



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ  
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO  
PROCESSUAL CONSTITUCIONAL**

**FABRÍCIO PONTE GOMES**

**ASPECTOS PONTUAIS SOBRE O PODER DE INVESTIGAÇÃO DAS  
COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITOS – CPI'S E O PAPEL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

**FORTALEZA – CEARÁ  
2016**

FABRÍCIO PONTE GOMES

ASPECTOS PONTUAIS SOBRE O PODER DE INVESTIGAÇÃO DAS COMISSÕES  
PARLAMENTARES DE INQUÉRITOS – CPI'S E O PAPEL DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará como requisito parcial à obtenção da certificação de Especialista em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional.

Orientador: Prof. Ms. André Luis Tabosa  
de Oliveira

FORTALEZA – CEARÁ

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Gomes, Fabrício Ponte .

Aspectos pontuais sobre o poder de investigação das CPI'S e o papel do Ministério Público [recurso eletrônico] / Fabrício Ponte Gomes. - 2016.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 46 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Monografia (especialização) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Especialização em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional, Fortaleza, 2016.

Orientação: Prof. Me. André Luís Tabosa de Oliveira.

1. CPI. 2. Poder de investigação. 3. Investigação. 4. Ministério Público. 5. STF. I. Título.

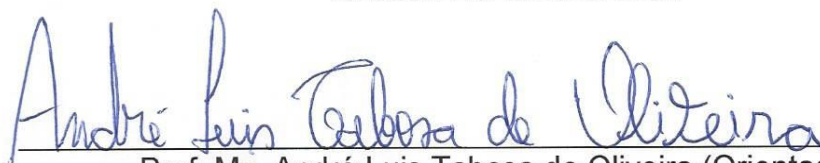
FABRÍCIO PONTE GOMES

ASPECTOS PONTUAIS SOBRE O PODER DE INVESTIGAÇÃO DAS CPI'S E O  
PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

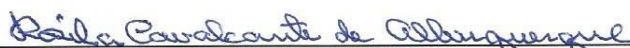
Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Direito Constitucional e Direito Processual Constitucional do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Aprovada em: 19/01/2016

BANCA EXAMINADORA



Prof. Ms. André Luis Tabosa de Oliveira (Orientador)  
Faculdade Luciano Feijão - FLF



Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Rosila Cavalcante de Albuquerque  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof<sup>a</sup>. Ms. Silvia Lúcia Correia Lima Paleni  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Aos meus amados pais, melhor exemplo  
de amor e dedicação aos estudos.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Mestre André Luis Tabosa de Oliveira, orientador tranquilo e competente.

À Coordenadora do Curso, Prof<sup>a</sup>. Dra. Rosila Cavalcante de Albuquerque pela sua atuação e presença constante no Curso, inclusive colaboração neste trabalho.

Aos demais professores e colegas, pela rica experiência da troca de conhecimentos vivida em sala de aula.

## RESUMO

Ao abordar temática de notória relevância jurídica e social, a saber. Aspectos Pontuais Sobre O Poder De Investigação Das Comissões Parlamentares De Inquéritos – Cpi's E O Papel Do Ministério Público, este estudo mostra as Comissões Parlamentares de Inquéritos-CPI'S nos aspectos: natureza jurídica e poder de investigação. Destaca, também, o papel do Ministério Público – MP, na defesa dos interesses coletivos. Para tanto, utiliza a pesquisa qualitativa e exploratória, complementada pela pesquisa bibliográfica e documental. Apresenta como principais resultados: ter a CPI a finalidade de preservar e garantir a probidade dos atos da gestão pública, que a sua instauração deve atender a todos os preceitos legais, por fim, que a participação do Ministério Público se faz, cada vez mais, importante como agente transformador da realidade quando busca efetivar os valores democráticos defendidos na Constituição Brasileira.

**Palavras-chave:** CPI. Poder de investigação. Investigação. Ministério Público.STF.

## **ABSTRACT**

When addressing the issue of notorious legal and social relevance, namely. Scientific Aspects On The Investigation Power Of The Parliamentary Commissions Of Inquiries - Cpi's And The Role Of The Public Ministry, this study shows the Parliamentary Committees of Inquiries-CPI'S in the aspects: legal nature and investigative power. It also highlights the role of the Public Ministry - MP, in the defense of collective interests. For that, it use the qualitative and exploratory research, complemented by bibliographical and documentary research. It presents as main results: To have the CPI the purpose of preserving and guaranteeing the probity of public management acts, that its implementation must comply with all legal precepts, finally, that the participation of the Public Prosecutor is made, increasingly important, As a transforming agent of reality when it seeks to realize the democratic values defended in the Brazilian Constitution.

**Keywords:** CPI. Power of investigation. Investigation. Public Prosecutor's Office.STF



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>CONCEITO DE CPI E PRECEDENTES HISTÓRICOS</b> .....	<b>11</b>
2.1	DA NATUREZA JURÍDICA DAS CPI'S E SEU PODER DE INVESTIGAÇÃO.....	12
2.2	DOS REQUISITOS E O INTERESSE DAS MINORIAS.....	13
2.3	O EXERCÍCIO DE DIREITO DE DEFESA E A FORMAÇÃO DE CONTEXTO PROBATÓRIO COM CLÁUSULA DE RESERVA DE JURISDIÇÃO.....	15
2.3.1	<b>Direito ao silêncio, o Pacto de San José da Costa Rica (Artigo 8º, inciso II, alínea 'g') e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana</b> .....	<b>20</b>
2.3.2	<b>Do Direito Constitucional de Petição</b> .....	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>DO PODER INVESTIGATÓRIO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO</b> .....	<b>24</b>
3.1	DO PRAZO PARA A REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS PARA CPI.....	31
3.2	DOS PRINCÍPIOS INERENTES À CPI.....	32
3.3	DEMAIS QUESTÕES PROCESSUAIS .....	33
<b>4</b>	<b>COMENTÁRIOS AO PAPEL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS INTERESSES COLETIVOS</b> .....	<b>34</b>
4.1	O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO... ..	35
4.2	A ATUAÇÃO MINISTERIAL E A CPI.....	39
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>41</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>44</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As Comissões Parlamentares de Inquérito são projeções orgânicas do Poder Legislativo que têm por finalidade preservar e garantir a probidade dos atos de gestão pública, investigando fatos determinados dentro de prazo certo. Como se sabe, o Brasil é um país culturalmente caracterizado por um parlamento composto por alguns políticos corruptos que ao deixarem a ganância submergir a razoabilidade, viram alvo de investigação.

Enquanto as verbas públicas são desviadas para atender os interesses particulares de alguns parlamentares, a população padece com a prestação de serviços ineficientes, principalmente em relação aos serviços sociais de base como: saúde, segurança, educação, transporte público, dentre outros.

Desta feita, o trabalho desenvolvido pelas CPI's é de demasiada importância para descobrir se realmente houve ilícitos e requerer junto ao Ministério Público a tomada de providências em face dos possíveis contraventores e a apreensão dos valores desviados.

A corrupção é uma problemática que deve ser afastada das gestões públicas, inclusive, além de erros administrativos, os valores de verbas públicas desviadas por políticos desonestos contribuíram muito para a situação atual de crise econômica do país. Dessa maneira, a população, sobretudo idosos e outros beneficiários do sistema de assistência social, passam a ser os mais prejudicados pelos atos de corrupção, pois, para promover o equilíbrio das contas públicas, inúmeros direitos são cortados e as regras para ter acesso a benefícios previdenciários e financiamentos públicos se tornam cada vez mais castradoras.

Nesse pensar, faz-se os seguintes questionamentos: Quais os requisitos para instauração de uma CPI?; De que poderes investigativos a CPI dispõe?; Existe distinção entre CPI' instaurada em âmbito federal, distrital, estadual e municipal?; Qual o papel do Ministério Público nas investigações apuradas pelas CPI'S? Como o Supremo Tribunal Federal se posiciona em relação ao tema?

O interesse pelo tema está presente na vida do autor uma vez que, sendo este advogado, tem concentrado sua atuação nesta área específica na qual vem extraindo subsídios e aprimorando os seus conhecimentos.

Destarte, o objetivo geral se concentra em estudar as Comissões Parlamentares de Inquéritos – CPI'S nos aspectos: natureza jurídica e poder de investigação; o papel do Ministério Público na defesa dos interesses coletivos.

Tem-se como objetivos específicos os seguintes:

- Mostrar os requisitos previstos em lei para a instauração da CPI;
- Identificar os tipos de poderes investigativos de que dispõe uma CPI;
- Investigar qual tem sido o posicionamento do STF com relação as CPI'S.

A sustentação das informações que permeiam este trabalho está na pesquisa qualitativa e exploratória. Para Flick (2004), a pesquisa qualitativa possibilita estudos mais aprofundados e subjetivos quando se procura captar desigualdades e diferenças em um determinado contexto social. Vergara (2010) afirma que a pesquisa exploratória fornece ao pesquisador embasamentos diversos sobre o tema enfocado, através de autores que estudam continuamente o assunto, sendo detentores de tal conhecimento. Por sua vez, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental dão sustentação ao processo metodológico, quando busca conhecimento em material amplamente divulgado e acessível ao público em geral (VERGARA, 2010)

No intuito de tornar a pesquisa mais objetiva, o presente estudo foi dividido em 5 (cinco) capítulos.

O capítulo 1 compreende a Introdução do trabalho.

O capítulo 2 aborda o conceito de CPI e seus precedentes históricos. Nesse contexto, é narrado o momento de criação da CPI's tanto em âmbito nacional quanto internacional, analisada sua natureza jurídica, requisitos, interesse das minorias, o direito ao silêncio e o direito de petição.

Em sequência, o capítulo 3 abrange o poder investigatório da CPI esclarecendo suas competências e os princípios que a fundamentam.

O capítulo 4 se propõe a comentar o papel do Ministério Público na atuação da defesa dos interesses coletivos.

Finalmente, o capítulo 5 apresenta as conclusões do estudo, em resposta aos questionamentos e objetivos anteriormente apontados, com apoio na doutrina de doutrinadores renomados na área constitucional com destaque para: Moraes, Bulos, Mello, Bonavides, Nader, Bobbio, Alexandrino, Nucci. Por arremate, deve ser

dito que este estudo não tem o condão de esgotar o tema, porém pretende servir de fonte de pesquisa para outros pesquisadores que, certamente, em seus estudos, concederão outras nuances para enriquecer o debate sobre a instauração e finalidades das CPI's no Brasil.

## 2 CONCEITO DE CPI E PRECEDENTES HISTÓRICOS

A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI é formada por parlamentares que tem por função investigar fato de determinado interesse do Estado. A sigla CPI é sinônimo de Comissão Especial de Inquérito ou Comissão Especial de Investigação.

A CPI guarda origem no direito inglês, aproximadamente entre os séculos XVII e XVIII. Naquela época a Câmara dos Comuns investigava os atos praticados pelos ministros e amigos do rei. No magistério esclarecedor de Bulos (2015, p. 1132) as CPI's: “Surgiram na Inglaterra, no seio da Câmara dos Comuns. No Brasil, foram consagradas pelo texto de 1934, artigo 36, mantendo-se com o advento da Carta de 1988, artigo 58, §3º”.

O primeiro remédio constitucional que apresentou para análise do Poder Judiciário matéria relativa a abusos cometidos por parlamentares foi o *Habeas Corpus* n. 3.536, impetrado pelo jurista Ruy Barbosa, em 1914, que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal – STF:

HC 3536 / RJ - RIO DE JANEIRO. HABEAS CORPUS. Relator: Min. OLIVEIRA RIBEIRO. Julgamento: 06/05/1914. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Parte(s): PACTE: RUY BARBOSA. IMPTE: RUY BARBOSA. Ementa: As imunidades parlamentares estabelecidas no art. 19 da Constituição da República, asseguram ao senador da República, publicar os seus discursos proferidos no Parlamento pela imprensa, onde, quando e como lhe convier.

Na realidade, o referido *Habeas Corpus*, naquela época, também servia para fazer cessar qualquer forma de abuso estatal além do direito de ir e vir. Segundo Pontes de Miranda (2001, p. 35) o *Habeas Corpus* deve ser considerado como: “o remédio jurídico processual mais eficiente de todos os tempos”.

Diante do contexto apresentado, entende-se que Ruy Barbosa (1914) objetivou acionar o sistema jurídico da época com a finalidade de fazer publicar um discurso de protesto em face de atos abusivos praticados pelo Governo da União que, ao arrepio da legislação vigente à época, determinou a prorrogação do estado de sítio. (STF, 2015, *online*).

O estado de sítio, a interdição temporária de certas garantias individuais, visa exclusivamente assegurar, com eficácia e com medidas prontas e extraordinárias, o livre funcionamento dos órgãos do aparelho governamental, legitimamente constituídos, ameaçados de eminente perigo em seu exercício por uma comoção interna, como na espécie. Neste ponto de vista constitucional, as medidas tomadas durante o estado de sítio, no

intuito de impedir ou reprimir a comoção interna, não podem ser restritivas das prerrogativas dos poderes políticos constitucionais (art. 15 da Constituição da República) e nem atingir o privilégio que, em virtude da função, são conferidos a cada um dos seus órgãos, porque do contrário o estado de sítio não responderia aos seus fins. (HC 3536/RJ).

O discurso que teve a publicação vetada denunciava a censura, abusos governamentais e violação dos termos constitucionais cometidos pelos membros do Poder Legislativo (deputados e senadores). De modo a considerar a importância da impossibilidade do Parlamento negar a publicidade de seus atos, o remédio constitucional pretendido foi concedido e o discurso de Ruy Barbosa (1914) foi publicado pela Imprensa Oficial, sob a fiscalização do Poder Executivo.

Desde aquela época, a censura é considerada um ato de embaraço à liberdade, fato que deve ser repellido. A decretação abusiva de estado de sítio não foi bem aceita pelo impetrante.

## 2.1 DA NATUREZA JURÍDICA DAS CPI'S E SEU PODER DE INVESTIGAÇÃO

As CPI's podem ser compreendidas como órgãos colegiados, temporários e auxiliares das Casas Legislativas que têm por objetivo investigar fato certo em tempo determinado. As motivações que justificam a instauração das CPI's são temáticas e de interesse público que podem ser dotadas de natureza política, jurídica ou administrativa. Vale ressaltar o que dita o art. 1º da Lei n. 1.579, de 18 de março de 1972 – Lei que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Note-se:

Art. 1º. As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do art. 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação.

Parágrafo único. A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de deliberação plenária, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado.

As CPI's são dotadas de poder instrutório, ou seja, podem determinar diligências para promover a constituição do contexto probatório sobre o fato determinado investigado com algumas restrições como é o caso da escuta telefônica, que somente é possível por ordem judicial. As investigações podem se desenvolver com a participação das autoridades parlamentares descritas no artigo 2º da legislação em comento:

Art. 2º. No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reportarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.

As CPI's têm a finalidade de investigar irregularidades específicas decorrentes de atos estatais, sempre observando as prescrições legais, no intuito de evitar o cometimento de abusos na feitura do inquérito parlamentar. A natureza jurídica do inquérito parlamentar é inquisitiva e também aos inquéritos civis feitos pelos membros do Ministério Público.

Diferentemente dos inquéritos policiais comuns, o resultado das investigações de uma CPI deve apresentar entendimento definitivo sobre o fato analisado por meio de um relatório final encaminhado ao representante do Ministério Público, que realizará o juízo de valor e se entender cabível denunciará o ato ilícito à autoridade judiciária competente.

## 2.2 DOS REQUISITOS E O INTERESSE DAS MINORIAS

O sistema político pátrio abriga um estatuto de tutela constitucional das minorias parlamentares. Embora constituam minorias, todos os indivíduos que compõem o parlamento representam a vontade da maioria, ou seja, expressam juntamente com os demais a democracia.

A ameaça às prerrogativas pertinentes às minorias, como o direito de investigar, deve ser cessada por meio de medidas judiciais. Inclusive a participação das minorias nas incumbências investigativas encontra amparo legal nos termos do artigo 58, §3º, da Constituição Federal. Note-se:

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.

Sobre as distinções existentes entre a CPI e a Comissão Parlamentar, Ferreira Filho (2012, p. 188) assevera que:

As comissões de inquérito, que devem ser distinguidas das comissões permanentes, organizadas para apreciar os projetos e dar parecer sobre eles, de um ângulo determinado, são comissões especiais e temporárias criadas para a apuração de fato ou fatos determinados.

Segundo o Ministro Celso de Mello, na oportunidade do voto descrito no Mandado de Segurança n. 24.847/DF: “A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional”.

A instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI necessita da anuência, subscrita em forma de requerimento, de 1/3 (um terço) dos Membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional. Dessa maneira, é composto o pedido que deve ser posteriormente protocolado junto à Mesa da Casa Legislativa. Depois de realizado o protocolo, não é mais possível a desistência, ou seja, retirada de assinatura de nenhum dos parlamentares que subscreveu o pedido.

Na hipótese de atendimento ao que preleciona o §3º do artigo 58 do texto constitucional apontado, cumpre ao Presidente da Casa Legislativa a adoção das medidas necessárias para a instauração de uma CPI. Não é aceitável que o poder investigativo das minorias seja tolhido pelo bloco majoritário. Caso essa hipótese se materialize, as minorias poderão recorrer ao Poder Judiciário que se encarregará de determinar a nomeação compulsória de quantos componentes necessitem para complementar a CPI.

Salienta-se que o Poder Judiciário poderá entender pela desnecessidade de criação de uma CPI, nessa esteira de raciocínio se manifestou o Ministro do STF, Celso de Mello, em votação no Mandado de Segurança n. 26.441:

A rejeição de ato de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por Líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria Constituição da República outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional.



As deliberações parlamentares majoritárias não devem praticar atos que comprometam o regime democrático. As referidas deliberações não podem transgredir direitos, prerrogativas e nem garantias constitucionais.

A instauração pretendida pelas minorias atuantes na Câmara dos Deputados, além de figurarem como prerrogativa desses grupos, ainda expressa o direito de representatividade outorgados a estes parlamentares pelos cidadãos.

### 2.3 O EXERCÍCIO DE DIREITO DE DEFESA E A FORMAÇÃO DE CONTEXTO PROBATÓRIO COM CLÁUSULA DE RESERVA DE JURISDIÇÃO

Os atos da CPI não podem inviabilizar o direito constitucional relacionado ao contraditório e a ampla defesa e nem constituir prova de natureza ilícita fundada em abuso de direito. A determinação de interceptação telefônica, bem como a ordem de busca e apreensão de bens deve partir do Poder Judiciário, pois esse tipo de prova necessita previamente do juízo de admissibilidade de um magistrado competente.

Nesses termos, Capez (2012, p. 383) leciona que embora a CPI não tenha competência para determinar a interceptação telefônica, seus membros poderão requerer os registros de ligações. Observe-se:

Os registros de ligações já efetuadas são documentos como outros quaisquer, os quais não necessitam de procedimento especial para ser requisitados pelo juiz. Quanto à requisição por Comissões Parlamentares de Inquérito de dados já armazenados de comunicações telefônicas pretéritas, a possibilidade é indiscutível, seja porque a CF lhes conferiu poderes investigatórios próprios das autoridades judiciárias, seja porque não se trata de captação de conversa em andamento.

Dessa maneira, a ausência do crivo do Poder Judiciário para a obtenção de interceptação telefônica e da ordem de busca e apreensão torna tais atos abusivos e conseqüentemente pautados pela ilegalidade. A tomada dessas medidas deve respeitar o postulado da reserva constitucional de jurisdição, ou seja, as provas somente poderão ser consideradas lícitas se determinadas por magistrado competente.

A reserva de jurisdição é uma cláusula constitucional que incide sobre matérias específicas. Em relação à busca e apreensão pode ser destacado o inciso XI, do artigo 5º: “XI a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo

penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”.

Entretanto, a CPI poderá quebrar o sigilo bancário e telefônico do investigado sem necessitar de outorga judicial, bem como poderá determinar medida de prisão em estado de flagrância, porém não pode expedir mandado de prisão. No que toca a quebra de sigilo bancário o STF entende que:

ACO 730 / RJ - RIO DE JANEIRO. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA  
Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 22/09/2004. Quebra de sigilo de dados bancários. Ação cível originária. Mandado de segurança. Quebra de sigilo de dados bancários determinada por CPI de Assembléia Legislativa. Recusa de seu cumprimento pelo Banco Central do Brasil. LC 105/2001. Potencial conflito federativo (cf.ACO 730-QO). Federação. Inteligência. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, de aspectos fundamentais decorrentes do princípio da separação de poderes previsto na CF de 1988. Função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo. Mecanismo essencial do sistema de checks-and-counterchecks adotado pela CF de 1988. Vedação da utilização desse mecanismo de controle pelos órgãos legislativos dos Estados-membros. Impossibilidade. Violação do equilíbrio federativo e da separação de Poderes. Poderes de CPI estadual: ainda que seja omissa a LC 105/2001, podem essas comissões estaduais requerer quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, § 3º, da Constituição.

Ressalta-se, entretanto, que a interceptação telefônica tem conceito distinto de quebra de sigilo telefônico. A utilização da interceptação telefônica é regulamentada pela Lei n. 9.296, de 24 de julho de 1996. O uso desse mecanismo de formação de prova deve ser restrito, pois a Constituição Federal de 1988 inseriu a intimidade no rol dos direitos e garantias fundamentais.

A interceptação telefônica se afirma como um instrumento de exceção para obtenção de prova lícita, desde que autorizada judicialmente, uma vez que não se pode aceitar violação à intimidade de forma desmotivada. Para uma melhor compreensão da regra de exceção que maneja a interceptação telefônica, Nucci (2010, p. 799) explica que:

Constituindo, a interceptação telefônica, um meio de invasão da privacidade, não deve ser adotada como regra, mas como exceção. Por isso, há duas hipóteses a considerar: a) se for bastante colher outras provas diversas da interceptação telefônica, formando a materialidade da infração penal e apontando a autoria, não há necessidade desse tipo de violação de intimidade alheia; b) ainda que não existam outras provas, não será a interceptação telefônica a primeira a ser realizada, pois o seu caráter é subsidiário e não principal.

O trabalho investigativo não pode ser restrito a interceptação telefônica. É preciso que sejam utilizados outros mecanismos classificados como principais, a saber: perícia, interrogatório, oitiva de testemunhas, dentre outros.

Peña de Moraes (2012, p. 549) trata da intimidade no plano da integridade moral, note-se: “A integridade moral é delineada como valor social e moral da pessoa humana, compreendendo o direito a intimidade, privacidade, honra e imagem”. Em função das facilidades modernas, a cada momento fica mais fácil violar a intimidade humana. A liberdade, a honra, a intimidade e outras garantias fundamentais são dotadas de notória relevância social, portanto, somente poderão sofrer limitações em função de motivação legal.

Silva (1994, p. 238) explica o que significa liberdade: “A liberdade consiste na ausência de toda coação anormal, ilegítima e imoral. Daí se afirmar que toda lei que limita a liberdade precisa ser normal, moral e legítima no sentido de que seja consentida por aqueles cuja liberdade restringe”. Por sua vez, Farias (2010, p. 66) destaca a seguinte ideia: “o princípio fundamental de dignidade da pessoa humana constitui a fonte jurídico-positiva dos direitos fundamentais”.

A inviolabilidade da intimidade humana é cláusula intangível, para Tavares (2012, p. 687 – 688), observa-se que: “Não é tarefa simples a de distinguir a vida privada da intimidade”. Merece ser destacado que é possível haver a colidência entre a garantia fundamental da intimidade e a eficácia da segurança e dos interesses coletivos.

Novelino (2011, p. 132) explica o que pode ser feito na hipótese de conflito entre princípios e regras: “A primazia *prima facie* das regras em relação aos princípios deve ser compreendida como uma prevalência no âmbito de aplicação, não como uma espécie de hierarquia normativa”. Sobre o choque de direitos Martins (2012, p. 398) leciona que:

Num conflito, por exemplo, entre a liberdade de informação e a inviolabilidade da vida privada – uma e outra igualmente garantidas pela Constituição –, se algum indivíduo, a pretexto de resguardar a sua intimidade, com ou sem razão, conseguir embargar a divulgação de determinada matéria, o veículo de comunicação acaso impedido de trazê-la a público terá preterido por inteiro o seu direito de informar, ao mesmo tempo em que, também por inteiro, a outra parte verá prevalecer a sua pretensão.

A supremacia do interesse coletivo sobre o individual serve para proteger a sociedade, entretanto, a violação da intimidade de forma abusiva ou ilegal poderá

ensejar ao investigado o direito de pleitear em juízo indenização por danos morais e, caso haja, materiais.

Alexandrino (2014, p. 138) explica a possibilidade de cumulação de indenizações: “A indenização, na hipótese de violação a um desses bens da pessoa, poderá ser cumulativa, vale dizer, poderá ser reconhecido o direito à indenização pelo dano material e moral, simultaneamente, se a situação ensejar”. No que diz respeito da segurança pública, Martins Júnior (2012, p. 1.811) explica que:

Se a segurança nacional volta-se para a garantia da nação como um todo, sendo a ordem e a tranquilidade gerais exigências do mais alto valor para a realização das atividades nacionais que conduzem ao bem comum, não se pode deixar de considerar que a temática da ordem pública, em especial no que diz respeito à segurança pública, tem íntimo relacionamento com a mesma segurança nacional, porque assegurar a boa ordem é assegurar a tranquilidade pública, a segurança pública e a salubridade pública.

A interceptação telefônica exige ordem judicial porque o magistrado é um profissional habilitado para sopesar os fundamentos constitucionais que lhe são apresentados e decidir sobre a possibilidade de violação da intimidade do investigado.

Uma vez obtida a ordem judicial para a instalação de interceptação telefônica, o prazo de autorização poderá ser prorrogado, desde que seja evidenciada sua necessidade. Note-se o posicionamento prevalente no STF externado no voto do Ministro Nelson Jobim em seu voto relativo ao julgamento *Hábeas Corpus* n. 83.515/RS (2004):

É possível a prorrogação do prazo de autorização para a interceptação telefônica, mesmo que sucessivas, especialmente quando o fato é complexo a exigir investigação diferenciada e contínua. Não-configuração de desrespeito ao art. 5º, *caput*, da L. 9.296/96. A interceptação telefônica foi decretada após longa e minuciosa apuração dos fatos por CPI estadual, na qual houve coleta de documentos, oitiva de testemunhas e audiências, além do procedimento investigatório normal da polícia. Ademais, a interceptação telefônica é perfeitamente viável sempre que somente por meio dela se puder investigar determinados fatos ou circunstâncias que envolverem os denunciados. Para fundamentar o pedido de interceptação, a lei apenas exige relatório circunstanciado da polícia com a explicação das conversas e da necessidade da continuação das investigações. Não é exigida a transcrição total dessas conversas, o que, em alguns casos, poderia prejudicar a celeridade da investigação e a obtenção das provas necessárias (art. 6º, § 2º, da Lei 9.296/96). Na linha do art. 6º, *caput*, da Lei 9.296/96, a obrigação de cientificar o Ministério Público das diligências efetuadas é prioritariamente da polícia.

Sobre o limite da privacidade, Mendes (2012, p. 473) dita que: “A vida em comunidade, com suas inerentes interações entre pessoas, impede que se atribua valor radical a privacidade”. Dessa maneira, de forma fundamentada, a inviolabilidade da intimidade poderá ser relativizada. Na oportunidade do julgado do Mandado de Segurança n. 23.452/DF, o Ministro do STF, Celso de Mello anuncia que:

A quebra fundamentada do sigilo inclui-se na esfera de competência investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito. 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.

O posicionamento da Suprema Corte sobre a matéria é de que a CPI não tem força para decretar a interceptação telefônica, porém poderá solicitar a quebra do sigilo telefônico. Observe-se o julgado que segue colacionado:

CPI. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. SIGILO JUDICIAL. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. SIGILO JUDICIAL. SEGREDO DE JUSTIÇA. QUEBRA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA. REQUISIÇÃO DE CÓPIAS DAS ORDENS JUDICIAIS E DOS MANDADOS. LIMINAR CONCEDIDA. Admissibilidade de submissão da liminar ao Plenário, pelo relator, para referendo. Precedentes (MS 24.832-MC, MS 26.307-MS e MS 26.900-MC). Voto vencido. Pode o relator de mandado de segurança submeter ao Plenário, para efeito de referendo, a liminar que haja deferido. CPI. Prova. Interceptação telefônica. Decisão judicial. Sigilo judicial. Segredo de justiça. Quebra. Requisição, às operadoras, de cópias das ordens judiciais e dos mandados de interceptação. Inadmissibilidade. Poder que não tem caráter instrutório ou de investigação. Competência exclusiva do juízo que ordenou o sigilo. Aparência de ofensa a direito líquido e certo. Liminar concedida e referendada. Voto vencido. Inteligência dos arts. 5º, X e LX, e 58, § 3º, da CF; art. 325 do CP; e art. 10, c/c art. 1º da Lei federal 9.296/1996. CPI não tem poder jurídico de, mediante requisição, a operadoras de telefonia, de cópias de decisão nem de mandado judicial de interceptação telefônica, quebrar sigilo imposto a processo sujeito a segredo de justiça. Este é oponível a CPI, representando expressiva limitação aos seus poderes constitucionais." (MS 27.483-MC-REF, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 14-8-2008, Plenário, DJE de 10-10-2008.) “Quarta preliminar. Prova emprestada. Caso ‘Banestado’. Autorização de compartilhamento tanto pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito como pelo STF. Legalidade. Quinta preliminar. Ampliação do objeto de investigação de CPI no curso dos trabalhos. Possibilidade. Precedentes. Sexta preliminar. Quebra de sigilo pela CPMI. Fundamento exclusivo em matéria jornalística. Alegação inconsistente. Posterior autorização para quebra também pelo relator, no âmbito do inquérito e das ações cautelares incidentais. Sétima preliminar. Dados de empréstimo fornecidos pelo Banco Central. Pedido direto do Ministério Público. Ilegalidade. Ausência. Requisição feita pela CPMI dos Correios. Posterior autorização de compartilhamento com o Ministério Público para instrução do inquérito. Legalidade. (...) Oitava preliminar. Dados fornecidos ao Ministério Público

pelo banco BMG. Existência de decisão judicial de quebra de sigilo proferida pelo presidente do STF e, posteriormente, de modo mais amplo, pelo relator do inquérito. Ausência de ilegalidade.” (Inq 2.245, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 28-8-2007, Plenário, DJ de 9-11-2007).

A fundamentação legal para a possibilidade dos membros de uma CPI procederem à prisão em flagrante é o que determina o artigo 301 do Código de Processo Penal - CPP: “Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito”; e o inciso LXI do texto constitucional: “Ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei”.

Enfim, a regra de reserva de jurisdição relacionada à quebra de sigilo telefônico e de busca e apreensão de objetos significa que assiste ao Poder Judiciário a competência para proferir a decisão final sobre a possibilidade de constituição desse tipo de prova. As demais provas, anteriormente comentadas, podem ser realizadas de forma autônoma pela CPI.

Em relação ao sigilo telefônico, tem-se ainda, mais uma informação relevante. A quebra de sigilo telefônico pode ser requerida pelas CPI's federais, estaduais e distritais sem necessitar de ordem judicial, porém, essa prerrogativa não foi estendida aos municípios (Erival Oliveira, 2015, *online*).

### **2.3.1 Direito ao silêncio, o Pacto de San José da Costa Rica (Artigo 8º, inciso II, alínea 'g') e o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**

A garantia da impossibilidade de um indivíduo constituir prova contra si é prevista em norma alienígena, mais precisamente no Pacto de San José da Costa Rica de 1969, norma ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 679, de 06 de novembro de 1992.

Obrigar um indivíduo a constituir prova contra si é um ato violador de garantias legais, por isso é considerado ilícito. Nos termos do inciso LVI do artigo 5º da redação magna: “são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos”. Por sua vez, esse regramento é uma decorrência do que preleciona o artigo 8º pertencente ao Pacto de San José da Costa Rica:

#### ARTIGO 8 – Garantias Judiciais

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação pena formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

[...]

g) direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada; e

h) direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior.

3. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza.

4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá se submetido a novo processo pelos mesmos fatos.

[...]

Os indivíduos intimados para depor perante uma CPI são detentores do direito constitucional de permanecerem em silêncio. Inclusive é comum a impetração de mandado de segurança e de *habeas corpus* preventivo para que seja deferido salvo conduto com vista a assegurar a liberdade daqueles que quiserem dispor dessa garantia sem temer a decretação de prisão por parte dos membros da CPI:

STF. MANDADO DE SEGURANÇA N. 31.475. Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. ROSA WEBER, DECISÃO MONOCRÁTICA, JULGAMENTO EM 7-8-2012, DJE DE 10-8-2012. DIREITO CONSTITUCIONAL AO SILENCIO. A presente impetração volta-se, efetivamente, contra ato deliberativo consubstanciador de regramento da disciplina interna de trabalho da CPMI. [...] da leitura da Ata da 20<sup>a</sup> Reunião da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito [...] constata-se que a estratégia inquisitiva relativa às testemunhas que invocarem o direito constitucional ao silêncio -- dispensar do depoimento -- foi objeto de específica deliberação e subsequente encaminhamento de votação no âmbito daquele órgão investigativo colegiado. Não obstante seja imperativo o respeito, tanto na organização quanto na dinâmica das comissões parlamentares de inquérito, das prerrogativas e direitos inerentes ao mandato parlamentar, titularizados pelos seus membros e individualmente exercíveis e exigíveis, estes não se confundem com aquelas prerrogativas e poderes que a Carta Política assegura às próprias comissões, na qualidade de órgãos colegiados. A prerrogativa de solicitar depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão (art. 58, § 2º, V) e os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 58, § 3º) são outorgados pelo texto da Lei Maior às comissões parlamentares de inquérito, colegiados, e não aos seus membros individualmente considerados. Nessa medida, desde que preservada a integridade da premissa maior contida no Texto Constitucional, as questões vinculadas aos específicos arranjos normativos conformadores de tais institutos extravasam da dimensão estritamente constitucional e judicialmente tutelável da matéria. (...) a verificação de eventual afronta aos preceitos constitucionais invocados está ligada à prévia aferição da inobservância de normas regimentais do Congresso Nacional, a caracterizar, portanto, assunto interna corporis do Poder Legislativo.

Soma-se a esse raciocínio o que dita o inciso II do artigo 5º do texto constitucional, veja-se: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Observe-se o que dita o inciso III, do artigo 1º, da Constituição Federal de 1988: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana [...]”. Ainda sobre a dignidade da pessoa humana, Piovesan (2008, p. 47) traz suas explanações esclarecedoras:

Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, estes sistemas se complementam, interagindo com o sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção dos direitos fundamentais. Esta é inclusive a lógica e principiologia próprias do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Vale dizer, a lógica do Direito dos Direitos Humanos é, sobretudo, uma lógica material, inspirada no valor da dignidade humana.

Submeter um cidadão investigado ao constrangimento advindo do julgamento social negativo, porque o mesmo supostamente cometeu um crime, com indícios de materialidade apontados com base em prova ilícita, certamente não foi o objetivo do legislador. O julgamento social decorre da publicação na mídia de depoimentos, provas e atos pertinentes às investigações feitas pela CPI que, em tese, deveriam ser sigilosos.

Em âmbito criminal, a exploração da imagem de um suposto delinquente, presumidamente inocente, afronta inúmeros princípios constitucionais, a saber: dignidade humana, não culpabilidade, entre outros. Em complemento a esse juízo, tem-se o desrespeito à integridade de pessoas e as garantias judiciais reveladas pelo Pacto de San José da Costa Rica de 1969. Observe-se:

ARTIGO 5 – Direito à Integridade Pessoal

1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.

[...]

ARTIGO 8 – Garantias Judiciais

2. [...]

a) direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não

compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal;

b) comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada;

c) concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa;

d) direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor;



- e) direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;
- f) direito da defesa de inquirir as testemunhas presente no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos.[...]

A exposição midiática dos indivíduos investigados por uma CPI desgasta sua credibilidade perante a sociedade. É preciso preservar a imagem para proteger os investigados que legalmente são inocentes em potencial, até que a justiça comprove o contrário.

### **2.3.2 Do Direito Constitucional de Petição**

O direito de petição é amparado pelo inciso XXXIV, alínea 'a', do artigo 5º do texto constitucional: “Art. 5º [...] XXXIV são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; [...]”. No julgamento do Mandado de Segurança n. 23.674/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, tem-se a seguinte manifestação sobre o direito de petição:

O direito de petição, o direito de obter informações consubstanciam garantias constitucionais e nenhuma autoridade pode, sem desrespeito à Carta da República, arvorar-se em detentora do odioso privilégio de menosprezá-los. Defiro a liminar, compelindo, com isso, sob o ângulo da prevalência do ordenamento jurídico, a Comissão Parlamentar de Inquérito do Narcotráfico a expedir certidão sobre o envolvimento, na citada Comissão, do Impetrante, assentando os dados de fato coligidos e formalizados em documentos – atas e relatórios – que lhe digam respeito.

Assim, a função do direito de petição é conceder publicidade as informações de interesse público. Depois de debatidas os principais detalhes sobre a temática CPI, o capítulo que segue tem por finalidade abordar o poder investigatório dessas comissões parlamentares.

### 3 DO PODER INVESTIGATÓRIO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

As Comissões Parlamentares de Inquérito são detentoras de poderes investigatórios próprio das autoridades judiciais, além de outras prerrogativas delimitadas no regimento interno da respectiva Casa em que for instaurada (Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembléia Legislativa dos Estados, Câmara Legislativa e Câmara Municipal), mediante requerimento de 1/3 (um terço) de seus membros para investigação de fato certo em tempo determinado.

O resultado das investigações apuradas pelas CPI's é enviado ao representante do Ministério Público para que, se for necessário, seja promovida a responsabilidade civil e/ou criminal dos infratores. Vale destacar que a CPI também pode ser instaurada em âmbito estadual, distrital e municipal, nessas hipóteses, a nomenclatura adotada é comissão especial de inquérito.

A promoção da responsabilidade civil dos acusados é realizada pelo Ministério Público que poderá entrar com ação civil pública para retomar o dinheiro desviado, além de ofertar denúncia ao juízo criminal competente para dar início à ação penal cabível.

Os fatos certos investigados pela CPI, em geral, são atos de improbidade. A certeza do fato é o fundamento para a instauração da CPI, além disso, as pessoas e/ou entidades envolvidas também são alvo de investigações. A identificação do fato e da possível autoria consagra a constitucionalidade da atuação da CPI, pois são requisitos imprescindíveis para a feitura de inquéritos parlamentares.

No que toca ao entendimento do que pode ser considerado como fato determinado, o Ministro do STF Celso de Mello, o julgamento do *Hábeas Corpus* n. 23.652/DF, explica que:

O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão legislativa - sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição - promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual.

O mandado de segurança deve ser compreendido como um remédio constitucional de caráter documental que não admite a formação de contexto probatório, por isso, a liquidez dos fatos deve ser evidenciada ou afastada de forma incontestável. Uma CPI também guarda a função de conhecer matérias que necessitam de regulamentação legal e verificar os efeitos (positivos ou negativos) da legislação vigente. (BULOS, 2015).

Entretanto, a atividade primária da CPI é investigar fato determinado com possibilidades de configurarem a combatida e requestada improbidade. O alcance do poder de investigação da CPI dependerá do caso concreto. Para a criação de uma CPI, como sobredito, se faz indispensável a concordância de ao menos 1/3 (um terço), ou seja, a colheita de 171 parlamentares da Câmara dos Deputados ou 27 (vinte e sete) parlamentares do Senado Federal. Essa determinação é expressa no artigo 1º e seu parágrafo único da Lei n. 1.579/72.

A inobservância ao quorum legal invalida os atos praticados pela CPI, uma vez que se configuram como ilegais. Sobre esse tema, o Ministro do STF, Marco Aurélio, no julgamento do Mandado de Segurança n. 25.005, se manifestou da seguinte forma: “A observância do quorum previsto regimentalmente para deliberação – maioria absoluta dos membros que integram a comissão – É formalidade essencial a valia das decisões, presente ato de construção a alcançar terceiro”.

No magistério de Bulos (2015, p. 1134) tem-se que: “O aludido preceito ordinário, segundo o qual a criação de CPI’s depende de deliberação plenária, caso não seja determinada pelo terço da totalidade dos membros das Casas Legislativas, é plenamente compatível com a manifestação constituinte originária de 1988”.

A ausência da exigência do quorum impede a licitude das investigações parlamentares. Caso fosse extinta a exigência do quorum as minorias de deputados e senadores ficariam sem condições de se fazer serem ouvidas, uma vez que a proporcionalidade partidária restaria renegada. Por isso, a inobservância ao quorum legal ocasiona o indeferimento do pleito pela criação da CPI.

Por oportuno, vale dizer que o §3º do artigo 58 da Magna Carta de 1988 faz referência aos inquéritos parlamentares realizados em âmbito federal. Em relação aos Estados e aos Municípios, para a criação de CPI deve ser seguido o modelo constitucional. Inclusive, as Constituições Estaduais criadas após 1988, abrigam essa particularidade em seu bojo com a exigência de que para a

instauração de uma CPI seja exigido o quorum de um terço dos membros das Assembléias Legislativas. É inaceitável que as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal adotem quorum diferente do que é determinado pela norma magna.

As câmaras legislativas detêm poderes investigatórios. Essa prerrogativa advém do *munus* legislativo, isto é, dispensa menção na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica para existir. As CPI's devem ter funcionalidade, por isso, detêm o poder de legislar e de fiscalizar. Essa matéria foi alvo de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal - STF que se posicionou da seguinte forma:

O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; "*conditio sine qua non*" de seu exercício regular. Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso. Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também e com ele as suas comissões. [...] O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. Quem quer o fim dá os meios. Se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse em seu trabalho. Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições.

Cabe destacar que as CPI's não são dotadas de poderes universais, sua atuação é limitada por fatos determinados e que se comuniquem com suas atribuições congressuais. Assim, suas atribuições envolvem a investigação de atos a partir da colheita de provas como: oitiva de investigados; inquirição de testemunhas que não poderão mentir, sob pena de aplicação de sanção de restrição de liberdade; laudos resultantes de quebra de sigilo bancário e telefônico, etc.

O poder de fiscalização da CPI encontra abrigo legal no inciso 'IX' do artigo 49 da redação magna vigente: "Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo".

A comissão parlamentar de inquérito encontra na jurisdição constitucional do poderes congressuais, de legislar e fiscalizar, não de estar investidos dos meios apropriados e eficazes ao seu normal desempenho. O poder de fiscalizar, expresso no inciso X do art. 49 da Constituição, não pode ficar condicionado a arrimo que lhe venha a dar outro Poder, ainda que, em certas circunstâncias, ele possa vir a ser necessário. A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados como a administração, Constituição, art. 49, X, com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo. Constituição, art. 58, § 3º, in fine. A comissão parlamentar de inquérito tem meios para o desempenho de suas atribuições e finalidades. Procede regularmente com os seus meios, intimando testemunhas, requisitando papéis, servindo-se dos meios ordinários e habituais, o contacto direto do relator, o telefone, o ofício, a intimação por funcionário seu, posto à sua disposição, e só por exceção se serve da colaboração de outro poder. Dificilmente a comissão poderia cumprir sua missão se, a todo momento e a cada passo, tivesse de solicitar a colaboração do Poder Judiciário para intimar uma testemunha a comparecer e a depor. Em casos de resistência ou recalcitrância ou desobediência, comprovados e certificados pela comissão, por meio de seu funcionário, solicita a colaboração do aparelho entre os Poderes, não lhe pode negar. Lei 1579, art. 3º parágrafo único.

Os poderes investigatórios das CPI's devem observar a legalidade, princípio de demasiada importância, pois se destina a preservar as liberdades públicas e a tornar lícito a atividade dessas comissões inquisitoriais. O princípio da legalidade, como o próprio nome infere, determina que os atos praticados em nome do Estado devam ser submetidos à observância do que dita a legislação.

Essa regra é distinta do setor privado onde é permitido tudo quanto à lei não vedar. Assim, os parlamentares podem fazer tudo o que a lei determina ou autoriza. Nesse passo, o jurista Bonavides (1994, p. 112) leciona que:

O princípio da legalidade nasceu do anseio de estabelecer na sociedade humana regras permanentes e válidas, que fossem obras da razão, e pudessem abrigar os indivíduos de uma conduta arbitrária e imprevisível por parte dos governantes. Tinha-se em vista alcançar um estado geral de confiança e certeza na ação dos titulares do poder, evitando-se assim a dúvida, a intranquilidade, a desconfiança e a suspeição, tão usuais onde o poder é absoluto, onde o governo se acha dotado de uma vontade pessoal soberana ou se reputa *legibus solutus* e onde, enfim, as regras de convivência não foram previamente elaboradas nem reconhecidas.

Por sua vez, Meirelles (2009, p. 87) dita que: "As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem

mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos”.

O princípio da legalidade tem previsão legal nos termos do inciso II, do artigo 5º, da Constituição Federal de 1988. Leia-se: “Ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. É a legalidade que conclama a investigação inquisitorial ao dever de cumprir o que determinam as leis.

Nas lições de Moraes (2015, p. 344): “Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor direto que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica”.

Nenhuma instituição jurídica pode fugir do dever de observância às normas jurídicas. Nesse sentido, é apresentado mais um julgamento do STF:

MS 22.183 rel. min. Maurício Corrêa julgamento 5-04-1995 Plenário. *DJ de 12.12.1997*. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que as Comissões Parlamentares de Inquérito detêm o poder de investigação próprio das autoridades judiciárias [art. 58, § 3º, da CB/88]. Sujeitam-se, pois, não só ao dever de motivação previsto no art. 93, IX, da Constituição do Brasil, como a todas as outras causas de nulidade aplicáveis às decisões de cunho judicial.

A legalidade deve ser respeitada, pois essa regra avaliza a atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito que poderá estender seus trabalhos para investigar fatos que, no curso do processo de investigação, se relacionem aos fatos ilícitos ou irregulares, desde que comprovem a conexão da nova investigação com os fatos do objeto determinado como principal.

A CPI deve investigar objeto determinado para garantir a eficiência de seu trabalho, bem como a preservação dos direitos fundamentais inerentes à figura do investigado. Dessa maneira, permanece vedada a generalização e/ou indefinição de focos investigativos. Somente a delimitação do objeto pode garantir o exercício constitucional do direito de defesa por parte do investigado, de outra forma, sem ter ciência do motivo da acusação, não haveria a viabilização da apresentação de defesa.

Existem inúmeros julgados do STF que podem ser utilizados como precedentes para demonstrar a concordância dos Ministros com a possibilidade de extensão dos trabalhos dos parlamentares para investigar fatos conexos ao fato principal que justificou a criação da CPI. Note-se:

MS 25721 MC / DF - MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA. É que, como já sustentei alhures (MS nº 25.663-MC), em consonância com a orientação assentada pelo Plenário desta Corte, não está Comissão Parlamentar de Inquérito impedida de estender seus trabalhos a fatos outros que, no curso das investigações, despontem como ilícitos, irregulares, ou passíveis de interesse ou estima do Parlamento, desde que conexos com a causa determinante da criação da CPI, nem de aditar ao seu objetivo original outros fatos inicialmente imprevisíveis.

Sobre a matéria, Bulos (2015, p. 1137) vocaliza que: “Nesse contexto, os fatos conexos aos inicialmente apurados podem passar a constituir alvo de investigação parlamentar. Mas, para que isso aconteça é necessária a aprovação de aditamento”. Observe-se como se porta o STF sobre essa possibilidade:

HC 86431/DF - DISTRITO FEDERAL. Cuida-se de habeas corpus, preventivamente impetrado em favor de Rogério Tadeu Buratti, que "foi convocado para prestar depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito - Bingos [...] Feito o relatório, passo a decidir. Ao fazê-lo, pontuo que a deficiente instrução dos autos, aliada à limitação temporal que me foi imposta pelos próprios impetrantes, não me permite conhecer de plano a real situação do paciente perante os fatos motivadores da instauração da CPI-Bingos. É dizer: não tenho como verificar de pronto o vínculo direto entre a causa da convocação do paciente e o próprio objeto da CPI, consistente em "Investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado".

Em que pese o paciente ter feito uso do remédio heróico do *habeas corpus*, sua propositura não colacionou o contexto probatório necessário ao conhecimento do julgador sobre a conexão da oitiva do paciente e o objeto principal alvo de investigação por parte da comissão parlamentar, motivo pelo qual a ordem foi corretamente negada.

A cláusula trazida ao ordenamento jurídico por meio do §3º, do artigo 58 da Constituição Federal não atribui aos membros da CPI a mesma competência de um magistrado togado. O objetivo das CPI's não é promover juízo de valor julgando os investigados da mesma forma que faz o Poder Judiciário, que detém competência para punir delitos por meio da feitura de sentenças.

No que toca à matéria CPI, Miguel Reale (2010, p. 102) dita que: “Não é possível elevar a competência ao plano jurisdicional”. Por sua vez, Meirelles (2012, p. 224) explica que: “alguns preferem chamar as atribuições da CPI como judicialiforme”. O desrespeito a essa cláusula constitucional, conduz as provas oriundas da investigação parlamentar à ilicitude.

Segundo Bulos (2015, p. 1140): “A cláusula ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ não tem o condão de transformar CPI’s em organismos jurisdicionais”. A competência do Poder Judiciário para determinar medidas, assim as provas serão grafadas pela licitude e servirão de base para uma eventual sentença penal condenatória.

É compreensível que a imediatidade da realização da prova poderá por em risco sua materialização, porém, nem mesmo essa possibilidade renega a necessidade de autorização judicial. A CPI somente é titular de competência investigatória, não tem força jurisdicional nem qualifica condutas como crime, a tipificação é feita pelo Ministério Público. Por isso, no resultado das investigações, caso haja indícios de materialidade e autoria, deverá ser enviado um relatório para a autoridade ministerial.

Em que pese sua relevância jurídica, a CPI não tem força de obrigar nenhum dos investigados a colaborar com suas investigações, como visto, os investigados têm o direito de permanecer em silêncio, ninguém é obrigado a constituir provas contra si, de outra forma tem-se a violação da garantia da vedação da autoincriminação.

Retomando o exemplo da busca e apreensão de bens como computadores, documentos e demais aparelhos eletrônicos que sirvam para constituir prova podem ser requisitados pela CPI, desde que não se viole o domicílio dos investigados. Observe-se a decisão que integra o informativo n. 791, externada no Mandado de Segurança n. 33663/DF,2015:

MS 33663. TÍTULO. CPI/PETROBRÁS - Busca e Apreensão - Reserva de Jurisdição - Delimitação dos Poderes Investigatórios (Transcrições). PROCESSO MS - 33663. ARTIGO. CPI/PETROBRÁS - Busca e Apreensão-Reserva de Jurisdição -Delimitação - dos Poderes Investigatórios (Transcrições) MS 33.663 - MC/DF\* RELATOR: Ministro Celso de Mello EMENTA: CPI/PETROBRAS. IMPUGNAÇÃO MANDAMENTAL AO ATO QUE DETERMINOU BUSCA E APREENSÃO DE DOCUMENTOS E COMPUTADORES DOS IMPETRANTES. NATUREZA DOS PODERES DE INVESTIGAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. DELIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS ATRIBUIÇÕES DESSE ÓRGÃO DE INVESTIGAÇÃO LEGISLATIVA. ATOS CUJA PRÁTICA É PERMITIDA A QUALQUER CPI. PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE CPI PRATICAR ATOS SOBRE OS QUAIS INCIDA A CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO, COMO A BUSCA E APREENSÃO DOMICILIAR, v.g.. DOUTRINA. PRECEDENTE. POSSIBILIDADE, CONTUDO, DE A CPI ORDENAR BUSCA E APREENSÃO DE BENS, OBJETOS E COMPUTADORES, DESDE QUE ESSA DILIGÊNCIA NÃO SE EFETIVE EM LOCAL INVOLÁVEL, COMO OS ESPAÇOS DOMICILIARES, SOB PENA, EM TAL



HIPÓTESE, DE INVALIDADE DA DILIGÊNCIA E DE INEFICÁCIA PROBATÓRIA DOS ELEMENTOS INFORMATIVOS DELA RESULTANTES. DELIBERAÇÃO DA CPI/PETROBRAS QUE, EMBORA NÃO ABRANGENTE DO DOMICÍLIO DOS IMPETRANTES, RESENTIR-SE-IA DA FALTA DA NECESSÁRIA FUNDAMENTAÇÃO SUBSTANCIAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO, NA ESPÉCIE, DE CAUSA PROVÁVEL E DE FATOS CONCRETOS QUE, SE PRESENTES, AUTORIZARIAM A MEDIDA EXCEPCIONAL DA BUSCA E APREENSÃO, MESMO A DE CARÁTER NÃO DOMICILIAR.

Dessa maneira, a cláusula constitucional relativa aos poderes de investigação próprio das autoridades judiciais padece de força de autoexecutoriedade. Em relação à apreensão de bens em empresas e em escritórios, é possível o requerimento da CPI, porém em relação ao domicílio se faz indispensável a autorização por ordem judicial.

A Constituição Federal de 1988 não concedeu a CPI a liberdade de não observar suas deliberações, de sorte que havendo abusos por parte da referida comissão, caberá ao investigado o direito de buscar o Poder Judiciário para conter os abusos praticados.

### 3.1 DO PRAZO PARA A REALIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS INVESTIGATÓRIOS PARA CPI

O trabalho realizado pelas CPI's detém prazo certo para a apuração do fato investigado, entretanto, o prazo certo é delimitado pelos registros internos ou pela legislação vigente à época da instauração. O prazo inicial poderá ser prorrogado, entretanto, essa dilação temporal é restrita ao tempo do mandato, ou seja, ao término da legislatura.

Essa medida tem o poder de evitar que as CPI's se prolonguem no tempo de forma indefinida prejudicando a apuração dos fatos ou causando transtornos às investigações. Bulos (2015, p. 1153) explica que a observância ao prazo temporal tem por finalidade:

Não se pode imaginar que os inquéritos parlamentares se posterguem no tempo, mediante o alargamento de prazos descomensurados, desperdiçando todo o labor do Poder Legislativo no que tange à colheita de provas, além de retardar a conclusão do relatório final. Noutro prisma, a fixação do prazo é um direito público subjetivo dos investigados, os quais devem saber de antemão, o espaço temporal em que os trabalhos investigatórios serão realizados. Evitam-se, assim, chantagens políticas, ameaças veladas, pressões psicológicas no sentido de prolongar indefinidamente a CPI, expondo ainda mais, os nomes de pessoas e

entidades perante a opinião pública. Em face disso, o requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito deverá indicar o prazo previsto para a conclusão dos trabalhos investigatórios.

Desta feita, o Regimento interno da Câmara dos Deputados estipula o prazo para a realização da CPI em 120 (cento e vinte) dias, nos termos do que preleciona artigo 35, §3º, da redação constitucional.

Entretanto, o Regimento Interno do Senado Federal não contemplou a matéria, silenciando sobre a referida limitação temporal. Nesses termos, ao receber a proposta para a criação de uma CPI será necessário fixar um prazo certo, pois não se pode deixar de observar essa exigência constitucional. Contudo, o critério a demarcação do tempo necessário à conclusão dos trabalhos e finalização dos inquéritos parlamentares, fica a critério dos representantes daquela Casa.

### 3.2 DOS PRINCÍPIOS INERENTES À CPI

O princípio jurídico da colegialidade, segundo a jurisprudência do STF, deve ser compreendido como uma diretriz fundamental para as deliberações tomadas pelos membros da comissão parlamentar de inquérito.

Para o desempenho das competências investigativas, as decisões colegiadas ordenam as medidas a serem executadas, entretanto, se faz imperioso que as medidas restritivas de direito que necessitem de ordem judicial, em razão da violação da intimidade humana, sejam previamente requeridas ao Poder Judiciário.

No julgamento do Mandado de Segurança n. 23.669/DF, o Ministro do STF, Celso de Mello, deliberou sobre a matéria. Leia-se:

O necessário respeito ao postulado da colegialidade qualifica-se como pressuposto de validade e de legitimidade das deliberações parlamentares, especialmente quando estas – adotadas no âmbito de comissão parlamentar de inquérito – implicam ruptura, sempre excepcional, da esfera de intimidade das pessoas. A quebra do sigilo bancário, que compreende a ruptura da esfera de intimidade financeira da pessoa, quando determinada por ato de qualquer comissão parlamentar de inquérito, depende, para revestir-se de validade jurídica, da aprovação da maioria absoluta dos membros que compõem o órgão de investigação legislativa (Lei n. 4.595/64, art. 38, § 4º).

Em relação à publicidade pode ser dito que o Estado não mantém o compromisso de manter sigilo em relação aos atos praticados pelos membros da CPI. De outra forma, a imposição de sigilo guardaria aparência de contra-senso no

tocante à finalidade de tornar transparente a possibilidade de ocorrência de atos ilícitos de interesse da sociedade.

No julgamento do *Hábeas Corpus* n. 96.982, o Ministro Celso de Mello, enfrentou a matéria reconhecendo que: “[...] Ao dessacralizar o segredo, a Assembléia Constituinte restaurou velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, convertido, em sua expressão concreta, em fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais”.

Na obra de Bobbio (1992), ‘O futuro da Democracia’ pode ser lida a seguinte lição: “não há, nos modelos políticos que consagram a democracia, espaço possível reservado ao mistério”. Assim, a publicidade dos atos da CPI é um direito social inquestionável e inadmissível para a ordem jurídico-constitucional do presente.

### 3.3 DEMAIS QUESTÕES PROCESSUAIS

A criação de uma CPI na esfera federal precisa de um requerimento, ou seja, de um documento preenchido por um parlamentar para colher o mínimo de 1/3 das assinaturas dos parlamentares de cada casa. Caso a comissão parlamentar de inquérito seja mista, para ser instaurada será necessário colher 1/3 das assinaturas dos membros das duas Casas.

É preciso definir o objeto investigado (vícios, furtos, desvios de verbas públicas) e determinar o tempo de atuação, em razão dos inúmeros motivos narrados anteriormente. Assim, não é possível a instauração de CPI para investigar fatos genéricos, o tempo determinado poderá sofrer prorrogação até o prazo final do término da legislatura.

Cada CPI deve investigar os assuntos de sua alçada, sendo vedado que uma CPI estadual possa investigar assuntos federais. Entretanto, na CPI da Câmara legislativa poderá investigar assuntos de matéria estadual e municipal de forma concomitante.

O presente capítulo objetivou apresentar o poder investigatório da CPI, suas vedações e competências. Destarte, o capítulo que encerrará a pesquisa se propõe a estudar o papel constitucional do Ministério Público e dos Tribunais de Contas na defesa dos interesses coletivos.

#### **4 COMENTÁRIOS AO PAPEL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS INTERESSES COLETIVOS**

No magistério de Raymundo Faoro (2001), em seu célebre escrito sobre a história e o desenvolvimento das relações de poder no Brasil, 'Donos do Poder – formação do patrono político brasileiro', tem-se o destaque para a ideia de que a estrutura político social atual, que persiste há mais de cinco séculos, ainda não permitiu o exaurimento das infamantes, atrevidas e perniciosas relações de poder, que permanecem inalteradas até o momento presente.

O modelo político a que se refere o autor é orientado pela desarmonia em razão da improbidade e da corrupção que deságuam em profundas injustiças sociais. Na realidade, a corrupção advém da confusão entre negócios públicos e privados, onde os interesses pessoais de classes políticas determinadas, em razão de seu poderio econômico e de tráfico de influência, se sobrepõem aos interesses da coletividade.

Desta feita, não há a distinção entre o patrimônio público e o privado, no intuito de preservar os interesses dos corruptos. Nesse passo, é comum a identificação da concessão de favores e vantagens, viabilizando, de um lado, a perenidade de projetos políticos dotados de interesses pessoais ausente de qualquer resquício de conteúdo republicano e, de outro, condições sociais, políticas e econômicas favoráveis à concentração egoística da riqueza e do bem-estar.

Assim, o Estado Democrático de Direito nasce, se desenvolve e, lamentavelmente, permanece num ciclo viciado de comando, ou seja, poder se afirma nas mãos de uma camada dirigente que tende a atuar em nome próprio servindo-se dos instrumentos políticos a que tem acesso após o enfrentamento das urnas que legitimam sua posse.

Nesse passo, Faoro (2001) incentiva a percepção de que na peculiaridade histórica brasileira a camada dirigente atua de modo a incorporar no *munus* público valores próprios ao arrepio da legalidade, ou seja, ideologia diversa e incompatível com o esquema de domínio justo e solidário pretendido pela Constituição Federal de 1988. Os politicamente representados passam a servir ao padrão de domínio sem contestar ou requerer qualquer tipo de mudança em relação a imobilidade das classes sociais, dos partidos políticos e dos grupos de elites.

No que pertine a solidariedade que deve pautar o Estado Democrático de Direito, Jatahy (2014, p. 33) leciona que:

A democracia, como realizadora dos valores da convivência humana, é conceito bem mais abrangente do que o Estado de Direito, cunhado pelo liberalismo. Há um propósito solidário, até então inexistente, que inclui solucionar os problemas da vida individual e coletiva. Sua principal tarefa, de índole fundamental, consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social, plasmado num processo de convivência numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, II, da Constituição). Mas para sua plena execução, indispensável a existência de um órgão, encarregado de postular pela transformação social tão esperada no novo modelo estatal.

A essência do Estado Democrático de Direito, segundo Díaz (1990, p. 46), deve ser compreendida da seguinte forma:

[...] um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública, quando o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, sobre a ordem jurídica.

Um homem público, isto é, um político não guarda a prerrogativa de se portar de forma incompatível com os ditames constitucionais.

#### 4.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

No cenário de corrupção atual, levantam-se, além dos parlamentares éticos, os membros do Ministério Público no intuito de restabelecer a ordem e a probidade indispensáveis à concretude das finalidades maiores deste Estado Democrático dito de Direito, oportunamente expressas no preâmbulo constitucional.

Nas lições do representante ministerial Jatahy (2014, p. 30): “Ao vincular a expressão democrática ao Estado, para qualificá-lo, todos os valores da democracia (igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana) se propagam sobre os elementos constitutivos do Estado e também sobre a ordem jurídica”. Dessa forma, o direito revertido dos valores democráticos deve ser ajustado aos interesses coletivos, para Afonso da Silva (1994, p. 110):

É da essência de seu conceito subordinar-se à Constituição e fundar-se na legalidade democrática. Sujeita-se, como todo Estado de Direito, ao império

da lei, que realize o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas pela busca da igualização das condições dos socialmente desiguais [...]. A Lei deve influir na realidade social [...]. A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades e instaurar um regime democrático que realize a justiça social.

O preâmbulo constitucional, desde logo, apresenta as intenções do legislador constituinte de 1988. Em função do caráter libertário e fraterno, inerente à Magna Carta vigente, deve ser dito que, dentre as finalidades maiores do Estado Democrático de Direito, situam-se valores como: a democracia, a justiça social, a cidadania, o acesso universal à justiça e a preservação da harmonia e da paz social. Note-se:

PREÂMBULO – Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

No que diz respeito ao preâmbulo constitucional, pode ser asseverado o que leciona Novellino (2011, p. 09):

O preâmbulo não é uma declaração de direitos; não forma um conjunto de preceitos; não pode ser invocado enquanto tal, isoladamente; não cria direitos e nem deveres. O STF adota a tese da irrelevância jurídica segunda a qual o preâmbulo não se situa no domínio do Direito, mas dá política ou da história, possuindo apenas um caráter política – ideológico destituído de valor normativo e força cogente.

Em que pese o preâmbulo constitucional não guardar força de lei, não se pode olvidar que os termos que o compõem ressoam como inspiração para a inovação do compêndio normativo moderno, destinado a disciplinar as relações humanas em sociedade. Segundo a lição histórica de Queiroz (1990, p. 47):

A Constituição, enquanto norma fundamental que verdadeiramente 'funda' e 'constitui' a totalidade do corpo político, que ordena e conforma a totalidade da relação de vida constitucional, impondo-lhe uma determinada *práxis* e um determinado *método* de conceber. A constituição 'integra' e 'refere' detentores e destinatários do poder numa unidade fática e normativa que se lhes impor, irresistivelmente, como algo de superior.

Ademais, uma nação, que vive sob a égide de um Estado Democrático de Direito, tem por garantia constitucional o acesso indissociável aos direitos fundamentais prejudicados por atos políticos pautados pela improbidade administrativa. A improbidade guarda vários significados, tais como: desonestidade, ausência de caráter.

Deste modo, a improbidade administrativa deriva da desonestidade, degeneração de caráter do agente público, que no exercício de sua função, cargo, cargo em comissão ou qualquer outro ligado a administração pública, que comete ato desvirtuado lesando o erário ou causando um enriquecimento ilícito, gerando benefício para determinados grupamentos e não em prol da coletividade. Por improbidade administrativa Pazzaglini Filho (2002, p. 16) entende que:

Improbidade administrativa é mais que mera atuação desconforme com a singela e fria letra da lei. É conduta denotativa de subversão das finalidades administrativas, seja pelo uso nocivo (ilegal e imoral) do Poder Público, seja pela omissão indevida de atuação funcional, seja pela inobservância dolosa ou culposa das normas legais. Decorre tanto da desonestidade e da deslealdade, quanto da inidoneidade ou da incompetência do agente público no desempenho das suas atividades funcionais.

No magistério de Martins Júnior (2012, p. 96) tem-se que:

Improbidade administrativa, em linhas gerais, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública menosprezando os valores do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial. A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício da função pública.

Para a preservação da paz social é preciso que a coletividade tenha satisfeitos os sentimentos de satisfação de justiça e de respeito aos valores constitucionais maiores da dignidade humana e da isonomia impedindo a aglomeração das massas passíveis de desconstruir a estrutura normativa estatal.

A preservação da ordem estatal é uma máxima defendida como indispensável para a manutenção da ordem jurídica. Nesse passo, vale rememorar as catedráticas lições de Nader (2012, p. 28):

A sociedade sem o Direito não resistiria, seria anárquica, teria o seu fim. O Direito é a grande coluna que sustenta a sociedade. Criado pelo homem para corrigir a sua imperfeição, o Direito representa um grande esforço para adaptar o mundo exterior às suas necessidades de vida.

Acrescendo as palavras de Nader (2012), deve ser dito que a aceitação de atos de corrupção nega a essência democrática e põe em risco a credibilidade do Direito perante a sociedade. O respeito às normas jurídicas é um dever imposto a todos os cidadãos e, na hipótese de se verificar violações ao ordenamento, a parte prejudicada deve propor a ação jurídica adequada, com vista a regularizar a situação fática que deu ensejo à inquietude de sua consciência.

Com vistas ao restabelecer a ordem e a promoção da segurança da paz social, a Constituição Federal de 1988 criou a instituição Ministerial forte para que seus membros possam ser livres de pressões políticas e trabalhar de independente. Veja-se:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

[...]

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

[...]

No que toca a instituição Ministerial, Mendes (2012, p. 503) assevera que: “O Ministério Público é dotado de atribuição para a defesa da ordem jurídica, regime democrático e interesses sociais e individuais indisponíveis, de acordo com os artigos 127 a 130 da Constituição da República Federativa do Brasil -CRFB”. Por sua vez, Jatahy (2014, p. 35) explica que: “Cabe ao Ministério Público a função de



guardião da Constituição, de seus princípios, dos valores, dos deveres e direitos fundamentais que consagra, configurando, assim, a própria tradução e síntese da união de garantia da legalidade democrática”.

Na concepção de Ferraz (2007, p. 55): “O papel do Ministério Público está diretamente relacionado com as novas características do Direito Social, na medida em que o fundamento de intervenção do Promotor no âmbito do aparato judicial é o defensor direto”.

A instituição ministerial deve se organizar de modo a realizar os fins sociais do Estado e preservação dos interesses públicos, objetivando efetivar os valores fundamentais da sociedade.

#### 4.2 A ATUAÇÃO MINISTERIAL E A CPI

A atuação do Ministério Público é de alto relevo e poderá ocorrer em esferas de poder diversificadas (federal, estadual, distrital federal, territórios, do militar e do trabalho), por isso, poderá receber o relatório final da CPI e definir as metas a traçar para, se for o caso, promover denúncia criminal e ação civil adequada para reaver eventuais verbas públicas desviadas de sua finalidade. Segundo Porto (2008, p. 19) o legislador constitucional:

[...] o legislador constituinte outorgou ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, incluiu no rol de suas atribuições a defesa da Constituição, em qualquer nível e perante qualquer órgão, sem limitação de órbita de atuação, pois aparece a instituição com o verdadeiro garante da ordem jurídica, e a ordem jurídica fundamental é a constitucional. Essa atividade de controle dos atos do poder público abriu um grande e importante campo de atuação institucional, na esteira de conferir mecanismos hábeis para que a Instituição possa promover os valores sociais constitucionais. Este controle, atinente aos três Poderes, sobretudo ao Poder Executivo (Administração Pública), objetiva, em síntese, remediar lacunas e omissões, bem como assegurar que estes respeitem as regras postas e não se imiscuem nos direitos e liberdades públicas dos cidadãos.

Assim, o Ministério Público deve laborar em busca da defesa da ordem, da efetivação do bem comum, da segurança jurídica e afirmação dos direitos fundamentais decorrentes de atos de gestão lícitos.

Somente um Estado Democrático de Direito amparado por uma instituição ministerial fortalecida é capaz de se opor às forças políticas negativas que trabalham

de modo a desalinhar os ditames legais para tornar o Estado desacreditado junto à população.

Dessa maneira, pode ser dito que o legislador constitucional direcionou ao Ministério Público competência para atuar na tutela de interesses sociais. Dentre a vastidão das competências ministeriais, nos últimos tempos, ante aos escândalos de desvio de verbas públicas, tem ganhado maior destaque a atuação nos processos criminais fundamentados em contexto probatório apresentado pelas CPI's.

Por se enquadrar como fiscal da lei e defensor dos interesses coletivos, os representantes do Ministério Público passam a alvejar os atos de improbidade praticados por políticos. O procurador ou promotor de justiça pode requerer em juízo a imposição de medidas cautelares constritivas de direitos em desfavor dos acusados de atos ímprobos.

O promotor de justiça tem competência para pleitear judicialmente provimentos como: determinação de afastamento de cargo público, proibição de utilização de veículo, recebimento de despesas relativas a viagens, diárias de ajuda de custo, dentre outras. Concluída a instrução processual, o Ministério Público poderá, ainda, requerer a decretação da perda dos direitos políticos e das funções públicas, o ressarcimento ao erário, e a constrição de bens.

Dessa forma, resta demonstrado como age os membros do Ministério Público no intuito de contribuir para a repressão dos atos de improbidade administrativa que ocasionam transtorno a vida em coletividade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O patrimônio público, gerido por representantes eleitos democraticamente pelo povo, não pode servir aos interesses individuais e/ou privados dos que procuram se revezar no poder. Portanto, a gerência do patrimônio coletivo não deve ser confundida com a administração de bens pessoais. Porém, o que se observa é que ao chegar ao Poder, alguns parlamentares se deixam levar pela ganância, pelas facilidades, acessos e benesses que o cargo público proporciona.

Assim, é neste contexto que os atos de improbidade, em geral, são pautados pelo tráfico de influência e por desvios de verbas públicas que chamam a atenção de parlamentares e outros cidadãos éticos comprometidos com o bem-estar da coletividade.

Diante de realidades dessa natureza impõe-se a necessidade de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito –CPI, com vistas a investigar fato determinado e por prazo certo, observando todos os preceitos legais, inclusive o respeito aos direitos fundamentais inerentes aos investigados, sob pena das provas constituídas serem consideradas ilegais e perderem sua valia processual.

A CPI, como já anunciado no decorrer dos capítulos, tem a finalidade de investigar irregularidades específicas decorrentes de atos estatais, sempre observando as prescrições legais no intuito de evitar o cometimento de abusos na feitura do inquérito parlamentar.

A partir dessas declarações e em respostas aos questionamentos formulados neste estudo, pode-se apresentar as conclusões que se seguem:

A instauração de uma CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito, necessita da anuência, solicitada em forma de requerimento, de 1/3 (um terço) dos membros das Casas do Congresso Nacional para proceder a investigação de fato certo em tempo determinado. Dessa maneira é composto o pedido que deve ser, posteriormente, protocolizado junto à mesa da Casa Legislativa.

De acordo com art.58, § 3º da CF 88, as Comissões Parlamentares de Inquérito (Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleia Legislativa dos Estados, Câmara Legislativa dos Municípios), têm poder de investigação próprio da autoridade judicial, além de outros poderes previstos nos regimentos internos das respectivas Casas. Do caso das CPI's, referentes ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados serão por estes criadas em conjunto ou separadamente. Os

resultados decorrentes das investigações apuradas pela CPI, ou seja, a descoberta de possíveis ilícitos devem compor relatório que, se for o caso, será encaminhado ao representante do Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil e/ou criminal dos infratores. Salienta-se que a CPI pode ser instaurada em âmbito estadual, distrital e municipal.

Em relação aos Estados e aos municípios, para a instauração da CPI deve ser seguido o modelo constitucional. Inclusive, as Constituições Estaduais elaboradas após 1988, abrigam essa particularidade. A exigência do *quórum* de 1/3 dos membros das Assembléias Legislativas é condição *sine qua non*. Portanto é inaceitável que as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal adotem *quórum* diferente do que é determinado pela norma vigente.

O Ministério Público – MP tem papel de suma importância nas CPI'S, considerando-se o que consta da CF 88, no ser art.127, que dispõe que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indispensáveis. Entende-se, pois, que a promoção da responsabilidade civil dos acusados é realizada pelo MP que poderá entrar com ação pública atinente ao inquérito instaurado cujos resultados constam de Relatório, além de oferecer denúncia ao juízo criminal competente para dar início à ação penal cabível.

Neste contexto, o MP se firma como um agente transformador da realidade, buscando resgatar e preservar a lisura necessária à gestão pública, de modo a alcançar as finalidades maiores do Estado Democrático de Direito (democracia, justiça social, cidadania, acesso universal à justiça e a preservação da harmonia e da paz social) nos moldes constitucionais garantidos à sociedade contemporânea.

Na análise das contribuições doutrinárias e jurisprudenciais, manifestadas na exposição dos capítulos que compõem a Monografia em destaque, é possível perceber que o Supremo Tribunal Federal – STF, ao apreciar a matéria sobre CPI, deixa claro que os poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito são dimensionados/delimitados pelos poderes da entidade matriz. Portanto, uma CPI não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da Comissão Parlamentar de Inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Assim, os poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito são os necessários e úteis para o cabal desempenho de

suas atribuições. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também, e com ele as suas comissões. Os poderes investigativos das CPI'S devem observar o princípio da legalidade, pois se destina a preservar as liberdades públicas e a tornar lícita a atividade dessas comissões inquisitoriais.

É oportuno ressaltar que as Câmaras Legislativas detentoras de poder investigativo, prerrogativa que advém do *múnus* legislativo, isto é, dispensa menção na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica para existir. As CPI'S devem ter funcionalidade, por isso detêm o poder de legislar e de fiscalizar.

Diante do exposto, espera-se ter contribuído com os que transitam pelo mundo acadêmico: professores, alunos e pesquisadores; com os profissionais da área do direito e outros interessados no assunto.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2014.
- BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Penal**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DIAZ, Elias. **O Estado Democrático de Direito**. Madrid: Sistemas, 1990.
- FAORO, Raymundo. **Donos do Poder** – formação do patrono político brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: O Globo, 2001.
- FARIAS, Cristiano Chaves. **Direito Civil: teoria geral**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2010.
- FERRAZ, Antonio Augusto Camargo. **Ministério Público : instituição e processo**. São Paulo: Atlas, 2007.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- JATAHY, Carlos de C. **O novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado**. 5. ed. Salvador: Jus Podivm, 2014.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MIRANDA, Pontes. **Tratado de Direito Privado**. Rio de Janeiro: Brasói, 2001.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 34. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Método, 2011.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizada**. São Paulo: Atlas, 2002.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2008.

PORTO, Sérgio Gilberto. **O Ministério Público no processo criminal**. Rio de Janeiro: IADE, 2008.

QUEIROZ, Cristina M. M. **Os atos políticos no Estado de Direito**. Coimbra: Almedina, 1990.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SANTOS, Antonio Raimundo dos Santos. **Metodologia Científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.