

# A comissão parlamentar de inquérito no ordenamento jurídico: origem, histórico, atribuições e limites\*

*La comisión parlamentaria de interpelación en el orden jurídico: origen, histórico, facultades y límites*

**Eduardo Martins de Lima\*\***

**Flávia Cristina Mendonça Faria Da Pieve\*\*\***

**João Costa Aguiar Filho\*\*\*\***

---

## **Resumo**

O papel do Poder Legislativo e sua missão institucional de fiscalizar a si e os demais poderes resultam da doutrina da separação dos poderes que, iniciada com John Locke (1978), estabeleceu-se como marco orientador da formação do Estado moderno com Montesquieu (1979). O presente artigo resgata a

---

\* Este trabalho é um dos resultados de pesquisa inscrita no Programa de Pesquisa e Iniciação Científica da Universidade FUMEC, desenvolvida entre março de 2007 a fevereiro de 2008, sendo financiada com recursos da própria Universidade, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e da Fundação para o Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (FUNADESP). A equipe foi integrada pelos professores José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior, Eduardo Martins de Lima e Luis Carlos Balbino Gambogi, pelos, então, estudantes de mestrado em Direito Flávia Cristina Mendonça Faria Da Pieve, João Costa Aguiar Filho, Vinicius Gonçalves Porto Nascimento e pelos, então, estudantes de graduação em Direito Marina Dayrell Brasil de Lima, Ana Carolina Alves Villaça e Juliana Marinho de Oliveira (Direito, bolsista FUMEC).

\*\* Eduardo Martins de Lima é bacharel em Direito, mestre em Ciência Política, doutor em Sociologia e Política pela UFMG e professor titular da Universidade FUMEC, Belo Horizonte; edumlima@fumec.br.

\*\*\* Flávia Cristina Mendonça Faria Da Pieve é especialista em Direito Processual Civil, mestranda em Direito pela Universidade FUMEC e professora do Centro Universitário de Belo Horizonte – UNI-BH; flaviaria@yahoo.com.

\*\*\*\* João Costa Aguiar Filho é mestre em Direito Pela Universidade FUMEC, especialista em Direito Urbanístico pela Pucminas, Coordenador e professor do Curso de pós-graduação Direito e Gestão em Saúde da Santa Casa de Misericórdia de Belo Horizonte e professor de Direito do Centro Universitário Leste de Minas – Unileste.

aplicação dos ideais orientadores da democracia liberal e sua aplicação em vários países, com o papel decisivo do Parlamento como instrumento de consolidação do fim do Absolutismo. Ressalta os elementos fundamentais dos sistemas de controle aplicados nos países ocidentais, notadamente as comissões parlamentares de inquérito. E, a partir da doutrina da separação dos Poderes e do princípio dos *checks and balances*, pretende-se examinar o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito, mecanismo constitucional e legal do Poder Legislativo visando o exercício da fiscalização dos Poderes de Estado. Por fim, é traçado um paralelo entre os dispositivos constitucionais e legais no Brasil ao longo de sua história constitucional sobre a normatização das comissões parlamentares de inquérito.

**Palavras-chave:** Histórico. Separação de poderes de Estado. Comissão parlamentar de inquérito.

## Resumen

*El papel del Poder Legislativo y su misión institucional de fiscalizar a sí mismo y a los demás poderes es resultado de la doctrina de separación de poderes que, iniciada por John Locke, se constituyó como marco orientador de la formación del Estado moderno con Montesquieu. El presente artículo rescata la aplicación de los ideales orientadores de la democracia liberal y su aplicación en varios países, con el papel decisivo del Parlamento como instrumento de consolidación del fin del Absolutismo. Resalta los elementos fundamentales de los sistemas de control aplicados en los países del occidente, sobre todo las comisiones parlamentarias de interpelación. Y a partir de la doctrina de separación de Poderes y del principio de checks and balances se pretende examinar el instituto de la Comisión Parlamentaria de Interpelación, dispositivo constitucional y legal del Poder Legislativo con vistas al ejercicio de fiscalía de los Poderes del Estado. Por fin se traza un paralelo entre los dispositivos constitucionales y legales en Brasil a lo largo de su historia constitucional sobre la normativización de las comisiones parlamentarias de interpelación.*

**Palabras llave:** Histórico. Separación de poderes del Estado. Comisión parlamentaria de interpelación.

---

## Introdução

A independência e a harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, preconizados pelo artigo 2º da Constituição da República brasileira, configuram pressupostos do Estado Democrático de Direito.

Ao Poder Legislativo cabe exercer precipuamente a função legislativa e de fiscalização, com a edição de lei, no sentido formal e material, bem como com as características de obrigatoriedade, generalidade, abstração e inovação. A função jurisdicional é exercida pelo Poder Judiciário e consiste dizer o Direito de forma definitiva,<sup>1</sup> mediante regular provocação de parte interessada, visando indiretamente alcançar a paz social e direta e imediatamente solucionar o litígio entre as partes. A função administrativa é desempenhada pelo Poder Executivo que, agindo de ofício ou por provocação, interpreta a lei sem caráter definitivo, buscando alcançar diretamente a paz social.

No entanto, a formulação e o desenvolvimento da tese dos “freios e contrapesos” permitem que cada Poder de Estado atue não só nas suas funções típicas, como também nas funções atípicas.

Pois bem, a partir da doutrina da separação dos Poderes e do princípio dos “freios e contrapesos”, pretende-se examinar o instituto da CPI, mecanismo constitucional do Poder Legislativo no sentido da fiscalização dos Poderes de Estado.

Ensina-nos Bernardo Brasil Campinho (2000, p.1) que controle político dos atos praticados pelo governo é uma das principais contribuições dos Legislativos ao processo político. Os poderes de investigar, controlar e fiscalizar são inerentes às práticas do Poder Legislativo, bem como a elaboração das leis.

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é um dos instrumentos de que dispõe o Congresso Nacional para realizar as apurações que seus

---

<sup>1</sup> Coisa julgada no sentido formal e material.

membros assim o decidam. É a forma que, cada vez mais, o Parlamento tem utilizado para exercer a fiscalização e controle dos demais poderes e do próprio Poder Legislativo.

## 1 O princípio da separação de poderes de Estado

O princípio da separação de poderes do Estado tem sido um dos princípios fundamentais da democracia moderna.

Estão consagradas no livro escrito por Montesquieu e publicado em 1748, *O espírito das leis*, a divisão e a distribuição clássicas dos poderes estatais. É em seu livro que o autor considera a exigência de se tripartir os poderes estatais em órgãos diferenciados. Montesquieu explicita a necessidade da separação de poderes no Capítulo V do Livro Décimo Primeiro de sua obra, vindo a fazer a distinção entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. De acordo com Montesquieu (1979, p. 148),

Há, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil.

Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente o poder executivo do Estado.

Dessa forma, estava elaborada a ideia da separação de poderes preconizada por Montesquieu através de seu princípio<sup>2</sup>, que se tornou

---

<sup>2</sup> As observações elaboradas por Montesquieu, a partir da separação dos Poderes de Estado, também podem ser encontradas em John Locke (1979) e, na origem, em Aristóteles (1979).

alicerce dos Estados Democráticos de Direito, garantia das liberdades e direitos dos cidadãos e consagrado, praticamente, em todas as constituições modernas.

Segundo Manoel Messias Peixinho e Ricardo Guanabara (2005, p. 25), Montesquieu, ao expressar a necessidade de os poderes exercerem seu papel em separado, diferentemente de Locke, já previa uma atuação centrada na coordenação dos poderes, o que apontava para uma contraposição entre eles, reforçando a necessidade de equilíbrio. Para o pensador francês que elaborou seu pensamento, apontando para a liberdade dos cidadãos frente ao Estado, o objetivo da equânime separação dos poderes seria diminuir os efeitos da atuação do poder sobre o cidadão.

Aprofundando os estudos do filósofo francês sobre a matéria, Ovídio Sandoval (2001, p. 21) assinala que o fundamento da própria democracia estaria presente na separação dos poderes, pois a faculdade de fazer as leis, executá-las e fazê-las cumprir, atenta contra a liberdade e aponta para a opressão.

Aponta, ainda, Sandoval (2001, p. 3-8) que, não obstante o Ocidente identificar em Cromwell, no seu *Instrument Of Government*, datado de 1653, a primeira tendência de promover um tratamento em apartado dos poderes, coube a John Locke, com a publicação em 1689 do *Tratado do Governo Civil*, a primeira incursão doutrinária sobre a separação dos poderes. No entanto, John Locke, ao delinear este estado natural, detectou a falta de um poder que “[...] apóie e sustente a sentença justa, lhe dando a devida execução” (SANDOVAL, 2001, p. 3).

São lançados os fundamentos da criação de um poder representativo do povo, por ele constituído e, nesse sentido, com uma missão delegada para que “[...] cumpram a lei natural e da razão, a bem da comunidade” (SANDOVAL, 2001, p. 25).

A doutrina de Locke aponta, então, a divisão do poder político em Legislativo, Executivo e ainda outro, cujas atribuições são voltadas para os negócios estrangeiros, o Poder Federativo.

Outros pensadores, que se debruçaram sobre a conformação do Estado e as ideias de que governos devem se dividir no exercício de funções distintas influenciaram processos de constituição de Estados nacionais, processos revolucionários de fim do absolutismo e processos de independência de colônias. Entretanto, há um reconhecimento histórico de que a doutrina da separação dos poderes está intimamente referenciada nos legados filosóficos do francês Montesquieu.

Montesquieu, em aparente afastamento da abstração, concentrando-se em questões concretas da vida, valoriza a liberdade e considera a separação dos poderes como condição para que ela exista. Distingue a liberdade civil da liberdade política e considera que essa última só se impõe com a limitação dos poderes dos governantes. O antídoto contra as tiranias políticas encontra-se na separação dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário. A doutrina defende que deve haver órgãos específicos para o exercício dos poderes que se controlarão pelo sistema de “freios e contrapesos”.

A teoria da tripartição de poderes, ou separação de funções como alguns autores preferem, foi que lançou bases para o desenvolvimento do princípio de *checks and balances* (“freios e contrapesos”), utilizada pelos fundadores da República norte-americana, em meados do século XVIII e foi nos Estados Unidos da América que ela adquiriu a sua feição constitucional contemporânea por seus fundadores, James Madison, Thomas Jefferson, George Washington, Alexander Hamilton e John Adams, denominados de “os federalistas”.

Os federalistas eram defensores da Constituição dos Estados Unidos da América, na qual o princípio da separação de poderes e o princípio dos “freios e contrapesos” estão alicerçados, a fim de garantir os direitos individuais e a limitação ao uso do poder pelos próprios poderes estatais.

Coube aos Estados Unidos da América, ao se constituir como Estado federado, a partir das reflexões propostas por Locke e Montesquieu, dar os contornos práticos dessa doutrina que se assentava como o exercício harmônico e separado dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Peixinho (2005, p. 7), estudando a relação entre os poderes e a possibilidade de haver um certo controle de um sobre o outro, no caso o Legislativo sobre o Executivo, lembra que Montesquieu já se expressava em defesa dessa afirmação.

Porém, se num Estado Livre o Poder Legislativo não deve ter o direito de sustar o Poder Executivo, tem direito e deve ter a faculdade de examinar de que maneira as leis que promulgam deve ser executadas.

Os federalistas, em particular Madison, preocupavam-se com a instituição de mecanismos de controle de um poder sobre o outro. O sistema de *checks and balances*, na medida em que multiplica e diversifica as autoridades do governo, evitando a tirania, protege o cidadão quanto à decisão solitária, autoritária e individual.

Sobre o olhar da economia e da política, o constitucionalismo resultante das revoluções liberais do século XVII, em franca oposição ao regime absolutista, reservou ao Poder Legislativo um predomínio sobre os demais, minimizando a atuação do Executivo em consonância com as ideias de que o papel do Estado seria o de menos controlar a economia e muito mais estar a serviço da mesma e que sua atuação se daria no campo eminentemente político. Tal interpretação que padece com a eclosão das crises sociais, culminando com a Primeira Grande Guerra de 1914.

A crescente necessidade de um Estado mais presente, que tenha mecanismos de força para impor o equilíbrio entre os agentes sociais e econômicos e buscar a sociedade “cosmopolita de amor e paz”, acabou por orientar as cartas constitucionais a dotarem o Executivo de maior poder.

Kiyoshi Harada (2007, p. 37) afirma que, após a 2ª Guerra, ocorreu um fenômeno do agigantamento do Estado, que passou a ser cada vez mais intervencionista, com vistas à reorganização da economia, principalmente dos países derrotados.

E não poucos são os riscos de que os Estados nacionais, em que o Poder Executivo é exercido em superioridade aos outros, resvalam

em desvios políticos de concentração de poder e preservação ou atendimento de interesses de setores específicos. Mas esse poder deve ser exercido por delegação da lei e os demais poderes devem ser dotados de mecanismos de controle sobre sua atuação.

A feição dada à Constituição norte-americana pelos seus fundadores influenciou de forma significativa a elaboração das constituições brasileiras, a citar como exemplos as Constituições de 1891, 1934, 1946 e a atual Constituição de 1988, que têm em seu âmago a garantia dos direitos individuais e coletivos, a organização e a limitação dos poderes estatais.

O princípio da separação de poderes assegura, ainda, a importância de um poder exercer o controle em relação a outro, porém, evitando qualquer tipo de atividade exorbitante.

Só é possível viver em um Estado realmente Democrático de Direito com a limitação do poder pelo poder, a fim de, ao se coibirem abusos, assegurar-se à liberdade dos indivíduos.

A Constituição de 1988, ao se referir aos poderes, diz serem independentes e harmônicos entre si, porém, não há que se falar em separação absoluta deles, e sim pressupor que a independência e a harmonia os levam a uma cooperação e colaboração recíprocas, tendo em vista a atuação em prol do bem comum e que podem existir interferências de um poder no outro.

## **2 O sistema de controle entre os poderes**

Com o objetivo de não sucumbir o Estado à opressão de um poder, os Estados constitucionais vêm organizando variadas formas de controle de um Poder sobre o outro. No Brasil, a prerrogativa de editar as leis, que daria primazia ao Poder Legislativo, é mitigada pelo poder de veto do Executivo ou da declaração de inconstitucionalidade por parte do Poder Judiciário. Há, na Constituição organizada, defendida e respeitada enquanto instrumento de estruturação dos Estados,

mecanismos de controle ou de “freios e contrapesos”, que buscam garantir a estabilização quanto à atuação de cada Poder.

A doutrina atual discute se há mesmo uma separação de poderes ou, no máximo de funções, tendo em vista que funções executivas, legislativas e mesmo judiciárias são exercidas ora por um, ora por outro Poder.

Peixinho (2005, p. 18), citando Karl Loewestein (1976, p. 232), identifica dois tipos de forma de controle no sentido horizontal: uma, que funciona internamente ao órgão estatal e pode ser chamada de controle intra-órgão. Outra, que se opera a partir de outro órgão e se denomina controle inter-órgãos. Esse último tipo traduz-se pela equiparação entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Os poderes, por diferentes formas, utilizam prerrogativas constitucionais para exercer seu controle sobre os demais<sup>3</sup>. Como exemplo, o Poder Legislativo, por intermédio do Senado Federal, exerce função judicante e de controle sobre os demais, ao julgar o Presidente da República, o Vice-Presidente e os Ministros do Supremo Tribunal Federal indiciados por crime de responsabilidade.

Já o Executivo, por exemplo, tem o poder de veto sobre as proposições aprovadas no Legislativo. Pode, com o veto total ou parcial, exercer o controle de constitucionalidade e impedir a edição de instrumentos normativos que atendam exclusivamente a interesses corporativos.

O Poder Judiciário tem o condão de ser o guardião da Constituição e, nas palavras de Peixinho (2005, p. 14), “[...] todo e qualquer comportamento dos poderes públicos que se faça gravoso a direito de outrem pode ser fulminado pelo Poder Judiciário”.

---

<sup>3</sup> Observe-se que há também o chamado controle interno uma vez que a Constituição brasileira determina aos poderes a organização de sistemas de controle interno para avaliação de seus atos (art. 74) e também para apoiar o órgão auxiliar do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas, a exercer o controle externo.

### 3 As comissões parlamentares de inquérito

É grande a divergência na doutrina quanto às origens das atuais comissões parlamentares de inquérito. Pelos estudos publicados a que se teve acesso, percebeu-se que há indicação da participação do Senado, na Roma antiga, no controle da ação da administração e que, em sua maioria, os pesquisadores apontam a Inglaterra como o Estado nacional precursor da investigação pelo Parlamento.

Ainda que haja divergências sobre o momento específico, no Estado Moderno, o caráter de investigação pelo Parlamento encontra certo consenso entre os autores de que seu nascimento se deu na Inglaterra. Gonçalves (2001, p. 18), informa, em acordo com Oliveira (2005, p. 07), que as comissões parlamentares de inquérito iniciaram no século XIV, no reinado de Eduardo II, momento em que a Alta Corte do Parlamento inglês já exercia um papel de investigação.

Existem dois momentos possíveis para identificar o início da atuação das comissões. O primeiro, em 1571, está associado à criação de uma comissão de nove membros para investigar disputas eleitorais. O segundo aponta os anos de 1688 e 1689 respectivamente, quando o Parlamento assumiu a supremacia governamental e quando a Câmara dos Comuns nomeou uma *select committees* para investigar a atuação do Estado inglês na guerra da Irlanda.

#### 3.1 Histórico e natureza das CPIs no Direito comparado

##### 3.1.1 Inglaterra

Em sendo costumeira a Constituição inglesa, não há de se encontrar texto constitucional delimitador dos contornos das comissões parlamentares de inquérito. As *Committees of Inquiry*, na Inglaterra, eram institutos característicos do regime de gabinete ou parlamentarista, em que o Poder Legislativo é quem governa. Certamente, sendo o Poder Legislativo a representação do governo na Grã-Bretanha, a previsão de criação de comissões de inquérito contida nos atos normativos emitidos

pelo Parlamento não ensejou tanto sua utilização. Em aproximadamente dois séculos, apenas mais uma, além da já citada comissão de 1689, foi instituída em 1855, na Guerra da Criméia.

### 3.1.2 França

Na França, a previsão legal quanto às comissões parlamentares de inquérito só surgiu em 1914, com a edição de uma lei ordinária que disciplinou tal atividade. Entretanto, todos os estudiosos informam que muito antes já existiram investigações parlamentares. As assembleias revolucionárias realizaram inúmeros inquéritos. Pode-se afirmar que a primeira investigação realizada é datada de 14 de julho de 1828 e foi designada pela Câmara dos Deputados da França para estudar o Gabinete Vilelle.

A investigação parlamentar francesa não é regulada pela Constituição do País e sim por lei ordinária. Atualmente a *Ordonnance* nº 58-1100, de 17 de novembro de 1958 e suas alterações posteriores, é o instrumento que normatiza as *commissions d'enquête* do Parlamento Francês.

Paulo Hamilton Siqueira Jr. (2005, p. 31), afirma que na França o instituto não é um instrumento das minorias parlamentares, pois são aprovadas na forma de resolução, que deve indicar claramente os fatos originários da investigação.

Outra característica importante das CPIs francesas é que elas não podem conviver com investigação judicial, acarretando o encerramento quando o Poder Judiciário for acionado. Também podem ser negados à CPI documentos relativos à defesa nacional, assuntos estrangeiros e segurança interna e externa.

### 3.1.3 Alemanha

A Constituição de Weimar, na Alemanha, para alguns autores, foi a primeira a garantir constitucionalmente o direito do Parlamento para

instituir comissões de inquérito<sup>4</sup>. O art. 34 da Constituição, promulgada em 11 de agosto de 1919, prevê que o “reichstag” tem o direito de instituir comissões de inquérito; e tem o dever de fazê-lo a requerimento de quinta parte de seus membros. Essas comissões colhem em sessões públicas as provas por ela ou pelos promotores do inquérito julgadas necessárias.

Oliveira Filho (2001, p. 18) observa o caráter democrático das comissões parlamentares alemãs, visto que bastava a concordância de apenas um quinto para se instituir e as provas serem colhidas em sessões públicas.

A Lei Fundamental do Grão Ducado da Saxônia Weimar-Eisenach é citada como o primeiro texto normativo formalizado na Alemanha que concedeu à Assembleia dos Estados o direito de instaurar comissões com o objetivo de obter informações.

Nos inquéritos levados a cabo pelo Parlamento alemão são aplicadas, analogicamente, na produção de provas, as regras do Código de Processo Penal, inclusive no tocante às informações fiscais dos investigados, restando apenas a restrição quanto à inviolabilidade do segredo da correspondência, das comunicações postais e das telecomunicações. Não há vedação constitucional ou legal para que funcionem investigações parlamentares em concomitância com órgãos investigativos do Poder Judiciário.

### 3.1.4 Espanha

Apesar de recente, estão consignados na Constituição espanhola em 1978, os dispositivos regradores da atuação das CPIs: a) Qualquer assunto de interesse público poderá ser objeto de investigação por parte do Poder Legislativo; b) As decisões da comissão não vinculam o Poder

---

<sup>4</sup> Para Carajelescov (2007), a maioria dos estudiosos aponta a Constituição da Bélgica como a primeira a dispor a respeito do poder investigativo do Legislativo.

Judiciário; c) As conclusões deverão ser encaminhadas ao Ministério Público.

Depreende-se que o seu papel primordial não é responsabilizar ou aplicar sanções, mantendo-se no limite da investigação.

As especificidades regulamentares tais como o prazo, quorum de criação e poderes são estabelecidas pelos regimentos das Casas Legislativas. O Regimento do Congresso dos Deputados determina que podem propor investigação o governo, a Mesa, os grupos parlamentares ou a quinta parte dos membros da Casa legislativa. Entretanto, a decisão se dá com a maioria do plenário do Congresso.

As comissões espanholas podem ser unicamerais ou conjuntas e seu poder de convocação é determinado pela Constituição, cuja disposição diz que: “2. *será obligatorio comparecer a requerimento de las Cámaras. La ley regulará lãs sanciones que pueden imponerse por incumplimiento de esta obligación.*”

### 3.1.5 Itália

As *Comissioni d’Inchiesta* italianas estão previstas na Constituição de 1948, podendo ser criadas por cada casa legislativa ou em conjunto. As suas composições devem refletir a proporcionalidade dos partidos e coligações e seu poder de investigar é o mesmo do Poder Judiciário. As matérias objeto de investigação devem atender ao interesse público.

As comissões podem ser criadas por lei ou por ato normativo interno. Em caso de lei, o prazo para realização da investigação deve estar presente no corpo da mesma e, também, poderão dispor sobre poderes especiais para as comissões, desde que não confrontem com a Constituição.

Luiz Carlos Santos Gonçalves (2001, p. 24) afirma que as CPIs na Itália “[...] não funcionam como mecanismo de atuação próprio das minorias parlamentares, não podendo ser instituídas a depender apenas da proposição desta”, visto que o quorum de decisão quanto à criação das comissões é o mesmo das leis.

Peixinho (2005, p. 33) cita a doutrina italiana ao identificar que as comissões italianas atendem a duas linhas investigativas, cuja atuação parece, uma mais com o regime parlamentarista de governo e outra com o presidencialista.

A primeira linha de investigação, denominada *inchiesta legislativa*, está voltada para a obtenção de informações com vistas ao desempenho da competência legiferante. Infere-se que tanto o regime de gabinete quanto o presidencialismo abrigam tal forma investigativa. A outra, *inchiesta política*, caracteriza-se como o instrumento de controle e supervisão governamental que o Parlamento tem sobre a administração.

### 3.1.6 Portugal

Consta do texto constitucional português a possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito. A previsão é a de que um quinto dos deputados pode requerer e, obrigatoriamente, será instituída uma comissão de inquérito. Um deputado pode propor a criação de comissão de investigação apenas uma vez por sessão legislativa. A representatividade partidária deve ser respeitada quando da constituição das comissões e elas gozam de poderes de investigação próprios do Poder Judiciário.

As matérias abordadas em investigação pelas CPIs devem se limitar ao “interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República”, conforme disposto na Lei nº 05/93.

Segundo os ensinamentos de Paulo Hamilton Siqueira Jr. (2007, p. 30), no Direito português, as comissões parlamentares de inquérito têm duas funções claras e precisas: vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do governo e da administração, tendo por objeto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República.

Ao se instituir uma comissão, a matéria a ser tratada deve ser levada ao conhecimento do Procurador Geral da República para que o mesmo informe sobre a existência de algum processo criminal em curso

e em que fase o mesmo se encontra. Se for o caso a comissão poderá decidir sobre o sobrestamento da investigação até o trânsito em julgado da matéria.

### 3.1.7 Comunidade Europeia

Consta do art. 193 do Tratado Maastricht que instituiu o Parlamento europeu que:

No exercício de suas atribuições, o Parlamento europeu pode, a pedido de um quarto de seus membros, constituir uma comissão de inquérito temporária para analisar, sem prejuízo das atribuições conferidas pelo presente Tratado a outras instituições ou órgãos, alegações de infração ou de má administração na aplicação do direito comunitário, exceto se os fatos alegados estiverem em instância numa jurisdição, e enquanto o processo jurisdicional não se encontrar concluído. A comissão de inquérito temporária extingue-se com a apresentação do seu relatório. As formas de exercício de inquérito são determinadas de comum acordo pelo Parlamento europeu, pelo conselho e pela Comissão.

A comunidade europeia, no momento da instituição das comissões de inquérito, define o seu prazo de mandato, as atribuições e a sua composição. A composição deve resguardar a representatividade dos grupos políticos presentes no Parlamento. O objeto deve ser aquele definido por um quarto dos membros do Parlamento que requereram a criação da comissão e, tanto o objeto quanto as definições tomadas no momento da instituição não podem ser alteradas posteriormente. Os trabalhos são públicos, podendo, a requerimento de um quarto dos membros da comissão ou de autoridades comunitárias, realizar-se em segredo.

Os direitos dos depoentes são os mesmos de que ele dispõe frente à jurisdição de seu país, sendo obrigação dos membros da comissão informar qualquer pessoa desses direitos antes das declarações a serem prestadas.

As comissões podem apresentar projetos de recomendação destinados às instituições ou órgãos das comunidades Europeias ou Estados-Membros.

### 3.1.8 Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos, há uma abundância de comissões de inquérito e nenhuma menção na Constituição do país quanto a processos investigativos pelo Poder Legislativo. É prática comum no Legislativo norte-americano desde a época de colônia inglesa.

As comissões de investigação integram as comissões permanentes do Parlamento norte-americano. Formam uma subespécie das comissões especiais (*select committees*). Suas atribuições são quase judiciais e têm o poder de inquirir e punir testemunhas e peritos quando, convocados, portarem-se recalcitrantes. Tal liberdade das comissões é mitigada com a limitação de que a investigação se resume aos fatos de competência do Congresso e que a testemunha tem direito ao silêncio.

Comissões de investigação na América do Norte sempre atenderam ao costume e à tradição da atividade parlamentar e menos por regulação constitucional.

Peixinho (2005, p. 31) informa-nos que, na revolução norte-americana em 1776, apenas uma das onze constituições promulgadas, a do Estado de Maryland, previa a prerrogativa da *house of delegates* de realizar investigações. No século XX, os estados de Filadélfia, Kentucky, Louisiana, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, Ohio, Oklahoma e South Carolina, foram os nove que consignaram em sua carta constitucional o poder investigativo do Parlamento.

A profusão de comissões de inquérito nos EUA atingiu seu auge no período do “macartismo”. O anticomunismo, que grassou nas instituições públicas, adentrou a intimidade de particulares, impôs-se como o condimento ideológico da Guerra Fria, caracterizou-se como uma intolerância só controlada por decisões da Suprema Corte que estabeleceu uma série de limites ao caráter inquisitório das investigações que ocorriam.

As comissões de inquérito vêm sendo, desde então, aprimoradas com a participação do Poder Legislativo e pelos tribunais. O Congresso norte-americano tem uma composição distinta nas duas casas. Enquanto numa, a Câmara dos Deputados (*House of Representatives*), há alternância constante, com a composição de um corpo legislativo a cada eleição, e essa nova assembleia elabora um novo regimento da Casa legislativa, a outra, o Senado Federal, tem como característica básica, o tempo de permanência no cargo de Senador e, portanto, a continuidade de seus regimentos internos. O Regimento Interno do Senado é que orienta a atuação das comissões de inquérito.

Não se admite, por força de decisão da Suprema Corte, investigação de questões privadas e, também, não pode invadir a seara dos tribunais.

O Poder Judiciário, em sua mais alta representação, por suas decisões em casos concretos, vem pautando a atuação das comissões de inquérito. No dizer de Paulo Hamilton Siqueira Jr. (2007, p. 25) “[...] é evidente, na esteira das decisões da Suprema Corte, que tanto os “limites” quanto os “direitos” estão pautados em dois pressupostos: competência dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e garantias individuais”.

### 3.1.9 América Latina

Em países como a Argentina, Brasil e Uruguai, as comissões de inquérito começaram a surgir no século XIX. O caso brasileiro será tratado adiante em tópico específico.

Na Argentina, segundo Erival da Silva Oliveira (2001, p. 20), as comissões de inquérito no Parlamento datam de 1872. Ocorrem inicialmente a partir da Câmara e posteriormente o Senado se destaca na criação das referidas comissões.

O Poder Legislativo argentino caracteriza-se, ora por certa apatia investigadora, ora por intensa criação de CPIs. Geralmente as investigações trataram do funcionamento dos órgãos públicos.

Há casos em determinados períodos históricos na Argentina que as investigações legislativas se revestiram em processos inquisitoriais. Citando o Professor José Alfredo de Oliveira Baracho (1988, p. 9), Erival da Silva Oliveira (2001, p. 20) informa que a Comissão Investigadora do caso Satanowsky, em 1958, chegou a deter pessoas, submeter a interrogatórios e decretar incomunicabilidades.

Não é essa a autorização constitucional. Há previsão na Constituição para criação de comissões cujo papel seja de fiscalização e controle nos limites delimitados ao Parlamento.

No Uruguai, as comissões sempre estiveram presentes no Legislativo, em que pese sua Constituição de 1830 não prevê-las. Já em 1918, o Legislativo passou a ter o direito de instaurar inquéritos constitucionalmente e, em 1934, com promulgação da nova Constituição, as comissões foram regulamentadas.

## **4 O direito constitucional brasileiro e as Comissões Parlamentares de Inquérito**

### *4.1 Constituição de 1824*

Há registro de criação de comissões parlamentares de inquérito no Brasil, no início do século XIX, mesmo que a Constituição outorgada em 1824 se omitisse a respeito delas.

Autorizados pelos seus regimentos datados de 1931, Câmara dos Deputados e Senado poderiam criar as chamadas “comissões auxiliares”.

Citando Paulo Brossard (1995), Aguinaldo Costa Pereira (1948, p. 146) e, mais uma vez, José Alfredo de Oliveira Baracho (1988, p. 108), Erival da Silva Oliveira (2001, p. 23) orienta que o foco das investigações havidas no período do Império não se dirigiam ao Poder Executivo, e sim a questões ligadas ao comércio, indústria, agricultura, finanças, dentre outros. Ilustra tal orientação com o relato acerca da comissão

parlamentar, criada em 24 de outubro de 1882, cujo objeto foram as condições do comércio, da nossa indústria fabril e da alfândega.

#### *4.2 Constituição de 1891*

Outra vez o texto constitucional não tratou da instalação de comissões de inquérito pelo Poder Legislativo. Entretanto, a tese que prevaleceu foi a de que a Constituição não impediu a criação de comissões e, no âmbito das Casas legislativas, haveria de se regular seus procedimentos.

Alguns autores, como Erival da Silva Oliveira (2001, p. 24), entusiasticamente afirmam que as 19 comissões criadas na Primeira República (1891/1930), conforme informação do Professor Baracho, mostram a importância delas. Outros, como Manoel Messias Peixinho (2005, p. 41), concluem que esse instrumento mostrou-se fraco relativamente às altas autoridades políticas da época.

Os temas abordados pelas comissões, nesse período, não se diferenciaram muito das investigações levadas a cabo no período imperial, limitando-se a seguros de vida, finanças, alfândega e outros.

#### *4.3 Constituição de 1934*

A primeira constituição a prever a criação de comissões de inquérito fez criar intensa polêmica, ao prever exclusividade à Câmara dos Deputados para instalar os processos investigativos. O art. 36 do texto constitucional previa que a Câmara dos Deputados criaria comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que requeressem a terça parte, pelo menos, dos seus membros, aplicando-se a tais inquéritos, as normas do processo penal, indicadas no Regimento Interno.

Os estudiosos divergem ao analisar a imposição constitucional de destinar a apenas uma casa legislativa o poder de investigação. Ovídio Rocha Barros Sandoval (2001, p. 24) relata que houve pesadas críticas dos estudiosos da época. Todavia, a justificativa doutrinária encontrada por Paulino Jacques, firmava-se em que o Senado, à época, “exercia o

superpoder de coordenar os poderes políticos do estado (art. 88), como também porque a Câmara dos Deputados, por sua própria constituição, refletia melhor a vontade popular ou partidária”.

Erival da Silva Oliveira (2001, p. 27), estudando os ensinamentos de Nelson de Souza Sampaio (1964, p. 23), informa que este cita a desautorização ao Senado como “um cochilo” dos constituintes, visto que havia previsão de tal direito no art. 92, §1º, VI, “Criar comissões de inquérito sobre fatos determinados, observado o parágrafo único do art. 36”, mas discorda do citado autor, ao afirmar que este texto constitucional se referia à Seção Permanente do Senado, que funcionava como as atuais comissões representativas criadas em períodos de recesso parlamentar.

É importante ressaltar que a obrigação de identificar *fatos determinados* se notabilizou nesta e nas demais constituições que concederam a prerrogativa da investigação ao Congresso Nacional. Apesar de curto, o período de vigência desta constituição proporcionou a criação de algumas comissões de inquérito, das quais se destacam aquelas que versaram sobre condições de vida do trabalhador urbano e rural, condições dos serviços industriais do Estado e do conhecimento de investigações secretas realizadas pela Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo.

#### 4.4 *Constituição de 1937*

No Estado Novo, sob a égide de sua “constituição polaca”, a separação dos poderes não ocorreu. No dizer de Manoel Messias Peixinho (2005, p. 43), houve uma hipertrofia do Poder Executivo. A existência dos três poderes foi meramente formal. O Poder Legislativo foi impedido de funcionar. O presidente da República Getúlio Vargas suspendeu os institutos do Mandado de Segurança e da Ação Popular e a afronta maior ao Poder Judiciário se deu com a criação do Tribunal de Segurança Nacional.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 não faz qualquer menção às comissões parlamentares de inquérito. Como contraponto

formal, embora inócuo face ao não funcionamento do Congresso, o seu art. 45 prevê que: “Qualquer das duas Câmaras ou alguma de suas comissões pode convocar Ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre matérias sujeitas à sua deliberação”.

#### 4.5 *Constituição de 1946*

O novo quadro mundial do pós-guerra refletia-se em praticamente todos os países do ocidente. No Brasil, os ventos democráticos sopravam mudanças significativas na sociedade e no Parlamento. A Constituição, então, dispôs sobre as comissões parlamentares de inquérito em seu art. 53: “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço de seus membros”.

Observa-se a obrigação de que haja um fato determinado para motivar o requerimento de criação. Também se exigia a observação da representatividade dos partidos políticos na casa legislativa. Durante a vigência da Constituição foi editada a Lei 1.579 de 18 de março de 1952, que regula no plano federal as comissões parlamentares de inquérito.

#### 4.6 *Constituição de 1967*

Nessa Constituição, que entrou em vigor em 15 de março de 1967, foi incluída no dispositivo (art. 39) que tratava das comissões parlamentares de inquérito, a expressão “prazo certo”. Dispunha o art. que: “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros”.

#### 4.7 *Constituição de 1969*

O texto constitucional imposto pelo recrudescimento da ditadura militar manteve a obrigação de que o prazo de funcionamento fosse definido *a priori*. Determinou, ainda, mediante disposição presente na alínea *b* do art. 30, que não seria permitido a criação de novas CPIs, caso

houvesse cinco em funcionamento. Para que tal determinação fosse alterada, o quorum para aprovação deveria passar de um terço para a maioria absoluta da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

#### 4.8 *Constituição de 1988*

A atual Constituição brasileira, resultado da convocação em 1985 de uma Assembleia Nacional Constituinte, cujo trabalho dos Deputados Federais eleitos em 1986 e do Senado Federal, é a que se mostra mais completa no tratamento das investigações levadas a cabo pelo Poder Legislativo. Assim dispõe o art. 58, § 3º:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Deixa de ser tratado como mandamento constitucional o impedimento de funcionamento de mais de cinco CPIs simultaneamente e, também, a disposição quanto ao custeio de viagens dos parlamentares para atender à investigação. Tais questões são tratadas pelos Regimentos das casas legislativas.

Com a Constituição de 1988, o Poder Legislativo adquiriu maior poder de controle sobre o Executivo. Além do poder de criação de CPIs, as prerrogativas do Congresso Nacional no tocante à feitura do

orçamento público, participação na concessão de canais de rádio e televisão e sustação de atos do Executivo são exemplos do papel ativo que a atividade parlamentar passou a ter com o novo marco jurídico do país.

Desde então as comissões parlamentares de inquérito têm tido um papel decisivo no acompanhamento da administração pública nos três poderes de Estado.

As Comissões de Inquérito no Brasil transformaram-se em grande instrumento de atuação parlamentar. Prova da importância adquirida pelas comissões foi a decisão pela Câmara dos Deputados de abertura do processo de impedimento do Presidente da República em 1º de junho de 1992.

## **5 As comissões parlamentares de inquérito no ordenamento brasileiro**

### *5.1 CPI como instrumento de controle*

Como já se disse anteriormente, a divisão de Poderes do Estado não é absoluta. Executivo, Legislativo e Judiciário são poderes independentes e autônomos, mas devem atuar de forma harmônica. Cada um dos Poderes desempenha tanto funções típicas, quanto atípicas.

Em relação ao Poder Legislativo, verifica-se que, além de sua função precípua de legislar, cumpre as importantes funções de representação, fiscalização e controle e, atipicamente, funções administrativa e jurisdicional. A propósito, enfatiza Plínio Salgado (2001, p. 11):

Ao Poder Legislativo, sabe-se, compete criar as leis do país. Porém, suas atribuições não se resumem à tarefa de elaboração legiferante, compreendendo também, tão importante quanto esta, a função de controlar as ações da Administração Pública, que, em geral, é contemplada

na organização constitucional dos Estados. Do poder de controle do Legislativo deriva o poder de investigar, ou, mais exatamente, este é inerente àquele.

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) constitui importante instrumento colocado à disposição do Poder Legislativo para exercer seu poder de investigação de fatos determinados, durante um prazo certo, relacionados ao próprio Poder Legislativo, bem como aos Poderes Executivo e Judiciário.

## *5.2 Fato determinado*

O art. 58, § 3º da Constituição da República de 1988 dispõe que as Comissões Parlamentares de Inquérito serão criadas “para a apuração de fato determinado”. Considera-se fato determinado aquele que está expressamente indicado no requerimento de instauração da CPI, com delimitações precisas sobre o objeto de investigação. Isso quer dizer que não se pode aceitar, por exemplo, a criação de CPI para investigar os contratos celebrados por determinado governo, sendo imprescindível a delimitação de um ou mais contratos que serão investigados. Tal delimitação pode ser feita pelo número do contrato, pelas partes envolvidas, ou até mesmo, pelo objeto do contrato.

Cumpra esclarecer que uma única CPI pode apurar vários fatos, desde que os mesmos sejam precisos e delimitados na sua qualificação e extensão. A exigência constitucional da delimitação de fato determinado tem por objetivo afastar qualquer tentativa do Legislativo de apurar fatos e acontecimentos indeterminados, imprecisos, evitando-se eventuais devassas de um Poder sobre o outro. Nesse sentido, salientem-se os ensinamentos de José Alfredo de Oliveira Baracho (2001, p. 120):

A natureza dos fatos que podem ser objeto das Comissões de Inquérito promove várias indagações. Entende-se que são de ordem pública, política, econômica e social. É acontecimento de relevantes interesses para a vida constitucional, legal, econômica e social, devidamente caracterizado no requerimento de constituição da

Comissão a ser criada. O fato objetivo da investigação deve ser encarado quanto à sua importância, oportunidade e legalidade, não apenas do ponto de vista constitucional como cível, penal e administrativo, de modo que a Câmara e a opinião pública fiquem mais bem informadas. Esse fato deve ser realmente determinado, claro e indiscutível. A ação precisa levar a uma conclusão clara e eficiente. Tais conclusões não podem sugerir redução do poder de investigação do Congresso. A investigação está ligada às matérias que o Congresso tem jurisdição: [...].

Tal limitação legal visa, ainda, combater perseguições políticas e evitar que qualquer denúncia vazia venha a ser objeto de apuração. A propósito do tema, assevera José Nilo de Castro (2003, p. 46):

Com efeito, é obrigatória a indicação de fato determinado quanto à fixação do prazo no ato criador da CPI. Os objetivos da Comissão têm que ser determinados. O inquérito parlamentar, instrumento legítimo de controle democrático do poder político, não pode ser utilizado de forma abusiva. A Carta Federal (art. 58, § 3º) e a Lei 1.579 (art. 1º) expressamente exigem para a apuração fato determinado, sendo vedado à CPI fazer devassa nos atos e contas do Administrador Público Municipal, como se verifica em muitos casos nas Câmaras Municipais.

Segundo João de Oliveira Filho (1954, p. 12), “[...] são investigáveis todos os fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle, de fiscalização por parte de quaisquer órgãos do Poder Legislativo federal, estadual ou municipal”. No mesmo sentido é o entendimento de Alexandre de Moraes (2003, p. 153-154):

Assim, podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso, não existe autoridade geral das CPIs para exposição dos negócios privados dos indivíduos, quando inexistir nexos causal com a gestão da coisa pública. Nesse sentido, importante relembrarmos a histórica decisão da Corte Suprema norte-americana, sob a presidência do *Chief Justice Warren*, onde se afirmou a impossibilidade

de ‘pressupor que todo inquérito parlamentar é justificado por uma necessidade pública que sobrepassa os direitos privados atingidos. Fazê-lo seria abdicar da responsabilidade imposta ao Judiciário, pela Constituição de garantir que o Congresso não invada, injustificadamente, o direito à própria intimidade individual, nem restrinja as liberdades de palavra, imprensa, religião ou reunião...’ As liberdades protegidas pela Constituição não devem ser postas em perigo na ausência de clara determinação, pela Câmara ou Senado, de que o inquérito em questão é justificado por uma necessidade pública específica.

### 5.3 Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais

A constituição brasileira de 1988, em seu art. 58, § 3º, institucionalizou a função investigatória do Poder Legislativo, conferindo às CPI’s “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”. A doutrina e a jurisprudência divergem sobre a interpretação e extensão dos referidos poderes de investigação conferidos às CPI’s. Segundo Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2001), os poderes investigatórios conferidos às CPI’s são ilimitados, não sendo plausível igualar os poderes dos membros da CPI aos de cunho investigatórios dos juízes e depois estabelecer ressalvas ou restrições. Em sentido contrário, assevera Uadi Lammêgo Bulos (2001, p. 58):

[...] a Carta Magna dá ao juiz o monopólio da primeira e última palavra no conjunto de situações específicas, as quais não poderiam ser examinadas por terceiros, pois seria um inusitado absurdo, leigos de conhecimentos técnico-jurídicos examinarem matérias afetas aos profissionais do direito, que cursaram universidade e se prepararam para desempenhar o *munus judicant*.

O Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que os Poderes das CPI’s sofrem limitações e os membros das referidas comissões não podem praticar atos que são tipicamente jurisdicionais, tais como prisão, salvo em flagrante, busca e apreensão domiciliar (STF, MS 23.466, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU, 01/06/1999, p. 18).

#### 5.4 *Controle jurisdicional*

Os atos praticados pelas CPI's podem sofrer intervenção do Poder Judiciário no aspecto da legalidade. Até mesmo os atos chamados *interna corporis* podem ser alvo do controle judicial quando atingirem direito subjetivo ou forem praticados em desconformidade com a norma (CASTRO, 2006, p. 151).

O princípio da separação de poderes não pode ser interpretado de forma rígida, a afastar a intervenção do Poder Judiciário, para a correção de atos praticados sem observância aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que regulam a matéria, bem como aos princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

Nesse sentido, o voto do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento do Mandado de Segurança 25.647-8 – Distrito Federal, impetrado por José Dirceu de Oliveira e Silva:

Com todas as vênias, o contraditório e a ampla defesa assegurados ao mandatário – independentemente de norma regimental expressa do Código de Ética e Decoro – são bastantes a impor o transplante ao processo parlamentar, sempre que nele se haja de admitir a prova oral, da regra que a audiência das testemunhas da acusação haja de preceder à inquirição daquelas arroladas pela defesa.

Essa precedência não é regra de mera ordenação procedimental, mas imperativo da 'relação dialógica' – usando a expressão do Ministro Celso de Mello – em que se há de desenvolver todo e qualquer processo regido pela garantia da contraditoriedade, que, acentuou S.Exa., há de ser 'efetiva e real, não meramente simbólica ou retórica, ensejando-se ao que sofre uma acusação' – seja qual for a sua índole, penal, administrativa ou política – 'a possibilidade de contestar, de contrariar e de se opor a qualquer prova que lhe seja prejudicial', o que – ênfase – envolve a de produzir contraprova da anteriormente oferecida pela acusação.

'É formalidade essencial do processo' – já o proclamara o Tribunal, em acórdão da lavra autorizada do mestre

Evandro Lins (RHC 43.931, 21.2.67) -, 'que as testemunhas arroladas pela acusação sejam ouvidas com anterioridade às da defesa. Para criticar o que foi argüido pelo órgão da acusação não é possível que essa contestação seja feita antes do conhecimento pleno dos elementos trazidos aos autos pelo Ministério Público. A inversão das inquirições traz, por si mesma, prejuízo, que se presume de modo absoluto, à defesa do acusado' (BRASIL, STF, 2007, on -line).

Conclui-se, portanto, pela possibilidade e legitimidade do controle do Poder Judiciário sobre os atos das CPI's, a fim de garantir a observância aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal.

## Considerações finais

Sabe-se que a divisão das funções jurídicas do Estado entre os Poderes não ocorre de forma absoluta e exclusiva. Em relação ao Poder Legislativo, verifica-se que, além de sua função precípua de legislar, desempenha as importantes funções de representação, fiscalização e controle e, atipicamente, funções administrativa e investigativa.

O presente artigo buscou, a partir da doutrina da separação dos Poderes e do princípio dos "freios e contrapesos", examinar o importante papel das comissões parlamentares de inquérito, historicamente desempenhado no processo de consolidação dos estados nacionais e, por consequência, no desenvolvimento da democracia representativa como forma de orientar e organizar os governos das nações.

Constata-se, pelo estudo apresentado, que, com o fim do poder absoluto e a divisão da ação estatal em competências e atribuições exclusivas e/ou comuns, a três órgãos distintos, o controle e o equilíbrio entre os poderes possibilita garantias de que não haverá imposição arbitrária da vontade única de um governante sobre os representados.

Por outro lado, instrumentos de investigação como as comissões parlamentares de inquérito possibilitam evitar e impedir vícios como o

uso privado dos bens públicos, e também fiscalizar o cumprimento das atribuições de cada órgão de poder.

No Brasil, o Poder Legislativo, recebeu, pela Constituição brasileira de 1988, “poderes de investigação próprios de autoridades judiciais”, para investigar fatos determinados, respeitando-se limites constitucionais e infraconstitucionais.

As comissões parlamentares de inquérito têm como objetivo auxiliar o Poder Legislativo no exercício de suas funções legiferante, fiscalizadora ou de controle da Administração Pública. Configuram importante instrumento de controle político colocado à disposição da minoria, uma vez que deverá ser criada se apresentado requerimento subscrito por pelo menos um terço dos parlamentares.

As investigações a cargo das comissões parlamentares de inquérito devem tratar de questões de relevante interesse público, tais como assuntos que atentam contra a ordem econômica, política e jurídica. Por intermédio das comissões de inquérito, o Poder Legislativo poderá, também, aprofundar no estudo de determinados temas, para aperfeiçoamento da legislação, razão pela qual o objeto de investigação deverá ser somente sobre matéria de competência outorgada pela Constituição da República à respectiva Casa Legislativa.

As comissões parlamentares de inquérito detêm o importante papel de informar adequadamente a população sobre o conteúdo e extensão das investigações, sem, contudo ferir os direitos e garantias fundamentais. Logo, é importante instrumento formador de opinião, mas que não deve ser utilizado pelos parlamentares, apenas, como “vitrine” e “palco” de vaidades, para angariar a simpatia de eleitores, mormente em época de eleições.

## Referências

ALENCAR, Jessé Cláudio Franco de. **Comissões parlamentares de inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ARISTÓTELES. **Política**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores).

\_\_\_\_\_. **Teoria geral das comissões parlamentares**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARACHO, José Alfredo Oliveira. **Teoria geral das comissões parlamentares**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito e suas consequências: política, direito e devido processo legal. In: \_\_\_\_\_. **Temas de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 65-78.

\_\_\_\_\_. **Interpretação e aplicação da constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. In: OLIVEIRA JÚNIOR, Arnaldo de (Ed.). **Vade Mecum**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2007. p. 45-56.

BROSSARD, Paulo. Comissões parlamentares de inquérito: poderes, sigilo profissional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 56-68, 1995.

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

CAMPINHO, Bernardo Brasil. A importância atual de uma CPI. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 45, 1 set. 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/208>>. Acesso em: 29 nov. 2007.

CAREJELESCOV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito: à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2007.

CASTRO, José Nilo de. **CPI municipal**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. **CPI municipal**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

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

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância**: segundo tratado sobre o governo: ensaio acerca do entendimento humano. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores).

LOEWESTEIN, Karl. **Teoria de la constitución**. Barcelona: Ariel, 1976.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 44, p. 152-166, jul./set. 2003.

OLIVEIRA, Erival da Silva. **Comissão parlamentar de inquérito**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

OLIVEIRA FILHO, João de. Comissões parlamentares de inquérito. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 151, n. 608, jan./fev. 1954. p. 45-67.

PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito**: princípios, poderes e limites. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

PEREIRA, Aguinaldo Costa. **Comissões parlamentares de inquérito**. Rio de Janeiro: ASA, 1948.

SALGADO, Plínio. **Comissões parlamentares de inquérito**: doutrina, jurisprudência e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SAMPAIO, Nelson Souza. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

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

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Comissão parlamentar de inquérito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SILVA, Juary C. Ensaio sobre o poder judiciário: controle externo, CPI e reforma. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 28, p. 66-75, 1999.

**Recebido em:** 21/07/2011

**Avaliado em:** 24/10/2011

**Aprovado para publicação em:** 27/10/2011