

Comissões parlamentares de inquérito municipalizadas: um direito das minorias a serviço da democracia¹

Parliamentary committees of inquiry municipal: a right of minorities in the service of democracy

Diego Santana²
Osmar Veronese³

Sumário: 1. Considerações iniciais. 2. Comissões parlamentares de inquérito. 2.1 Conceito, natureza jurídica e importância funcional das comissões parlamentares de inquérito. 2.2 O evoluir das comissões parlamentares de inquérito. 3 A comissão parlamentar de inquérito no legislativo municipal. 3.1 Bases legais das CPIs municipais. 3.2 Âmbito competencial. 3.3 Princípios norteadores das atividades das comissões parlamentares de inquérito municipais. 3.3.1 Princípio da legalidade. 3.3.2 Princípio da representação proporcional ou proporcionalidade partidária. 3.3.3 Princípio da colegialidade. 3.3.4 Princípio da motivação. 3.3.5 Princípio da publicidade. 4 Poderes e limites de investigação das comissões parlamentares de inquérito municipais e seus aspectos problemáticos. 4.1 Poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais e o postulado da reserva constitucional de jurisdição. 4.2 Impossibilidade de investigar fato indeterminado. 4.3 Impossibilidade de renegar o quórum constitucional. 4.4 Impossibilidade de exceder o prazo certo. 4.5 Inquirição de pessoas. 4.6 A quebra dos sigilos por decisão parlamentar. 4.7 Requisição de documentos. 4.8 Determinação de busca e apreensão. 4.9 Relatório final. 5 Considerações finais. 6. Referências.

Resumo: O presente estudo examina o instituto das comissões parlamentares de inquérito municipais à luz dos parâmetros constitucionais estabelecidos na Lei Fundamental brasileira. Após indicar o formato federal, delimitar os poderes investigativos, mormente aqueles próprios das autoridades judiciais, e do âmbito de competência das investigações na Constituição de 1988, busca-se, de acordo com a doutrina, a jurisprudência e, sobretudo, do princípio da simetria constitucional, delinear os poderes e limites característicos destas comissões em uma perspectiva municipal. Ao final, conclui-se que as comissões parlamentares de investigação são instrumentos importantes no reforço à atuação do Poder Legislativo, na defesa dos direitos das minorias parlamentares e na edificação das liberdades.

¹ O artigo foi produzido a partir de reflexões decorrentes do projeto de pesquisa “Estado, Constituição e Diferença: a proteção das minorias à luz do constitucionalismo contemporâneo e da jurisdição constitucional”, com a interlocução do grupo de estudos “Novos Direitos na Sociedade Globalizada”, vinculado à linha de pesquisa Direito e Multiculturalismo, do Mestrado em Direito da URI Santo Ângelo/RS.

² Graduado em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, Santo Ângelo/RS, Advogado.

³ Doutor em Direito Constitucional pela Universidad de Valladolid, ES, Professor de Direito Constitucional da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI (Graduação e Mestrado) e do Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA), Santo Ângelo/RS, Procurador da República. Autor dos livros “Constituição: reformar para que(m)?” e “Inviolabilidade parlamentar: do senador ao vereador”, publicados pela Editora Livraria do Advogado. Email:osmarveronese@gmail.com

Palavras-chave: Parlamento, Vereador, Comissões Parlamentares de Inquérito, Minorias Parlamentares.

Abstract

The present study examines the Institute of Municipal Parliamentary Committees of Inquiry in the light of the constitutional parameters established in the Fundamental Brazilian Law. After indicating the federal format, delimit the investigative powers, especially those from judicial authorities, and the competence scope of the investigations in the 1988 Constitution, we seek according to the doctrine, and the jurisprudence, especially the constitutional principle of symmetry, outline the powers and limitations that characterize these committees in a city perspective. At the end, it is concluded that the parliamentary committees of inquiry are important tools in enhancing the performance of the Legislature, in defense of parliamentary minority rights and the building of liberties.

Keywords: Parliament, Alderman, Parliamentary Inquiry Commissions, Parliamentary Minorities

1. Considerações iniciais

As comissões parlamentares de inquérito, verdadeiras ferramentas políticas de investigação de irregularidades praticadas por membros do poder público, embora se tornaram mais conhecidas no atual período democrático brasileiro, mormente pelo aumento do número e pela repercussão de algumas delas, ainda constituem um universo desconhecido para a maior parte da sociedade. Essa realidade se evidencia no âmbito dos municípios, cuja ignorância sobre suas possibilidades e regramento, por vezes, cavalga ao lado do próprio desconhecimento sobre o conteúdo do *múnus* parlamentar.

A conjugação da distância dessas comissões da realidade dos municípios e da maior densidade doutrinária na abordagem de seu formato nacional, são hipóteses para explicar esse quase “objeto estranho” que começa a circular pelas ruas municipais do Brasil. Nesse contexto, o estudo dos requisitos de criação, funcionamento, limites e poderes das comissões parlamentares de inquérito na esfera dos municípios, revela-se em esforço para lançar luzes sobre o tema, auxiliando a sociedade e, em última análise, os próprios representantes do povo, a descortinarem parte de seus segredos. Tendo em vista a ausência de regulamentação específica dessa função fiscalizatória municipal, a dura tarefa de formatar o molde local ancora-se no regramento nacional, na doutrina e na jurisprudência, muitas vezes vertente da resolução de impasses específicos, servindo de precedentes a guiarem o exercício dessa função típica deferida constitucionalmente ao Legislativo.

O plano de estudo aqui proposto começa por explicar o significado de comissão parlamentar de inquérito, com breve olhar na história e no presente, passa por examinar o formato dessas comissões no âmbito dos municípios, seus princípios informadores, chegando às suas funções e limites, tentando esclarecer algumas das inúmeras controvérsias que o tema apresenta, até porque criatividade e divergência é o que não falta na atuação dos mais de cinquenta mil vereadores brasileiros.

2. Comissões parlamentares de inquérito

A Constituição da República Federativa do Brasil, ajustada na moderna ideia da distribuição de funções estatais, consagrou o princípio da separação dos poderes como um dogma fundamental,⁴ assentado na independência e harmonia entre os órgãos

⁴ Segundo Michel Temer, a proposta teórica em verdade não visa à separação de poderes, mas tão somente das essenciais funções de um Estado (legislativa, executiva e judiciária), visto que o poder é uno

do poder político,⁵ sendo que esse sistema de controle mútuo nada mais é do que a admissão de interferências que visam o estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), buscando o equilíbrio necessário para a realização do bem da coletividade, evitando o arbítrio, o desmando de um em detrimento do outro e, especialmente, em desfavor dos governados.⁶

O que caracteriza a independência entre os órgãos do poder político, relativizada, como visto, por esse sistema de controle mútuo ou de cooperação entre eles,⁷ não é a exclusividade no exercício das funções que lhes são deferidas, mas sim a atribuição constitucionalmente estabelecida de uma função típica desempenhada em caráter predominante.⁸

Nessa toada, focaliza-se a importância do Poder Legislativo em suas típicas e predominantes funções de legislar e fiscalizar, sendo que esta última guarda sintonia com o objeto do estudo e serve de mecanismo limitador dos demais poderes estatais.

2.1 Conceito, natureza jurídica e importância funcional das comissões parlamentares de inquérito

O Poder Legislativo, no exercício da sua função de fiscalização, possui um dever-poder de sindicatizar os atos do poder público, cujo controle parlamentar de cunho político-administrativo⁹ o legitima a possuir amplo acesso ao funcionamento da máquina burocrática estatal, a fim de analisar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entenda necessárias, sejam elas preventivas ou corretivas.

Dentre as medidas de fiscalização, a criação de uma comissão parlamentar de inquérito desperta como um dos principais mecanismos de investigação para apurar possíveis irregularidades existentes no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (especialmente em sua atípica função administrativa), bem como supervisionar o funcionamento dos serviços públicos atinentes à adequada prestação das atividades postas pelo Estado à coletividade.

Nesse contexto, a comissão parlamentar de inquérito é, na verdade, uma exigência para o bom desempenho da citada função congressual.¹⁰ Trata-se de uma reunião de integrantes do Poder Legislativo, cuja criação se dá por um lapso temporal preestabelecido, e cujo fim precípuo é o de investigar fato determinado que esteja ao alcance de suas competências,¹¹ vigiando pelo cumprimento da legalidade, normalmente em sintonia com os reclames populares para apurar fatos geradores de mal-estar social. Especificamente sobre a CPI municipal, objeto deste estudo, serão elas instituídas pela Câmara Municipal, composta por vereadores no exercício do mandato, para apurar, em prazo certo, fato determinado que interesse à Administração local.¹²

A investigação realizada pelas CPIs possui uma natureza jurídica *sui generis*, não redutível a quaisquer dos outros procedimentos investigativos existentes em nosso

e titularizado pelo povo. (TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 118).

⁵ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 992.

⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 110.

⁷ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Globo, 1996, p. 178-179.

⁸ CUNHA JÚNIOR, op. cit., p. 994.

⁹ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 226.

¹⁰ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, vol. 4, tomo I, p. 258.

¹¹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão parlamentar de inquérito: técnica prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 13.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 653.

direito, embora tome destes algumas de suas características,¹³ não se resumindo a um simples procedimento administrativo preparatório destinado a lastrear juízos de conhecimentos por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário.¹⁴ Com razão, diferentemente do inquérito policial, da instrução processual penal e do inquérito civil público, as investigações parlamentares não são preparatórias, embora possam ser utilizadas até mesmo como lastro para ações penais e civis. Têm elas o simples escopo de apurar o fato certo e determinado para o qual foram constituídas, no exercício de prerrogativas diretamente ligadas ao papel fiscalizador e político do Poder Legislativo em razão do necessário acompanhamento e vistoria dos assuntos estatais, possuindo, portanto, uma natureza político-administrativa.¹⁵

As contribuições desse instituto auxiliar do Parlamento no desempenho de suas variadas funções¹⁶ justificam sua manutenção em diversos sistemas constitucionais, em especial, o brasileiro. Entre as justificativas de sua previsão como instituto fiscalizatório nos sistemas constitucionais modernos, Soares enumera, entre outros, alguns ganhos como a melhoria técnica do trabalho legislativo, refinando sua elaboração, a maturidade expressa na reflexão e experiência adquirida por seus membros, com avanços teóricos e de qualificação política, a estabilidade que transforma as comissões em instituições seguras da máquina estatal, o aceleração do trabalho das assembleias que se efetiva pelo ganho de tempo, variação entre sessões abertas e sigilosas, estas por vezes se revelando mais objetivas, conciliatórias e necessárias para a preservação de informações, de dados, da intimidade e de outros valores, e o aperfeiçoamento do controle sobre o Executivo, dando vazão as intenções do sistema constitucional.¹⁷

Esses créditos advindos do exercício fiscalizatório parlamentar não eliminam algumas eivas e críticas decorrentes da experiência, consoante acentua Baracho, indicando a redução ou eliminação da publicidade, com limitação do acesso ao público, a sempre possibilidade de as comissões se transformarem em meio fácil de pressão do Executivo sobre o Legislativo, a facilitação de intromissões inadequadas do Legislativo no funcionamento do Executivo, o patrocínio de grupos de pressão sobre a aparelhagem estatal, sendo mais fácil o exercício do *lobbying* sobre um restrito grupo de parlamentares, do que do seu conjunto ou de blocos, além do risco de tornar mais pesado o trabalho parlamentar, pela duplicação de discussões.¹⁸

No sopesar os possíveis avanços e recuos, não parece que a dúvida tenha nublado as convicções dos mentores do constitucionalismo, tanto que o instituto habita, sem risco de despejo, a maioria dos estatutos de poder e liberdade, que são as Constituições modernas.

2.2 O evoluer das comissões parlamentares de inquérito

A raiz histórica mais referenciada das comissões parlamentares de inquérito guarda sintonia com um dos Parlamentos mais tradicionais do mundo, qual seja, o da Inglaterra. Relatam os historiadores que, em meados do século XVII, quando o Parlamento Inglês, descontente com a conduta de Lundy na direção da guerra contra os irlandeses, nomeou, em 1689, a primeira e histórica *Select Committee*, que concluiu pela

¹³ GONÇALVES, José dos Santos. *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 40.

¹⁴ MEIRELLES, op. cit., p. 654.

¹⁵ GONÇALVES, op. cit., p. 40-41.

¹⁶ SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 37.

¹⁷ SOARES, Ehrhardt. As comissões parlamentares permanentes. Países não-socialistas. In: *Congresso Internacional de Direito Comparado*, 1978, Budapeste. Coimbra: Boletim da faculdade de direito, vol. LVI, 1980, p. 193-194.

¹⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões de inquérito*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 53.

traição daquele militar, levando-o a julgamento e condenação à morte pela Coroa.¹⁹ A partir de então, as comissões parlamentares de inquérito se espalharam por toda a Europa e América Latina, aperfeiçoando-se como instrumento político de que dispunha o Parlamento para fiscalizar os desvios de finalidade do poder público.²⁰

No Brasil, após a ausência de previsão na Constituição Imperial de 1824 e Republicana de 1891, o instituto das CPIs, embora limitado à Câmara dos Deputados, foi consagrado na Constituição de 1934, desaparecendo novamente na Constituição Polaca de 1937.²¹ Não obstante essas três “omissões” constitucionais, prevalecia às respectivas épocas o entendimento de que o silêncio constitucional não impedia à realização de investigações,²² havendo notícias, inclusive, da existência de inquéritos parlamentares sobre questões comerciais, industriais, agrícolas, financeiras e outras.²³ Após a Constituição do Estado Novo, todas as demais, a começar pela de 1946, consagraram o instituto em comento, acolhimento a não traduzir nossos percalços históricos, na medida que a sua presença durante os vinte anos de regime militar foi meramente formal, sofrendo os mesmos “eclipses” projetados sobre as demais instituições democráticas.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito no artigo 58, parágrafo terceiro, previsão que, em face do princípio da simetria constitucional, aplica-se às CPIs estaduais e municipais naquilo que lhes for pertinente.²⁴

No plano infraconstitucional, a Lei n.º 1.579, de 18 de março de 1952, nascida à luz da democrática Constituição de 1946, com pequenas atualizações, especialmente advindas da legislação penal e processual penal, foi recepcionada e regulamenta o procedimento de condução da CPI, prevendo o foco em fatos determinados, a possibilidade de convocar autoridades e testemunhas, a feitura do relatório em forma de resolução, entre outros atos. Além disso, a Lei n.º 10.001/2000, determina aos Ministérios Públicos e aos demais órgãos destinatários das conclusões, que priorizem em seus procedimentos a apuração e persecução dos fatos noticiados pelas referidas comissão, e a Lei Complementar n.º 105/2001 dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e o repasse de tais dados aos parlamentos, sendo esses diplomas regradores do instituto em exame.

O texto constitucional, no art. 58, *caput*, dispõe que “o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação”, em previsão claramente autorizadora da regulamentação do funcionamento nos regimentos internos, os quais possuem natureza infraconstitucional, veiculados por resolução, espécie normativa primária prevista diretamente no texto Magno.

Os regimentos normalmente são classificados como matéria de caráter *interna corporis*, imunes à apreciação/controlado pelo Poder Judiciário, porquanto se limitam a traçar diretrizes procedimentais de funcionamento das comissões. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, para bem assegurar direitos constitucionais legítimos das minorias, sobretudo por refutar a tese de que a interpretação de disposições regimentais

¹⁹ MEIRELLES, op. cit., p. 631.

²⁰ SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. *CPI ao pé da letra*. Campinas: Millennium, 2001, p. 20.

²¹ OLIVEIRA, Erival da Silva. *Comissão parlamentar de inquérito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 23.

²² Idem, p. 24.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus. n. 71.039, Relator: Ministro Paulo Brossard, 07.04.1994.

²⁴ CASTRO, José Nilo. *CPI municipal - inobservância à proporcionalidade partidária - ausência de fato determinado e término de prazo certo - nulidade e arquivamento da comissão, a teor do art. 58 da constituição da república e regimento interno da edilidade*. Disponível em: <http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/81.htm>. Acesso em: 25 jul. 2013.

é totalmente alheia ao controle externo,²⁵ havendo a demonstração clara de ofensa a direito subjetivo, entende ser possível apreciação de tais normas pelo Poder Judiciário.²⁶ Mas será que essas diretrizes federais mantêm o mesmo formato no âmbito dos municípios?

3 A comissão parlamentar de inquérito no legislativo municipal

A Constituição brasileira previu expressamente um modelo federal de três níveis, assegurando aos municípios o *status* de entes federativos. Por fazer parte de uma estrutura federal, o município não é totalmente livre no exercer suas competências, submetendo-se ao princípio da simetria constitucional,²⁷ de tal modo que as normas regradoras do inter-relacionamento entre os Poderes serão de observância obrigatória.

Desse modo, à luz do princípio da simetria constitucional, as comissões de inquérito instituídas no âmbito da Câmara Municipal, não obstante a “liberdade” de previsão na Lei Orgânica do município, que pode inclusive silenciar quanto à regulamentação, devem obedecer à manifestação do constituinte de primeiro grau,²⁸ instituindo o mesmo molde estrutural federal no plano municipal, sob pena produzir cenários jurídicos desconformes com os princípios e regras adotados pela Lei Fundamental, arranhando a supremacia da Constituição.²⁹

Contudo, esse alinhamento não há de ser absoluto, uma vez que nem todas as normas que regem o Poder Legislativo da União e dos Estados são de absorção obrigatória pelos Municípios, de modo que a harmonia federativa não anula o espaço de criatividade das comunas. Quais os parâmetros normativos regradores das referidas comissões quando gestadas pelos municípios?

3.1 Bases legais das CPIs municipais

A fiscalização dos atos da vida pública é uma função história indissociável do Parlamento. Assim, onde há legislativo estruturado, não importa se na órbita local, regional, nacional ou até supranacional, fiscalizar será uma de suas principais e inafastáveis atribuições:

A investigação parlamentar municipal por terras brasileiras é defendida ao menos desde 1934, quando da primeira previsão constitucional do instituto, entendendo-se que os vetores de ordem geral que fundamentavam as comissões parlamentares de inquérito federais também serviam de parâmetro para a existência delas no âmbito municipal.³⁰

Atualmente, ao definir a competência dos municípios, o constituinte federal previu, no art. 29, inc. XI, as “funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal”, estatuinto um poder-dever de os vereadores exercerem tarefas investigativas, cuja inserção nas Leis Orgânicas da possibilidade de criação das comissões parlamentares de inquérito nada mais é do que dar vazão ao mandamento constitucional.

²⁵ SANTI, Marcos Evandro Cardoso. *Criação de comissões parlamentares de inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007, p. 116-117.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança - MC. n. 31.404-DF, Relator: Ministra Cármen Lúcia, 15.06.2012.

²⁷ BRAZ, Petrônio. *O vereador: atribuições, direitos e deveres*. São Paulo: Servanda, 2007, p. 68.

²⁸ CUNHA JÚNIOR, op. cit., p. 107.

²⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1997, p. 826.

³⁰ SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do inquérito parlamentar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 33-36.

Entretanto, o legislador municipal, quando da elaboração da Lei Orgânica, do Regimento Interno da Câmara e das demais leis, não é obrigado a seguir integralmente o molde federal,³¹ servindo esse como parâmetro e não como imposição absoluta. Assim, não há óbice para eventual previsão diversa em relação ao *quorum* de constituição, as entidades às quais serão enviados os relatórios, o tipo de fato submissível à investigação,³² o que não autoriza a descaracterização do instituto e de seu escopo estritamente investigativo, sendo imprescindível a manutenção da previsão de instalação por requerimento das minorias, a necessidade de determinação do fato a ser investigado, o prazo certo,³³ e outros princípios informadores da matéria. Por se tratar de um tema muito sensível, envolvendo a relação de minorias e majorias parlamentares, a liberdade de conformação do legislador municipal é restrita, de modo a ser normal que muitos conflitos acabem sendo resolvidos pela invocação dos parâmetros federais.

Ademais, embora a boa técnica jurídica admita a importância da regulamentação da matéria na seara municipal, entende-se ser esta prescindível, bastando que a edilidade tome como parâmetro a Constituição Federal (arts. 29, *caput* e inc. XI e art. 30, inc. I, combinados com o § 3º do art. 58) e os diplomas normativos infraconstitucionais aplicáveis à espécie.³⁴ Dessa forma, mesmo silente a legislação municipal, para cumprir o mister fiscalizatório, o Poder Legislativo municipal está autorizado a instalar comissões parlamentares de inquérito.

3.2 Âmbito competencial

O âmbito de atuação das comissões parlamentares de inquérito guarda congruência com a competência da unidade federada a que pertence o Poder Legislativo instaurador, não podendo uma municipal investigar fato somente nacional ou regional, sob pena de inversão da hierarquia federativa.

Diante do complexo e variado sistema de distribuição de competências adotado pela Constituição brasileira, o princípio da predominância do interesse surge como uma bela ferramenta hermenêutica, de modo que uma comissão municipal poderá investigar temas conexos com as competências administrativas e legislativas dos municípios, sendo as matérias de interesse público local, exemplificativamente enumeradas no art. 30, III a IX, da Lei Fundamental brasileira, as impulsionadoras das CPIs municipais.

Além da falta de competência das Câmaras de Vereadores para investigarem matérias estritamente regionais e nacionais, os interesses puramente privados também escapam de sua alçada. Evidentemente, a corrupção envolve, ao menos, duas vias, de modo que não há impedimento à investigação de fatos e atos da vida privada que guardem relação promíscua com o público. O que se quer preservar, assim, são relações íntimas e privadas que melhor são respeitadas se o poder mantiver distanciamento delas. Mas como nenhum direito fundamental é absoluto, toda vez que elas entrarem na órbita de alguma corruptela pública, estarão se abrindo para um olhar interrogador dos representantes do povo.

3.3 Princípios norteadores das atividades das comissões parlamentares de inquérito municipais

Os princípios que informam a investigação parlamentar por comissões possuem incidência ampla, guiando a atuação dos senadores aos vereadores. Examinemos alguns deles.

3.3.1 Princípio da legalidade

³¹ MORAES, op. cit., p. 277.

³² GONÇALVES, op. cit., p. 156.

³³ GONÇALVES, op. cit., p. 156.

³⁴ UADI, 2001, op. cit., p. 33.

A legalidade é um princípio constitucional informador da atuação da Administração Pública e, também, embora com diferente alcance, da vida privada, empregado aqui no sentido de limitar os poderes conferidos às comissões à expressa previsão legal, evitando-se, o mais possível, lançar mão de interpretações analógicas e da alegação de poderes implícitos.

No plano federal, as previsões balizadoras da legalidade das CPIs passam pelo § 3.º do art. 58 da Constituição e pela Lei n.º 1.579/52, fonte primária que normatiza e regulamenta as competências das Comissões de Inquérito, com poucas previsões em outros diplomas normativos.

Nessa senda, os regimentos internos das casas legislativas só poderão atribuir poderes às comissões de investigação em estreita sintonia com o exercício das atribuições *interna corporis*. Isso significa que as normas regimentais não podem criar novas restrições e/ou constringências sobre o patrimônio jurídico dos investigados,³⁵ harmonizando-se à ordem constitucional e legal.

Seguir a legalidade não significa, ainda mais no âmbito revoltoso do parlamento, petrificar as comissões de investigação, coibindo a criatividade e engessando a atuação de seus membros, ao contrário, representa o estabelecimento de parâmetros claros a conferirem segurança jurídica aos investigadores e aos investigados e a salvaguardarem a licitude das provas colhidas. Afinal, se de um lado não é aceitável pautar a atuação do público na escuridão jurídica, também não o é desarmá-lo totalmente, fragilizando-o frente ao crime organizado.

3.3.2 Princípio da representação proporcional ou proporcionalidade partidária

Uma vez criada a comissão parlamentar de inquérito a mesa diretora da Câmara Municipal deverá nomear os membros que desempenharão a tarefa perquiritória, observando-se o princípio da representação proporcional dos partidos políticos ou blocos parlamentares.³⁶ A diretiva que impõe a representação proporcional na composição numérica das comissões parlamentares em geral aparece no art. 58, par. 1.º, da Constituição Federal. Embora a especificação de tal comando constitucional apareça nos regimentos internos das casas legislativas, normalmente concretizado pela indicação dos membros pelos líderes, não paira dúvida de que o endereço de tal princípio é a proteção das minorias parlamentares, ou dos partidos minoritários. Tanto é assim, que nela se vislumbra verdadeiro direito público subjetivo dos partidos políticos, na tentativa de se contraporem à dominação hegemônica de uma só agremiação majoritária.³⁷

A representação proporcional de todos os partidos ou blocos partidários nem sempre é uma tarefa viável,³⁸ até porque, nem sempre o critério matemático se encaixa na distribuição de vagas entre partidos ou blocos parlamentares. Daí a sabedoria da dicção constitucional ‘tanto quanto possível’, pois não sendo possível, nada impede que as comissões tenham vida, da mesma forma que não é razoável a composição arbitrária, sem critério, com as maiorias eventuais ignorando direitos das minorias.

O princípio em estudo, longe de ser empecilho a instauração de CPI, é uma garantia democrática de representação da pluralidade da sociedade, ilustrada nos

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus. n. 71.261, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, 24.06.1994.

³⁶ SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 64.

³⁷ SAMPAIO. Luiz Augusto Paranhos. *Comentários à nova constituição brasileira*. São Paulo: Atlas, 1990, p. 282.

³⁸ Silva, José Luiz Mônaco da. *Comissões parlamentares de inquérito*. São Paulo: Ícone, 1999, p. 48.

diversos pensamentos componentes das casas legislativas, servindo de vetor, inclusive, para o Judiciário, excepcionalmente, intervir nos momentos em que os partidos majoritários boicotem a indicação de seus membros.

3.3.3 Princípio da colegialidade

O princípio da colegialidade está previsto no art. 47 da atual Constituição Federal, o qual prescreve que, “salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros”.

Essa previsão é regra geral de todo o processo decisório do parlamento federal, tanto do plenário, como das comissões, em critério respeitador de maioria simples ou relativa. Ao estabelecer esses parâmetros a norma impede que decisões individuais de membros determinem diligências invasivas da esfera de proteção dos direitos individuais. Os aspectos essenciais das investigações e, notadamente, as diligências que possam implicar conflitos com direitos de personalidade de investigados, gravosas aos direitos individuais fundamentais, assim, encontram na deliberação pelo colegiado das comissões um freio contra possível arbítrio,³⁹ o qual, se desrespeitado, enseja nulidade do ato.

3.3.4 Princípio da motivação

Um dos mais importantes do Direito, o princípio da motivação impõe que todas as decisões tomadas pelo Estado em sentido amplo, envolvendo restrição de direitos pessoais ou penalidade, devam ser motivadas.⁴⁰

A necessidade de motivação das decisões, insculpida no art. 93, inciso IX, da Constituição Federal, mesmo que ali prevista para as decisões judiciais, é inteiramente aplicável às comissões parlamentares de inquérito,⁴¹ sob pena de suas deliberações restarem despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo poder público sem a adequada fundamentação pela autoridade estatal.⁴² Não se requer nenhum tratado, sendo suficiente e, em muitos casos, até aconselhável, uma fundamentação clara e sucinta, tampouco se exige fundamentar meros atos ordinatórios, rotineiros, os dispensáveis também no âmbito judicial, por não conterem conteúdo com potencialidade lesiva a direitos fundamentais.

Além da necessidade de ser tempestivamente anterior ou concomitante à atuação das CPIs,⁴³ faz-se necessário que a motivação seja compreensível e específica, não sendo suficientes meras referências ou transcrições de textos legais,⁴⁴ porquanto a necessidade de observância ao princípio da motivação busca proporcionar segurança jurídica em um possível controle jurisdicional das deliberações/decisões tomadas pelas CPIs.⁴⁵ Ademais, se as comissões parlamentares possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e todos os julgamentos do Poder Judiciário serão

³⁹ GONÇALVES, op. cit., p. 126.

⁴⁰ PEIXINHO, Manoel Messias & GUANABARA, Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 110.

⁴¹ GONÇALVES, op. cit., p. 124.

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. n. 23.553/DF, Relator: Néri Silveira, 13.08.1999.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. n. 23.452/RJ, Relator: Celso de Mello, 16.09.1999.

⁴⁴ GONÇALVES, op. cit., p. 124-125.

⁴⁵ TORRES, Demóstenes. Poderes e limites de investigação das comissões parlamentares de inquérito, p. 36. In: *Limites Constitucionais da Investigação*. Rogério Sanches Cunha, Pedro Taques e Luiz Flávio Gomes (coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

fundamentados, parece lógico entender que as decisões mais importantes da CPI dependam de motivação para serem válidas.

3.3.5 Princípio da publicidade

A publicidade é um direito fundamental dos cidadãos, previsto no art. 5.º, LX, da Constituição, também regra dos julgamentos judiciais, consoante art. 93, IX, da Magna Carta, visando propiciar o controle da opinião pública sobre as manifestações estatais.⁴⁶ Evidente que a regra da publicidade dos atos perpetrados pelas comissões parlamentares de inquérito comporta exceções, cujo sigilo encontra suporte constitucional na preservação da intimidade, na imprescindibilidade da segurança do Estado e da sociedade, além de albergue legal no § 2.º do art. 3.º da Lei n.º 1.579/51, no qual há previsão de reuniões secretas. No fundo, há situações de interesse público e privado que podem prevalecer, de forma excepcional, sobre a publicidade.

As sessões e decisões sigilosas, assim, embora excepcionais, visam também preservar o investigado, evitando desgastes e condenações sumárias pela opinião pública daquele presumivelmente inocente,⁴⁷ bem como à preservação o princípio da oportunidade, resguardado o segredo das provas já obtidas e o êxito da colheita de provas de futuras,⁴⁸ o que não afasta a direito do acompanhamento por defesa técnica, por advogado, em tratamento similar ao dispensado no processo penal.

Examinados alguns princípios regentes da matéria, convém analisar o aspecto mais importantes e, talvez por isso, problemático da atuação das CPIs, que são seus poderes, possibilidades e limites.

4 Poderes e limites de investigação das comissões parlamentares de inquérito municipais e seus aspectos problemáticos

O debate sobre o poder dos representantes do público, quando no exercício de suas funções, é verdadeiro signo do Estado e do constitucionalismo. Ambos têm sua origem e desenvolvimento justificados na necessidade de contenção do poder, como meios para a edificação da liberdade.⁴⁹ Mas a liberdade também pode ser ameaçada por atos de improbidade, crimes e outros ilícitos que erosionam valores nucleares do Estado Democrático de Direito, razão pela qual, atuações desbordantes da legalidade precisam de combate. E um dos instrumentos para seu enfrentamento é a comissão parlamentar de inquérito, que precisa de poderes e limites, como convém a toda a atuação do público. Examiná-los é o desafio a seguir.

4.1 Poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais e o postulado da reserva constitucional de jurisdição

O constituinte brasileiro de 1988, ao manter as comissões parlamentares de inquérito entre os institutos contemplados na Lei Fundamental, inspirou-se em nossa tradição e no tratamento dispensado ao instituto no direito comparado, atribuindo-lhes poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Repise-se, às Comissões de Inquérito criadas nos municípios é dada a função de fiscalizar os atos da vida pública, observado o princípio federativo e o princípio da

⁴⁶ DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. Salvador, Juspodivm, 2010, p. 56,

⁴⁷ GONÇALVES, op. cit., p. 118.

⁴⁸ Idem, p. 118-119.

⁴⁹ Sobre o tema, essencial MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad*. Madrid: Trotta, 1998.

simetria constitucional. Assim, não há que lograr êxito a tese segundo a qual o Poder Legislativo municipal não possui os poderes próprios das autoridades judiciais, em face da inexistência de órgão jurisdicional local.⁵⁰ Com efeito, não obstante os municípios não atendam a todas as características doutrinariamente atribuídas às unidades federativas tradicionais, como, por exemplo, a de não possuir órgão judicial próprio, a função estatal judiciária se faz presente na municipalidade, mesmo que levada a efeito por órgãos judiciários organizados pela União e pelos Estados-Membros.⁵¹ Nessa senda, em atenção à estrutura tridimensional federal, embora reconhecendo algumas limitações, convém aproximar o máximo o tratamento dispensado a todos os parlamentos.

A expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” serve para consignar a ideia de que as deliberações oriundas das comissões parlamentares de inquérito são imperativas, sendo nesse aspecto que os poderes se assemelham aos dos juízes. A marca da autoexecutoriedade estará ausente nos demais atos por elas praticados, e, caso sejam descumpridos, só se tornarão cogentes por ordem do juiz.⁵² Ademais, há, ainda, o “postulado da reserva constitucional de jurisdição” ou simplesmente “cláusula de reserva judiciária”, expressão indicadora de que as comissões parlamentares de inquérito não poderão praticar atos que a Constituição Federal reservou exclusivamente ao juízes,⁵³ interpretação sedimentada por nossa Corte Maior e que evidentemente se estende às comissões locais.

Desse modo, as comissões parlamentares de inquérito municipais devem possuir os poderes necessários para o exercício das competências constitucionalmente compatíveis, resultando claro que não se cuida de uma jurisdição criminal sucedânea,⁵⁴ tampouco de um fórum vazio de poderes. Elas podem realizar atos instrutórios restritos ao campo probatório objeto de investigação, com exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência exclusiva da magistratura.⁵⁵ Consoante interpretação consolidada, as medidas assecuratórias de eficácia de eventual sentença condenatória, como o sequestro, o arresto e a hipoteca, bem como a decretação da indisponibilidade de bens de uma pessoa, são poderes instrutórios reservados às autoridades jurisdicionais, excluídos, portanto, do poder das comissões parlamentares de inquérito.⁵⁶

Nessa senda, as prisões provisórias são atos alheios aos poderes das CPIs, e as definitivas tanto mais, exceto se ocorrer um caso de flagrante delito, hipótese em que qualquer do povo (mais ainda, os representantes do povo reunidos no parlamento!) pode realizar a prisão. A vedação de decretar prisões não retira o poder de polícia e o poder disciplinar, ínsito ao exercício de qualquer casa legislativa.

Em suma, as diretrizes fixadas no art. 58, § 3.º, da Constituição Federal, não são uma caixinha de segredos, de onde se possa extrair os mais heterogêneos objetos, de modo que a missão de investigar do Parlamento está atrelada à obediência de diretrizes de cunho ético-jurídico e ao arcabouço dos direitos e garantias fundamentais, que

⁵⁰ Para os contrários, esse exercício é ingresso em competência não assinada pela Carta Maior, em simetria não autorizada pelo sistema constitucional (GONÇALVES, op. cit., p. 157).

⁵¹ VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar: do senador ao vereador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 123.

⁵² BULOS, 2009, op. cit., p. 987.

⁵³ FARIA, Cássio Juvenal. *Comissões parlamentares de inquérito*. São Paulo: Paloma, 2000, p. 79.

⁵⁴ MACHADO, Jónatas; MOTA, Sérgio. As comissões parlamentares de inquérito – poderes de investigação: reserva de juiz e direitos fundamentais. In: Estudos em homenagem a Prof. Doutor Rogério Soares, *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*: Coimbra, 2001, p. 39.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. n. 23.452/RJ, Relator: Ministro Celso de Mello, 16.09.1999.

⁵⁶ SCHIER. op. cit. p. 95.

informam o Estado Democrático de Direito.⁵⁷ Além disso, esses poderes instrutórios deverão ser exercidos em harmonia com os princípios regentes da matéria, como publicidade, fundamentação, direito à defesa, entre outros reveladores de uma sociedade zeladora das liberdades.

4.2 Impossibilidade de investigar fato indeterminado

Uma das condições imprescindíveis para a validade constitucional das investigações parlamentares é ter lastro em fato determinado. Essa determinação prévia do fato a ser descortinado busca, de um lado, impedir a investigação de objeto genérico, inespecífico, abstrato, sem direção, e que por isso muito provavelmente será um fracasso, e, por outro, atua como garantia para os investigados, os quais, além de não se obrigarem a prestar informações sobre temas diversos do fato motivador da criação, também poderão exercer os demais meios de defesa, entre os quais o de permanecer calado, garantia constitucional ampla a informar também as investigações do parlamento.

Um fato pode ser considerado determinado, dando lastro à instauração de uma CPI, quando for relevante e estiver vinculado a algum interesse público,⁵⁸ pesando sobre ele indicativos de irregularidade ou ilegalidade.⁵⁹ É indispensável, para a legitimidade da investigação parlamentar, que se anuncie, com clareza e de modo adequado, a finalidade buscada, não sendo aceitável a simples presunção de que toda investigação pelas comissões de inquérito se justifica por qualquer conveniência.⁶⁰

A delimitação desse fato, a ser feita no momento da apresentação do requerimento de abertura da CPI, não impede que ele seja múltiplo,⁶¹ tampouco veda a apuração de outros fatos conexos a ele, ou, ainda, de outros inicialmente desconhecidos, sobretudo se surgirem durante a investigação, devendo, nesses casos, haver um aditamento do objeto inicial da CPI.⁶² Está na lógica das investigações o desbravamento de novas veredas, de modo que um trabalho exitoso tende ampliar o objeto inicialmente recortado, não devendo, assim, essa exigência constitucional significar qualquer engessamento da função investigativa parlamentar.

4.3 Impossibilidade de renegar o quórum constitucional

As comissões parlamentares de inquérito municipais serão criadas mediante requerimento de no mínimo um terço dos vereadores perante a Mesa da Câmara, não apenas seguindo o modelo federal, mas normalmente obedecendo, também, ao expresse nos regimentos internos.⁶³

Caso todos os demais requisitos estiverem preenchidos, o requerimento com subscrição mínima da terça parte dos componentes da Casa Legislativa municipal impõe à mesa diretora a instauração da CPI, pois se está diante, segundo firme jurisprudência,

⁵⁷ CAMPOS, Francisco. Comissão parlamentar de inquérito – Poderes do Congresso – Direitos e garantias individuais, exibição de papéis privados. *Revista de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 67, 1956, p. 341.

⁵⁸ Idem, p. 130.

⁵⁹ Neste sentido, BULOS, 2001. Op. cit., p. 1-5; CRETELA JUNIOR. Op. cit. p. 17; KIMURA, Alexandre Issa. *CPI: teoria e prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 17.

⁶⁰ MOLLO, José Márcio Monsão. Comissão parlamentar de inquérito – origem, poderes e limites. In: *Forense*, n.º 319, Rio de Janeiro, 1992, p. 102.

⁶¹ SCHIER. Op. cit. p. 130.

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus. n. 71.039/RJ, Relator: Paulo Brossard, 07.04.1994.

⁶³ No regimento interno da Câmara de Vereadores de Santo Ângelo, RS, consta: “art. 78 – A Câmara poderá criar Comissões de Inquérito, sobre fato determinado, que se inclua na competência municipal, mediante requerimento de um terço de seus membros.”

de direito subjetivo da minoria parlamentar.⁶⁴ Nessas circunstâncias, no prazo regimental, os líderes dos partidos ou blocos partidários devem indicar os membros da comissão, sob pena de a omissão ser suprida pela presidência da respectiva casa legislativa. Evidente que se o requerimento não indicar fato certo, ou indicar fato de competência de outro ente federativo, a mesa da casa pode indeferi-lo, por vício formal, até mesmo ancorando-se em recurso da maioria, se for o caso, contra a instauração dos trabalhos. Uma grave eiva a impedir os trabalhos de investigação não se confunde com mero boicote, com criar embaraços ao exercício do direito de investigação, condicionando a criação da CPI à prévia discussão e consenso pela maioria parlamentar da casa respectiva.⁶⁵

Isso porque às minorias parlamentares é assegurado o direito subjetivo de oposição⁶⁶ – notadamente o direito de investigar – de modo que a maioria legislativa eventual não pode frustrar o exercício de um poder assegurado na Constituição, nas Leis Orgânicas e nos regimentos internos, e impedir a efetivação desse direito democrático. Nem mesmo a artimanha do possível deslocamento para o plenário (onde impera a maioria), da decisão final sobre a criação, inviabilizando o Inquérito Parlamentar e ferindo de morte a prerrogativa constitucional das minorias parlamentares, pode ser tolerada.⁶⁷

O que é facultado pela legislação, à luz do previsto no par. único, do art. 1.º, da Lei 1.579/52, recepcionado Constituição Federal, é a deliberação em plenário sobre a criação da CPI nos casos em que o requerimento de instauração não for subscrito pelo terço da totalidade dos membros da casa, ou seja, mesmo que apenas um vereador requeira, seu pedido será encaminhado à deliberação plenária. O plenário, nesse caso, é espaço de possibilidade, não estratégia de negação.

Em suma, um requerimento assinado por um terço dos membros da casa é garantia de instauração da CPI, de maneira que ocorrendo eventual omissão/descumprimento por parte dos líderes e/ou do presidente da casa legislativa quando da nomeação dos integrantes da comissão parlamentar de inquérito, objetivando frustrar sua criação, realização e/ou funcionamento, assiste às minorias legislativas a seara judicial para ver seu direito subjetivo à efetiva composição/funcionamento da comissão concretizado.

4.4 Impossibilidade de exceder o prazo certo

O requisito temporal é imposição expressa à atuação da CPI, previsto no âmbito constitucional federal e reproduzido nos estados e municípios, impondo prazo determinado para o funcionamento de tais comissões. Essa exigência é conexas a outra, ou seja, um fato determinado muito provavelmente pode ser apurado em um prazo certo, se não haverá forte indício de que o fato é indeterminado.⁶⁸ Por outro lado, em razão das repercussões políticas que podem advir das atividades investigatórias, seria temeroso deixá-las por duração indeterminada, facilitando a exploração eleitoreira do instituto.⁶⁹ Por esse motivo, a fixação do prazo pode ser entendida como direito público subjetivo dos investigados, os quais devem saber, de antemão, o espaço temporal em

⁶⁴ O paradigma do afirmado está no Mandado de Segurança nº 24.831/DF, julgado pelo Pleno do STF, com o Min. Celso de Mello como relator, de 22 de junho de 2005.

⁶⁵ SANTI, op. cit., p. 44.

⁶⁶ SIMÃO NETO, Calil. *A proteção constitucional das minorias parlamentares*. São Paulo: SRS, 2009, p. 100.

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. n. 24.441/DF, Relator: Celso de Mello, 25.04.2007.

⁶⁸ SCHIER. Op. cit. p. 68.

⁶⁹ Idem, p. 68-69.

que os trabalhos investigatórios serão realizados.⁷⁰ Finalmente, a fixação de prazo certo é a garantia, mesmo que de maneira indireta, de objetividade e eficiência de atuação.⁷¹

A fixação inicial de um “prazo certo” não impede prorrogações, inclusive sucessivas, se necessário, sendo o silêncio constitucional federal, nesse caso, suprido pela legislação federal (art. 5.º, § 2.º, Lei 1.579/52) e pelos regimentos das casas, que albergam essa possibilidade, providência a ser tomada fundamentadamente. Contudo, o limite temporal máximo coincide com o final da legislatura, de modo que, mesmo não concluídos os trabalhos e votado o relatório, a CPI deve ser extinta, determinando-se o arquivamento de todos os atos por ela praticados,⁷² nada impedindo, entretanto, que a nova legislatura reabra o inquérito instaurado na legislatura anterior.⁷³ O que não pode ocorrer, por lei e por lógica, é uma legislatura deixar de herança para outra investigações formalmente em curso.

4.5 Inquirição de pessoas

Os convocados que comparecem perante as atividades investigativas das CPIs federais, estaduais ou distritais na condição de testemunha, não apenas respondem a um chamado obrigatório, cuja negativa autoriza a condução coercitiva, como também estão obrigados a dizer a verdade. Embora o tema seja polêmico, o exercício do poder de investigação, conferido em norma constitucional especial aos parlamentares, só pode encontrar obstáculo em normas constitucionais do mesmo teor, sob pena de a prerrogativa resultar esvaziada. No âmbito municipal parece razoável que a condução coercitiva há de ser precedida de decisão judicial, em providência que pode ser requerida pela comissão ao juiz competente, o que vale também em relação ao próprio investigado, nos casos, por exemplo, em que a presença é imprescindível, como na necessidade de reconhecimento, especialmente a fim de evitar discussões sobre possível nulidade das provas colhidas.

Além de serem obrigadas a depor, as testemunhas têm o dever de dizer a verdade, sob pena de cometerem o crime de falso testemunho, só podendo omitir informações se estas colidirem com o dever de guardar sigilo profissional ou com alguma situação de parentesco, em hipóteses devidamente autorizadas na legislação processual. Outrossim, os investigados, mesmo que convocados como testemunhas, podem invocar o direito constitucional de permanecer calado (e não de mentir, por não haver essa previsão na Constituição e por ser um não senso o Estado de Direito proteger a mentira!), escudando-se no princípio da não autoincriminação.

4.6 A quebra dos sigilos por decisão parlamentar

A garantia constitucional da inviolabilidade do sigilo das comunicações telefônicas, consoante expresso no art. 5.º, inciso XII, insere-se no postulado de reserva constitucional de jurisdição, em outras palavras, se a interceptação telefônica só pode ser feita por ordem judicial, não pode ser feita diretamente pela comissão parlamentar. Entretanto, poderão as comissões de inquérito requerer a quebra de registros telefônicos passados, ou seja, com quem o investigado falou durante determinadas ocasiões pretéritas.⁷⁴

Já o sigilo bancário, definido como a “obrigação que têm os bancos de não revelar, salvo justa causa, as informações que venham a obter em virtude de sua

⁷⁰ BULOS, 2009, op. cit., p. 998.

⁷¹ SCHIER. Op. cit. p. 69.

⁷² Idem, p. 72-73.

⁷³ ACCIOLY, Wilson. *Comissões parlamentares de inquérito: instrumentos de ação política*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 290.

⁷⁴ LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 365-366.

atividade profissional”,⁷⁵ é regulado pela Lei Complementar n.º 105/01⁷⁶ que, ao dispor sobre o sigilo das operações de instituições financeiras, prevê a possibilidade de as comissões parlamentares de inquérito, no exercício de suas competências constitucionais e legais de ampla investigação, obterem as informações que necessitem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários.⁷⁷

Na seara municipal, entretanto, prevalece o entendimento de que as comissões parlamentares não possuem o poder de requisitar diretamente informações fiscais e telefônicas das instituições responsáveis pelo registro, devendo elas, para tanto, socorrerem-se de autorização judicial.⁷⁸

4.7 Requisição de documentos

As comissões parlamentares de inquérito municipais tem, doutrinária e jurisprudencialmente, reconhecida a possibilidade de requisitar informações e documentos de repartições públicas, incluindo-se todos os órgãos que compõem a Administração Pública Direta e Indireta,⁷⁹ bem como das entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.⁸⁰ A possibilidade de requisitar a apresentação de documentos particulares,⁸¹ embora controvertida, em muitas situações é imprescindível, visto que a corrupção normalmente envolve uma articulação público-privado.

Assim, os fatos relacionados, direta ou indiretamente, com o poder público, bem assim os documentos particulares em poder da administração pública, e mesmo dos privados, desde que guardem relação com o foco da CPI, são requisitáveis, afastando, ademais, da esfera das comissões, a possibilidade de se imiscuir em assuntos exclusivamente privados.⁸²

4.8 Determinação de busca e apreensão

As buscas e apreensões de documentos, de regra, são providências possíveis de serem adotadas pelas comissões parlamentares de investigação. Entretanto, em atenção à proteção dos direitos fundamentais e à reserva constitucional de jurisdição, as buscas e apreensões domiciliares só podem ser feitas por determinação judicial, consoante interpretação sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal, sempre no intuito de compatibilizar o exercício dos comandos constitucionais.

Desse modo, vê-se que as buscas e apreensões de documentos ou equipamentos podem ser levadas a cabo pelas comissões de inquérito, desde que não seja necessária a violação do domicílio, quando então será inarredável a ordem emanada de autoridade

⁷⁵ COVELLO, Sergio Carlos. *O sigilo bancário: com particular enfoque na sua tutela civil*. São Paulo: Editora universitária de direito, 2001, p. 86.

⁷⁶ Há na doutrina posições no sentido da inconstitucionalidade desta Lei Complementar, entretanto, esse posicionamento apesar de polêmico não é majoritário. Manifestando-se pela inconstitucionalidade: BULOS, 2009, op. cit., p. 481.

⁷⁷ Art. 4.º e parágrafos, da Lei Complementar n.º 105, de 10 de janeiro de 2001.

⁷⁸ LENZA, op. cit., p. 524-525.

⁷⁹ PEIXINHO. Op. cit. p. 195-196.

⁸⁰ Neste ponto, convém lembrar-se da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro 2011, que, regulamentada pelo Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012, disciplina o acesso à informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

⁸¹ SCHIER. Op. cit. p. 108.

⁸² PEIXINHO. Op. cit. p. 198-199.

jurisdicional.⁸³ O requerimento de busca será assinado pela presidência da comissão parlamentar de inquérito municipal, nele contendo a indicação do nome da pessoa que será investigada, o local, o motivo e os fins da diligência,⁸⁴ o que dá maior segurança e evita perseguições temerárias, em sintonia com os requisitos exigidos para as decisões judiciais similares.

4.9 Relatório final

Findo o trabalho investigativo articulado pela CPI municipal, necessário se faz a apresentação de relatório de conclusão, determinando, se for o caso, o encaminhamento às autoridades competentes para que tomem as providências necessárias para a reparação do interesse público violado.⁸⁵ Tornou-se praxe, também, o indiciamento de possíveis investigados, em providência a reforçar a ideia de que as investigações desvendaram ilegalidades e firmes indícios de autoria. Poderá haver, ainda, no corpo do relatório final, proposição legislativa para criar, corrigir ou aperfeiçoar o ordenamento jurídico.

O relatório final ou parcial deve ser circunstanciado e subscrito pelos membros da CPI, sendo acompanhado das conclusões das investigações, em documento que toma a forma de resolução legislativa.⁸⁶ Caso forem apresentadas emendas ao relatório final, será obrigatória a deliberação pela CPI municipal.⁸⁷

Nada impede, entretanto, o oferecimento de relatório parcial, contemplando determinados fatos, a fim de possibilitar a célere adoção de medidas pertinentes ao saneamento das irregularidades, sejam civis, sejam criminais, conforme o teor das investigações.⁸⁸ A remessa parcial ou total de documentos probatórios ao órgão competente para eventual apreciação não autoriza, entretanto, às comissões parlamentares de inquérito municipais conferir indevida publicidade aos registros acobertados sob o manto do sigilo,⁸⁹ sob pena de, aquele que o fizer, incidir em possíveis sanções, ao menos por falta de decoro parlamentar.

No passado cunhou-se a expressão de que a CPI acabava em pizza, satirizando-se investigações sem indiciados e o possível acobertamento da corrupção, o que não deve obnubilar as funções das comissões, as quais se restringem ao campo investigatório, não possuindo competência para julgamentos, tampouco para aplicação de penalidades. Mesmo nas circunstâncias que as comissões terminem em torno de uma mesa com pizza, os demais órgãos de apuração do Estado, como a Polícia, o Ministério Público, podem instaurar investigações a partir das informações que transitarem no seio das comissões, porque a elas não ficam vinculados.

De outro lado, sempre são possíveis relatórios paralelos, de cunho político, os quais, embora não representando formalmente o resultado oficial da CPI, podem servir de lastro para investigações por parte dos órgãos responsáveis.

5. Considerações finais

Em consonância com o modelo federal brasileiro, de três níveis, a Câmara Municipal de Vereadores, enquanto órgão da soberania estatal local, ao lado da clássica função legislativa, também exerce o poder de controle e fiscalização da Administração Pública. E essa função é, por excelência, exercida por intermédio das comissões

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus. n. 71.039, Relator: Ministro Paulo Brossard, 07.04.1994.

⁸⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 791-793.

⁸⁵ KIMURA, Op. cit., p. 102.

⁸⁶ BULOS, 2009, op. cit., p. 1016.

⁸⁷ KIMURA, Op. cit., p. 101-102.

⁸⁸ BULOS, 2009, op. cit., p. 1016-1017.

⁸⁹ KIMURA, Op. cit., p. 102-103.

parlamentares de inquérito, verdadeira projeção orgânica do Legislativo, destilando o poder substancial de fiscalização, instrumentalizado através do inquérito parlamentar.

Não obstante exista alguma trajetória histórico-conceitual das comissões parlamentar de inquérito municipais, com suas finalidades, limitações, poderes e objetivos razoavelmente delimitados no contexto jurídico-brasileiro, há ainda um longo caminho a ser trilhado pela doutrina e jurisprudência pátrias, e, especialmente, pela sociedade representada no parlamento municipal, a fim de melhor compreender e consolidar os poderes desse instituto a serviço da democracia.

Tenha-se em mente que a função de controle e fiscalização exercida por câmaras legitimadas pelo voto popular representa a constante crítica dos atos governamentais e a defesa de interesses coletivos. Compreenda-se, igualmente, que normalmente haverá guerras verbais no seio de investigações, com investigandos e investigados (normalmente situação e oposição) se enfrentando, característica ínsita dessa função carregada de viés político, de modo a não se esperar, ingenuamente, a rigidez e a neutralidade investigativa característica de outros órgãos estatais encarregados tão somente deste mister.

Gize-se, ao final, que as comissões parlamentares de inquérito merecem defesa, se não por outros motivos, para empoderarem o Poder Legislativo, visto ser ele o mais fragilizado no estágio atual do constitucionalismo, tendo em vista que o Poder Executivo possui quase todo o orçamento e relevante parcela da função legislativa (veja-se o caso das Medidas Provisórias), e o Poder Judiciário assumiu uma posição de centralidade, reforçado pela teoria neoconstitucionalista. Assim, a saúde do constitucionalismo democrático pressupõe poderes fortes, com capacidade de imprimir os freios e contrapesos.

O esforço constante dos democratas deve sempre ser orientado para o aperfeiçoamento das instituições edificadoras da liberdade e preservadoras da ética, e as comissões parlamentares de inquérito municipais podem ser um excepcional instrumento para que os legislativos melhor desempenhem sua função fiscalizadora, espantando as mazelas que assombram muitos municípios brasileiros.

6. Referências

- ACCIOLY, Wilson. *Comissões parlamentares de inquérito: instrumentos de ação política*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. Rio de Janeiro: Globo, 1996.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões de inquérito*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, vol. 4, tomo I, 1994.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de edições técnicas, 2013.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. n. 24.441/DF, Relator: Celso de Mello, 25.04.2007.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. n. 24.831/DF, Relator: Celso de Mello, 22.06.2005.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. n. 23.452/RJ, Relator: Ministro Celso de Mello, 16.09.1999.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. n. 23.553/DF, Relator: Néri Silveira, 13.08.1999.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus. n. 71.261, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, 24.06.1994.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____, Uadi Lammêgo. *Comissão parlamentar de inquérito: técnica prática*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRAZ, Petrônio. *O vereador: atribuições direitos e deveres*. São Paulo: Servanda, 2007.

CAMPOS, Francisco. Comissão parlamentar de inquérito – Poderes do Congresso – Direitos e garantias individuais, exibição de papéis privados. *Revista de direito administrativo*. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, v. 67, 1962.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

CASTRO, José Nilo. *CPI municipal - inobservância à proporcionalidade partidária - ausência de fato determinado e término de prazo certo - nulidade e arquivamento da comissão, a teor do art. 58 da constituição da república e regimento interno da edilidade*. Disponível em: <http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/81.htm>. Acesso em: 25 set. 2011.

COVELLO, Sergio Carlos. *O sigilo bancário: com particular enfoque na sua tutela civil*. São Paulo: Editora universitária de direito, 2001.

CRETELA JUNIOR, J. Comissão parlamentar de inquérito. In: *Revista dos Tribunais*, n.º 770, São Paulo, 1999.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. Salvador, Juspodivm, 2010.

FARIA, Cássio Juvenal. *Comissões parlamentares de inquérito*. São Paulo: Paloma, 2000.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

KIMURA, Alexandre Issa. *CPI: teoria e prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad*. Madrid: Trotta, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MOLLO, José Márcio Monsão. Comissão parlamentar de inquérito – origem, poderes e limites. In: *Forense*, n.º 319, Rio de Janeiro, 1992.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVEIRA, Erival da Silva. *Comissão parlamentar de inquérito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

PEIXINHO, Manoel Messias & GUANABARA, Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SAMPAIO, Luiz Augusto Paranhos. *Comentários à nova constituição brasileira*. São Paulo: Atlas, 1990.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do inquérito parlamentar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

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

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. *Criação de comissões parlamentares de inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Luiz Mônaco da. *Comissões parlamentares de inquérito*. São Paulo: Ícone, 1999.

SIMÃO NETO, Calil. *A proteção constitucional das minorias parlamentares*. São Paulo: SRS, 2009.

SOARES, Ehrhardt. As comissões parlamentares permanentes. Países não-socialistas. In: *Congresso Internacional de Direito Comparado*, 1978, Budapeste. Coimbra: Boletim da faculdade de direito, vol. LVI, 1980.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TORRES, Demóstenes. Poderes e limites de investigação das comissões parlamentares de inquérito. In: *Limites Constitucionais da Investigação*. Rogério Sanches Cunha, Pedro Taques e Luiz Flávio Gomes (coords.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

VERONESE, Osmar. *Inviolabilidade parlamentar: do senador ao vereador*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.