

JUSTIÇA
CIDADANIA &

CPis :
INTERPRETAÇÃO E SÍNTESE

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE

O COMANDANTE DAS ELEIÇÕES DE 2004

Editorial: Reforma Tributária



CPIs INTERPRETAÇÃO E SÍNTESE

Desembargador Paulo Gadelha

A sociedade política, nos tempos modernos, cultua o princípio da transparência como axioma inafastável.

Assim, os atos, as decisões, os fatos, tudo deve ser esclarecido, explicado, convincentemente detalhado, especialmente quando a matéria tem vinculações com o sentimento popular.

Esta digressão entenda-se, tem por objetivo justificar um dos instrumentos mais ativos do Poder Legislativo: as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Criação do Parlamento da Inglaterra, no século XIV, as CPIs nasceram como mecanismo típico do sistema parlamentar de governo.

A evolução, porém, das Casas Legislativas, levou a que as referidas Comissões Parlamentares de Inquérito se amoldassem ao figurino do sistema presidencialista.

No Brasil a atribuição de investigar surgiu com a Carta Constitucional de 1934, na dicção que lhe foi dada pelo artigo 36.

A regulamentação das Comissões Parlamentares de Inquérito é determinada pela Lei nº 1979, de 18 de março de 1951, portanto com mais de meio século de existência. A utilização do Código de Processo Penal, como norma subsidiária, é imperativo legal.

No atual texto constitucional brasileiro, o artigo 49 baliza a competência exclusiva do Congresso Nacional. Entre estas atribuições limito-me a traduzir duas: a contida no inciso V, do citado artigo 49, que susta os Atos Normativos do Poder Executivo que venham a exorbitar do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa e a atribuição descrita no inciso X do mesmo artigo consistente em "fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas

casas, os Atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta".

Depois, o artigo 58 e seu parágrafo terceiro da Constituição Federal dispõem:

"Artigo 58 – O Congresso Nacional e suas casas terão comissões parlamentares 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 Federal 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.

Assim, são pressupostos básicos para a formalização das Comissões Parlamentares de Inquérito:

a-) requerimento de pelo menos um terço dos membros de cada uma das casas congressuais, ou de ambas, para as chamadas comissões mistas; b-) a existência de um fato determinado que justifique a sua investigação; c-) prazo certo para seu pleno funcionamento; d-) conclusão do procedimento investigatório com envio, se for o caso, do relatório final para o Ministério Público adotar as medidas cabíveis do fato concreto.

A existência de fato, concreto, ensejador da instauração de CPI, é condição *sine qua non* para a sua instrumentalização, ou como o disse o Jurista Franciscano Campos:

"O poder de investigar não é genérico ou indefinido, mas eminentemente específico, ou há de ter um conteúdo concreto, susceptível de ser antecipadamente avaliado na sua extensão, compreensão e alcance pelas pessoas convocadas a colaborar com as comissões de inquérito". (Comissão Parlamentar de Inquérito – Poderes do Congresso – direitos e garantias individuais – Revista Forense nº 195, p. 86).

Depois, no que tange à locução "prazo certo", o professor Alexandre Moraes doutrina: "Ressalte-se que a locução "prazo certo", prevista no § 3º do art. 58 da Constituição, conforme jurisprudência do STF, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei nº 1.579/52. Observe-se, porém, que o termo final de uma CPI sempre será

o término da legislatura". (Direito Constitucional – Primeira edição - p. 382)

Da estrutura técnico-legal das CPIs

Para o desempenho de suas atribuições, as Comissões Parlamentares de Inquérito terão os mesmos poderes cometidos aos magistrados durante a instrução do processo penal.

É lógico que o exercício de tais poderes tem limites impostos pela ética e pelos padrões definidos na Lei Maior. As CPIs não podem exorbitar dos valores e espaços que lhe são delimitados. Não pode haver, assim, abuso no seu direito de investigar. Há régua e compasso para o seu desempenho.

Embasando tal entendimento, o Supremo Tribunal Federal, pelo seu colendo Pleno, julgando o Mandado de Segurança nº 23960, sendo o Relator o Ministro Maurício Correa, decisão publicada no DJU de 16/11/2001, assim jurisprudenciou:

"1. Os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais de que as CPIs são constitucionalmente investidas (CF, artigo 58, § 3º) não são absolutos. Imprescindível a fundamentação dos atos que ordenam a quebra dos sigilos bancários, fiscais e telefônicos, visto que, assim como os atos judiciais são nulos se não fundamentados, assim também os das Comissões Parlamentares de Inquérito. 2. A legitimidade da medida excepcional deve apoiar-se em fato concreto e causa provável, e não em meras conjecturas e generalidades insuficientes

para ensejar a ruptura da intimidade das pessoas (CF, artigo 5º, X). 3. Segurança Concedida."

Ou como, igualmente, entendeu o STF, no voto magistral, do Ministro Celso de Melo:

"A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique, com apoio em base empírica idônea, a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária". Precedentes. MS 23.452 – RJ (Pleno).

Como já abordado anteriormente, um dos pontos mais controvertidos no universo das comissões parlamentares é o entendimento a respeito do fato determinado, isto é, como apontá-lo, se ele, o fato determinado, tiver desdobramento com outros fatos.

Também é de difícil exegese a locução "prazo cer-

AS CPIs
NÃO PODEM
EXORBITAR
DOS VALORES
E ESPAÇOS
QUE LHE SÃO
DELIMITADOS

to”, insere no parágrafo 3º, do artigo 58 da Constituição Federal.

No julgamento do Habeas-Corpus nº 71231-2, o Supremo Tribunal Federal, pela sua 2ª Turma, sendo Relator o Eminentíssimo Ministro Carlos Velloso, assim jurisprudenciou:

I. “A Comissão Parlamentar de Inquérito deve apurar fato determinado. CF, art. 58, § 3º. Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal. II. Prazo certo: o Supremo Tribunal Federal, julgando o HC nº 71.193-SP, decidiu que a locução “prazo certo” inscrita no § 3º, do artigo 58 da CF, não impede prorrogação sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei nº 1.579/52. III. A intimação do paciente, que é advogado, para prestar depoimento à CPI, não representa violência ao disposto no art. 133 da CF nem as normas dos artigos 87 e 89 da Lei nº 4.25, de 1963, 406, CPC, 154, CP e 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará perante a CPI, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes de seu status profissional, sujeitos os que se excederem ao crime de abuso de autoridade”. (STF – HC 71231-2 – 2ª T. DJU 31/10/1996).

Arma das chamadas democracias representativas, as Comissões Parlamentares de Inquérito têm, todavia, limites formais e éticos medindo o território de sua competência investigatória. Extrapolar do universo de sua área de ação é violar os padrões da legalidade, ou como muito bem o situou o Eminentíssimo Ministro Nelson Jobim:

“No exercício desses poderes, tais comissões devem respeitar os mesmos limites formais a que estão submetidos os membros do Poder Judiciário, quando da instrução de processo criminal”. (MS nº 79790-3-SP. Relator Ministro Nelson Jobim. Publicado no Diário da Justiça, seção 1, 26 de novembro de 1999, p. 137).

Sem maiores digressões, chega-se à ilação de que, como doutrinou com muita percuciência o professor Alexandre de Moraes:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito, portanto e em regra, terão os mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, inclusive com a invasão das liberdades públicas individuais, mas deverão exercê-los dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário, seja em relação ao respeito aos direitos fundamentais, seja em relação à necessária

fundamentação e publicidade de seus atos, seja, ainda, na necessidade de resguardo de informações confidenciais, impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política ou de aumentar o prestígio pessoal dos investigadores, humilhando os investigados e devassando desnecessária e arbitrariamente suas intimidades e vidas privadas”. (Obra Citada – p.385)

Para o exercício integral de seu mister, as Comissões Parlamentares de Inquérito podem se arrimar nos mais variados e complexos meios de provas existentes na legislação brasileira, como, por exemplo, quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados, oitiva de testemunhas, inclusive usando de procedimentos coercitivos para a sua condução ao local de audiência, perícias, busca e apreensão de documentos, sem olvidar a oitiva do investigado, respeitando-lhe o direito ao sigilo.

Com referência ao instituto da quebra do sigilo bancário, como meio de prova admitido no processo de Comissões Parlamentares de Inquérito, trago à colação voto do Ministro Otávio Galotti, assim proferido:

“O Tribunal indeferiu Mandado de Segurança impetrado contra ato do Presidente da CPI do Narcotráfico que decretara a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico do impetrante. Considerou-se não haver qualquer ilegalidade no ato impugnado, uma vez que a CPI exerceu a sua competência investigatória prevista no art. 58, § 3º, da CF, de forma fundamentada, cumprindo o disposto no art. 93, IX,

da CF (STF – MS 23.556/DF – Pleno – Informativo STF nº 202).”

Depois, o respeito ao princípio do silêncio, concedido ao investigado, além de comportamento garantido pelo vigente texto constitucional, é norma de caráter internacional, encartada no Pacto de São José da Costa Rica – Convenção Americana sobre Direitos Humanos – que recita, pela dicção do artigo 8º, § 2º, o postulado assegurando que “o direito a toda pessoa acusada de delito não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada”.

Em resumo, a formação de Comissões Parlamentares de Inquérito é da essência dos legislativos livres, desde que a sua criação se faça dentro dos valores constitucionais, respeitados dois princípios básicos e impostergáveis: a reserva legal e o contraditório.

A FORMAÇÃO DE COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO É DA ESSÊNCIA DOS LEGISLATIVOS LIVRES

Desembargador do TRF 5ª Região