada obstante, em ambos os períodos elas foram nomeadas pelas Câmaras.[3]

Com a Constituição de 1934 o tema ingressou no direito positivo, contemplado com mais de uma disposição. Ausente na Carta outorgada de 1937, as Constituições de 1946, 1967-69 e 1988 voltaram a tratar do tema de forma expressa.

II. PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

A Carta Constitucional de 1988 previu a existência de comissões permanentes e temporárias (art. 58). Dentre estas últimas situam-se as comissões parlamentares de inquérito, por via das quais o Legislativo exerce seus poderes investigatórios, difusamente contemplados ao longo do texto e expressamente referidos no inciso X do art. 49, cuja dicção é a seguinte:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

X — fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta."

A Constituição dispõe, ainda, em norma específica contida no § 3º do art. 58:

"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 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."*

Os poderes exercitáveis pelas CPIs são amplos, porém não irrestritos. Em primeiro lugar, há requisitos de forma (requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa), de tempo (há de ser por prazo certo) e de substância (apuração de fato determinado). De parte isto, tendo por referência os objetivos para os quais podem ser criadas – produção legislativa e fiscalização dos demais Poderes – sofrem elas limitações de duas ordens: de competência e de conteúdo.[4]

No que se refere à competência, é fora de dúvida que as CPIs devem comportar-se no quadro de atribuições do Poder Legislativo. A competência do Congresso, da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal é o limite do poder investigatório da comissão federal, estadual ou municipal. De fato, são elas instrumentos de ação do Parlamento, e, naturalmente, não podem ter mais poderes do que

3 V. Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, v. I, 1857, p. 106; José Alfredo de Oliveira Baracho, *ob. cit.*, p. 108; Paulo Brossard, *Da obrigação de depor perante Comissões Parlamentares de Inquérito criadas por Assembléia Legislativa, in* Revista de Informação Legislativa do Senado Federal 69/15 (1981).

4 Veja-se, a propósito, Fábio Konder Comparato, *Comissões Parlamentares de Inquérito – Limites, in* Revista Trimestral de Direito Público 5/66 (1994), 69-70.

ele, consoante posição pacífica da doutrina. Confira-se, a propósito, a lição de Raul Machado Horta, *in verbis*:

"A natureza instrumental da comissão de inquérito torna de óbvio entendimento a submissão do elemento acessório à competência do órgão que lhe dá vida."[5]

Vale ainda conferir, no mesmo sentido, a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *in verbis*:

"Na verdade, a regra de ouro é que o poder investigatório há de estar vinculado a uma atribuição constitucional específica. Destarte, não sendo da alçada da Casa ou do Congresso tomar decisão a respeito do 'fato' investigado, descabe a investigação. É a condição geral de pertinência, *que enfatiza a doutrina."*[6]

Por assim ser, não pode a comissão parlamentar de inquérito interferir com a autonomia do indivíduo e das entidades privadas. Demais disto, não pode, tampouco, ter caráter policial nem substituto da atuação de outros órgãos do Poder Público. É o que decorre, de longa data, do ensinamento de Léon Duguit,[7] reiterado por Carlos Maximiliano:

"Como o parlamento não pode confiar a uma entidade mais poderes do que ele tem, a competência das Comissões de Inquérito não abrange senão assuntos da esfera da ação e vigilância do Congresso; não se estende, por exemplo, a processos criminais ou a litígios judiciários, nem a matérias cujo estudo e solução incumbem aos poderes regionais ou municipais."[8]

É também nesta mesma linha a jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, como anota Leda Boechat Rodrigues:

"Por outro lado, o poder de investigação não pode ser confundido com qualquer dos poderes de execução da lei, conferidos, pela Constituição, ao Executivo e ao Judiciário. Outras limitações ao poder de investigar encontram-se, ainda, nas garantias específicas da Declaração de Direitos, tais como o privilégio contra a auto-incriminação."[9]

Além do mais, a atuação da comissão há de restringir-se à esfera de estrito interesse público, embora no direito brasileiro, ao contrá-

5 *Ob. cit.*, p. 36.

6 *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, 1992, p. 71. No mesmo sentido, em meio a muitos outros, Carlos Alberto Direito, *Comissão Parlamentar de Inquérito: Limites, in* Revista da Faculdade de Direito da UERJ 2/147 (1994), 151, onde se lê: "O que se verifica é que a investigação parlamentar, concretamente, está vinculada ao poder de legislar e de controlar do Congresso. Há, portanto, uma esfera própria para a comissão parlamentar de inquérito, ou seja, uma limitação material, assim a competência do Congresso sobre o objeto da investigação." V. também João de Oliveira Filho, *Inquéritos Parlamentares*, Revista de Informação Legislativa, v. 2, 1964, p. 70-71.

7 Leon Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, v. IV, 1911, p. 393-94: "La Commission d'enquête peut faire tous les actes qui lui permettent de connaitre la manière dont fonctionnent les services publics, mais elle ne peut faire aucun acte qui soit normalement et légalemente de la compétence des fonctionnaires administratifs ou judiciaires. Cette proposition est la conséquence directe de ce que le pouvoir d'enquête dérive du pouvoir de contrôle."

8 Carlos Maximiliano, *Comentários à Constituição*, II, 1948, p. 80. Na mesma linha, v. acórdão do STF no HC nº 71.039, de que foi relator o Min. Paulo Brossard (RDA 199/208): "A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a administração (Constituição, art. 49, X) com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou novicidade. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo".

9 Leda Boechat Rodriques, *As Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados Unidos*, in Direito e Política, 1991, p. 97-98.

rio dos sistemas italiano e espanhol,[10] tal exigência seja implícita e não expressa. Nada obstante, seria inadmissível que se instalasse uma CPI para apurar fatos da vida privada de determinada pessoa, seja ela física ou jurídica. O mesmo se passa em Portugal, onde o art. 181 não explicita o objeto como de *interesse público*, mas o ensinamento da doutrina é inequívoco, como se colhe em J. J. Gomes Canotilho, *in verbis*:

"Parece também que as comissões de inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão: a proteção dos direitos fundamentais constitucionais consagrada vale perante os inquéritos parlamentares."[11]

Também a Suprema Corte americana tem se pronunciado no mesmo sentido, de que é exemplo clássico o acórdão proferido em *Quinn v. United States*:

"Nenhuma investigação é um fim em si mesma e toda investigação deve guardar uma relação com alguma tarefa ou atribuição do Legislativo, donde decorre que assuntos puramente privados não se prestam a investigações parlamentares; e embora de uma investigação possa resultar uma ação penal, em se verificando a ocorrência de delito, a instauração de processos judiciais ou o cumprimento de lei não são objetivos do poder investigatório do Parlamento."[12]

Em síntese: as comissões parlamentares de inquérito devem cingir-se à esfera de competências do Congresso Nacional, sem invadir atribuições dos outros Poderes, não podendo legitimamente imiscuir-se em fatos da vida privada nem se investir no papel de polícia ou persecutor criminal.

III. ESPAÇO PÚBLICO E ESPAÇO PRIVADO: PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E AUTONOMIA DA VONTADE NO DIREITO BRASILEIRO

Os domínios do direito privado e do direito público convivem, modernamente, com grandes espaços de superposição, marcados pela publicização das relações privadas, notadamente pela introdução de normas de ordem pública na sua disciplina . O fenômeno é contemporâneo do processo pelo qual o Código Civil deixa de ser o centro do sistema de relações privadas, substituído por um conjunto de microssistemas, como (i) a Lei de Locações, (ii) o Código do Consumidor, (iii) o Estatuto da Criança e do Adolescente.[13] Tudo isto sem mencionar o Direito do Trabalho, que é uma situação à parte.

No caso brasileiro específico, as relações jurídicas em geral, públicas e privadas, conviveram, ainda, com o notável processo de expansão do direito constitucional, não apenas pelo caráter abrangente e analítico do texto, como também, sobretudo, pela ascensão científica e política da Constituição após a redemocratização. Não sem algum atraso, verificou-se no Brasil processo análogo ao que se deu na Alemanha após a segunda guerra, por intermédio do Tribunal Constitucional: a passagem da Constituição para o centro do sistema jurídico, substituindo o Código Civil e outros documentos de cunho privado.

E é precisamente utilizando a Constituição como referência que se vai constatar que, apesar da aproximação entre o direito público e o direito privado, cada um deles é regido por

10 Constituição italiana de 1947, art. 82: *"Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse"*. Constituição espanhola de 1978, art. 76: *"El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas las Cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público."*

11 *Direito Constitucional*, 1991, p. 752.

12 349 U.S. 155 (1955). Veja-se que já no caso *Kilbourn v. Thompson* (1881) a Suprema Corte retirou da comissão parlamentar de inquérito o poder de inquirir sobre assuntos privados das pessoas.

13 Maria Celina B. M. Tepedino, *A Caminho de um Direito Civil Constitucional*, Revista de Direito Civil nº 65, p. 21/32.

uma matriz principiológica diversa. De fato, partindo-se de um dos principais fundamentos do Estado constitucional de direito – o *princípio da legalidade* —, vai-se verificar que ele produz resultados diametralmente diversos em sua aplicação prática, conforme sua incidência se dê em um ou outro desses dois grandes domínios do Direito.

Com efeito, aplicado ao *direito público*, o princípio da legalidade traduz vinculação à lei (CF, art. 37), ato que, ao menos idealmente, expressa a vontade coletiva e resguarda a primazia do interesse público. A Administração Pública, ensina o conhecimento convencional, somente pode praticar os atos que tenham sido determinados ou autorizados em lei. A idéia de legalidade dá ensejo a desdobramentos analíticos que a relacionam com outros princípios, como os da impessoalidade, moralidade, publicidade e, mais recentemente, ao da razoabilidade-proporcionalidade.

De outra parte, em sua aplicação ao *direito privado*, o princípio da legalidade contém a cláusula constitucional da liberdade, desaguando na *autonomia da vontade* – CF, art. 5º, II: "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" – e na *livre iniciativa*, consagrada nos arts. 1º, IV e 170, parágrafo único, de seguinte dicção: "É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei". Tanto a autonomia da vontade como a livre iniciativa se manifestam, também, no domínio associativo, consagrando a liberdade de associar-se (art. 5º, XVII) e a não interferência estatal (art. 5º, XVIII).

Assentadas as premissas teóricas do tema em discussão, vejamos agora sua incidência sobre a hipótese aqui versada.

IV. DESCABIMENTO, EM TESE, DE INSTAURAÇÃO DE CPI PARA INVESTIGAR CONTRATO PARTICULAR ENTRE PARTES PRIVADAS.

No direito constitucional norte-americano, de longa data, estabeleceu-se a regra de que os *private affairs* constituem o limite de atuação das comissões parlamentares de inquérito.[14] Também na doutrina nacional é este o entendimento predominante. Veja-se, por todos, o ensinamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho a respeito do tema, *in verbis*:

"As comissões de inquérito constituem um recurso para tornar mais efetivo e rigoroso o controle que é deferido aos parlamentares sobre toda a máquina estatal."[15]

Vale observar, em abono da tese aqui desenvolvida, que as entidades desportivas – e dentre elas, destacadamente, a CBF – encontram-se resguardadas, por duplo fundamento constitucional, de qualquer interferência estatal em sua organização e funcionamento. Confira-se, em primeiro lugar, o disposto no art. 5º, inciso XVIII, da Lei Maior:

"Art. 5º.....

XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento."

Deste modo, como a CBF é uma associação civil, sem qualquer vinculação com a Administração Pública, não é lícita a interferência do Poder Legislativo, por meio de comissão de inquérito, em seus negócios internos.

Não fosse isto o bastante, o constituinte, visando a enfatizar a garantia contra interferências indevidas do Estado nas entidades ligadas ao desporto, assim estatuiu no art. 217, inciso I, da Constituição:

"Art. 217. É dever do Estado fomentar prá-

14 V. Taylor, *Grand inquest, a story of congressional investigation*, 1955, p. 163: "The phrases private affairs, private papers or right of privacy have been used to denote an area in which the power is constitutionally limited."

15 *Ob. cit.*, p. 70-71.

ticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I – a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto à sua organização e funcionamento."

Além de associação civil, a CBF é também a entidade desportiva dirigente do futebol brasileiro, excluindo-se, também por esta razão, da esfera de investigação do Poder Legislativo.[16] Note-se que o contrato em questão, cuja legalidade se pretende apurar, foi celebrado com uma empresa privada, e não com qualquer entidade – pública ou privada – da administração pública, o que reforça ainda mais a tese do descabimento da instauração da CPI.

Ademais, a validade ou invalidade de um contrato é tema da competência do Poder Judiciário, não sendo uma comissão parlamentar de inquérito a sede própria para discutir suas cláusulas. A possibilidade de invalidação legislativa de um ato jurídico já foi diversas vezes rejeitada pelos Tribunais, inclusive pelo Colendo Supremo Tribunal Federal.[17]

Em síntese: as comissões parlamentares de inquérito devem cingir-se à esfera de competências do Congresso Nacional, sem invadir atribuições de outros Poderes, não podendo legitimamente imiscuir-se em fatos da vida privada dos particulares. Este o entendimento jurisprudencial pacífico do Supremo Tribunal Federal e de diversos Tribunais de Justiça estaduais. Confira-se.

IV.1. A jurisprudência dos Tribunais

Ainda em 1953, o Supremo Tribunal Federal editava acórdão sobre o tema em questão, no qual ficou consignado que "as comissões de inquérito sofrem, na órbita de sua atuação, as mesmas limitações que tem a Câmara a que pertencem."[18]

Bem mais tarde, em 1994, sem que se haja verificado qualquer alteração jurisprudencial sobre este ponto no período, o mesmo Tribunal explicitou de forma ainda mais clara seu entendimento acerca dos limites da atuação das comissões parlamentares de inquérito. No julgamento do HC nº 71.039, de que foi relator o Ministro Paulo Brossard, lavrou-se, *in verbis*:

"O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. (...)

'A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a Administração (Constituição, art. 49, X)' com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. (...) Desnecessário será dizer que as comissões parlamentares de inquérito não têm apenas finalidades legislativas. Compete ao Congresso Nacional, com exclusividade, 'fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta', art. 49, X, da Constituição. E as comissões de inquérito são instrumentos idôneos, ainda que não os únicos, para essa fiscalização." (grifos acrescentados).[19]

Como se vê da leitura do trecho do v. acórdão acima transcrito, constitui pressuposto do cabimento da instauração de CPI que haja algum ente estatal envolvido, sobre o qual o Poder Legislativo exerça fiscalização ou con-

16 A Lei nº 9.615, de 24.03.98, em cumprimento do dispositivo constitucional, dispõe em seu art. 16 que "as entidades de prática desportiva e as entidades nacionais de administração do desporto, bem como as ligas de que trata o art. 20, são pessoas jurídicas de direito privado, com organização e funcionamento autônomo, e terão as competências definidas em seus estatutos."

17 STF, RTJ 151/331.

18 HC nº 32.678, rel. Min. Mário Guimarães, *in* RDA 47, p. 291.

19 RDA 199, p. 205-206.

trole. No caso em tela, vale insistir, tal situação não se encontra configurada.

Note-se que, embora o Requerimento de Instauração de CPI faça alusão a supostos recursos públicos que a CBF receberia do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – INDESP, tal afirmativa é simplesmente incorreta. A CBF não recebe qualquer tipo de subvenção, subsídio, repasse ou ajuda financeira do Estado, sobrevivendo única e exclusivamernte de fontes de receita próprias, como, *v.g.*, o contrato celebrado com a Nike.

Assim sendo, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a instauração de CPI no caso vertente é manifestamente descabida.

Os Tribunais de Justiça dos Estados, por seu turno, têm igualmente produzido jurisprudência indiscrepante sobre o tema. Veja-se, por muito relevante, trecho da ementa e do corpo do v. acórdão proferido pelo Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no julgamento do Mandado de Segurança nº 179/94, *in verbis*:

"O poder parlamentar não vai ao infinito, não é detentor das rédeas do absoluto, mas se delimita às atividades que lhe são inerentes, ou sejam, legislar e fiscalizar atos da administração pública em todo seu raio de atuação e desdobramentos, mas sem romper as balisas do itinerário constitucional. Se o extrapola sua ação se alça juridicamente comprometida e se submete à poda jurisdicional, por provocação de quem se acha legitimado a fazê-lo (...)

A Comissão parlamentar de Inquérito não pode, enfim, ter por objeto de investigação a atuação e funcionamento de entidades de natureza privada, eis que tal refoge, às inteiras, seu poder de atuação, assim investindo, ostensivamente, contra a garantia constitucional de livre associação (...)

Aliás, na escolta jurídica do doutíssimo Desembargador Carlos Alberto Menezes Direito, professor eminente da cadeira de Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC), e respeitado membro desta Corte, quando sustenta que 'investigação parlamentar sobre a sociedade civil privada constitui abuso intolerável e violador do regramento pétreo pertinente aos direitos e garantias individuais e coletivas', emitiu este Relator despacho positivo em favor da Impetrante, concedendo-lhe rogada proteção liminar, tendo em vista sua indiscutível condição de pessoa jurídica de direito privado, despacho este que, submetido ao crivo da autoridade hierárquica maior, culminou mantido pela Egrégia Presidência do Colendo Supremo Tribunal Federal.

Ora, as atividades de natureza privada, mormente aquelas que dão vazão ao espírito associativo do ser humano, devem ser preservadas de qualquer interferência estatal, posto representarem a afirmação do direito do cidadão frente ao Estado. A liberdade de associação e a vedação à interferência estatal em seu funcionamento se antepõem, como barreira intransponível, ao suposto interesse público de fiscalização, posto que, se reconhecido este, ensejaria, ao cabo, verdadeiro controle do funcionamento da própria associação."[20]

A hipótese versada no *writ* acima referido envolvia a Federação de Futebol do Estado do Rio de Janeiro que, tal como a CBF, é uma associação civil. Naquele caso, discutia-se a possibilidade de instauração de CPI para investigar denúncias de corrupção nas arbitragens de jogos do campeonato estadual. Note-se que a hipótese vertente reveste-se ainda de menor grau de repercussão sobre a esfera pública do que o caso paradigma, no qual o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro decidiu pelo descabimento da instauração da CPI. Portanto, é aqui ainda maior o motivo para que se adote a mesma solução.

Vale reproduzir, por fim, acórdão proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em hipótese análoga àquela aqui em exame, *in verbis*:

"Não há como limitar o poder das comissões de investigar fatos do exclusivo âmbito

20 Mandado de Segurança nº 179/94, Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, rel. Des. Ellis Figueira.

da competência específica do Poder Legislativo, ou seja, que tenham relação com a função que lhe é própria, de deliberar por resolução ou lei.

São investigáveis os fatos relacionados com a atividade governamental, fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle, de fiscalização."[21]

Como se constata singelamente, o contrato celebrado entre a CBF e a Nike não está sujeito a nenhuma das atividades do Congresso Nacional, seja legislativa, deliberativa, de controle, ou de fiscalização. Resta, ainda uma vez, inequívoco o descabimento da instauração da CPI.

À vista de todo o exposto, conclui-se que nem sequer em tese é cabível a instauração de comissão parlamentar de inquérito para apurar eventuais irregularidades do contrato celebrado entre a CBF e a Nike.

Com efeito, tanto no aspecto subjetivo como no objetivo o contrato em questão não se sujeita ao controle exercido pelo Poder Legislativo. Ao ângulo subjetivo, o contrato apresenta como partes duas entidades privadas, sem nenhuma vinculação, de qualquer natureza, com o Poder Público. Como visto, nem a Nike nem a CBF recebem ou se utilizam de dinheiro público no desenvolvimento de suas atividades.

Do ponto de vista objetivo, verifica-se que o pacto envolve direitos de patrocínio, utilização dos símbolos da Seleção Brasileira de Futebol e realização de amistosos em datas previamente definidas com o patrocinador, o que não exibe qualquer contrariedade à ordem pública nem compromete o erário. Aliás, precisamente em virtude de contratos como este, celebrados dentro de práticas comerciais usuais, a CBF tem recursos para arcar com todas as despesas a seu cargo, sem que receba qualquer subsídio, subvenção, repasse ou ajuda financeira do Estado, nem mesmo participando da arrecadação da loteria esportiva.

A CBF, ademais, como associação civil e entidade nacional de administração do desporto, goza de autonomia para a sua organização e funcionamento.

Portanto, nem em tese seria cabível a instauração de uma CPI com o propósito de investigar a licitude do contrato celebrado entre a Nike e a CBF.

V. NÃO INCIDÊNCIA DA LEI Nº 9.615, DE 24.03.98, SOBRE O CONTRATO CELEBRADO ENTRE A CBF E A NIKE. DESCABIMENTO, EM CONCRETO, DA INSTAURAÇÃO DE CPI.

Como se lê na cópia do Requerimento de Instauração de CPI, o único fato que se pretende apurar é a compatibilidade do contrato celebrado entre Nike e CBF com a Lei nº 9.615/98 (Lei Pelé). Segundo o requerente, em palavras textuais, "artigos publicados nos jornais *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo* dão conta de que algumas cláusulas do contrato de patrocínio firmado entre a CBF e a Nike, com validade até o ano 2006, violam os princípios que regem o desporto nacional, expressos na Lei nº 9.615/98 (Lei Pelé)".

Tal Lei, que instituiu normas gerais sobre desporto, é datada de 24 de março de 1998, havendo sido publicada no Diário Oficial de 25 de março do mesmo ano. Ocorre que o contrato em questão foi celebrado em 1996, muito antes da edição da nova lei.

Assim, pelo princípio de direito intertemporal *tempus regit actum*, só a lei vigente ao tempo da celebração do ajuste pode ser invocada para regê-lo, e não outro diploma legislativo, posteriormente editado. O contrato em questão configura *ato jurídico perfeito*, assim conceituado pelo art. 6º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil:

"Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou."

A Lei nº 9.615/98 não era a lei vigente ao

21 *Habeas Corpus* nº 2.796, rel. des. Décio Pelegrini, *in* Revista Forense nº 173, p.408.

tempo em que o contrato se implementou, não lhe sendo, assim, aplicável.

Cabe ressaltar que a incidência retroativa da Lei nº 9.615/98 – caso alguém, por absurdo ou desaviso, pretendesse sustentá-la – encontraria óbice constitucional instransponível, previsto no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República. Consoante tal dispositivo, "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada".

Ora, constituindo o contrato em tela ato jurídico perfeito e acabado, efetuado sob a égide da lei anterior, seria inviável, do ponto de vista constitucional, sustentar a incidência retroativa da Lei nº 9.615/98. A jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido aqui exposto. Confira-se, por todos os demais julgados, a ementa a seguir, *verbis*:

"(...) Contratos validamente celebrados – Ato jurídico perfeito – Estatuto de regência – Lei contemporânea ao momento da celebração.

Os contratos submetem-se, quanto ao seu estatuto de regência, ao ordenamento normativo vigente à época de sua celebração. Mesmo os efeitos futuros oriundos de contratos anteriormente celebrados não se expõem ao domínio normativo de leis supervenientes. As conseqüências jurídicas que emergem de um ajuste negocial válido são regidas pela legislação em vigor no momento de sua pactuação. Os contratos – que se qualificam como atos jurídicos perfeitos (RT 547/215) – acham-se protegidos, *em sua integralidade,* inclusive quanto aos efeitos futuros, *pela norma de salvaguarda constante do art. 5º, XXXVI, da Constituição da República. Doutrina e precedentes.*

Inaplicabilidade de lei nova aos efeitos futuros de contrato anteriormente celebrado – Hipótese de retroatividade mínima – Ofensa ao patrimônio jurídico de um dos contratantes – Inadmissibilidade (...)."[22]

É despropositada, portanto, investigação que tenha por objetivo apurar a compatibilidade do contrato celebrado entre a Nike e a CBF com a aludida Lei nº 9.615/98, por isto que ela não lhe é aplicável.

VI. CONCLUSÃO

Compendiando as idéias até aqui desenvolvidas, é possível concluir, com margem de segurança jurídica, que:

1.As comissões parlamentares de inquérito não têm poderes superiores aos titularizados pela Casa legislativa que venha a criá-las. Conseqüentemente, não podem ter por objeto a apuração de fatos ou a prática de atos afetos, *e.g.*, a outro Poder, a outro ente da Federação ou de natureza privada.

2.O contrato celebrado pela Confederação Brasileira de Futebol e a Nike Europe B.V. é fruto da autonomia da vontade e da livre iniciativa de pessoas jurídicas de direito privado, sem qualquer relação com o Poder Público. Por tal razão, não está sujeito a fiscalização por comissão parlamentar de inquérito. Tal fundamento é reforçado, na hipótese, pelo princípio constitucional da autonomia desportiva (art. 217, I) e pela vedação da interferência estatal no funcionamento das associações (art. 5º, XVIII).

3.Além de não caber, em tese, investigação de um contrato privado entre particulares, sem qualquer repercussão no patrimônio público, a própria premissa de fato para instauração da CPI – suposta incompatibilidade entre o contrato e os princípios da Lei 9.615/98 – carece de lastro constitucional. É que, sendo a lei posterior ao contrato, não incide sobre ele, pelo princípio *tempus regit actum* e pela cláusula constitucional do resguardo ao ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI).

É como me parece.

Rio de Janeiro, 16 de março de 1999.

Luís Roberto Barroso, Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, *Master of laws* pela Yale Law School.

Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

22 Rext nº 209.519-SC, rel. Min. Celso de Mello, *in* RTJ nº 164, p. 1145-1146.