

EMERSON SERRAVITE

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO
E O DEVIDO PROCESSO LEGAL**

MESTRADO EM DIREITO

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
BELO HORIZONTE**

2001

EMERSON SERRAVITE

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO
E O DEVIDO PROCESSO LEGAL**

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito (Direito Processual), sob orientação do professor doutor Marcelo Campos Galuppo.

**MESTRADO EM DIREITO
FACULDADE MINEIRA DE DIREITO
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
BELO HORIZONTE
2001**

Dissertação apresentada e defendida com sucesso junto ao
Programa de Pós-graduação em Direito da PUC/MINAS em
____/____/2002

Banca Examinadora

Dedicatória

Dedico este trabalho a todos aqueles que um dia abandonaram dogmas e convicções preconcebidas, e imersos em sua insensatez promoveram as vicissitudes essenciais à adequação do ser humano a um mundo mais justo, igualitário.

A Deus pela dádiva da vida.

A meus pais, exemplo de integridade e honestidade perante a vida.

Al mio amore – Gabi – esposa e companheira nesta jornada terrena, futura mãe de meus filhos.

Aos meus sogros, pelo apoio constante (a tudo aquilo que faço).

Agradecimentos

Agradeço aos ilustríssimos professores do curso de mestrado da PUC/MG, pensadores do Direito em sua profundidade, contribuintes indispensáveis para a realização deste trabalho.

Agradeço ao filósofo do Direito, meu orientador, Marcelo Campos Galuppo pela indicação dos caminhos a seguir e também por me auxiliar a traçar o meu próprio itinerário.

RESUMO

A presente dissertação tem por objeto de pesquisa as comissões parlamentares de inquérito desenvolvidas para a investigação de fatos determinados de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado. As CPI's dispõe, como instrumento materializador de suas atividades, do inquérito parlamentar. Para compreender o desenvolvimento do inquérito parlamentar como procedimento sujeito ao contraditório, em vez de mero instrumento de investigação ou controle inquisitorial, estudaremos algumas modalidades de inquérito com o objetivo de verificar possíveis afinidades com o instrumento de investigação utilizado pelas CPI's e a aplicabilidade do devido processo legal ao mesmo.

ABSTRACT

The present dissertation has as a subject the Parliamentary Inquest Commissions developed to investigation of determined facts of relevant interest for the political, economic, legal and social life of the State. The PIC's have as the use of a materializer instrument of its activities the parliamentary inquest. To comprehend the parliamentary inquest development as proceedings submitted to the contradictory, instead of mere instrument of investigation or inquisitorial control, we will study some kinds of inquests with the object to verify possible affinities with the instrument of investigation used for the PIC's and the application of the due process of law on it.

SUMÁRIO

Resumo	6
Abreviaturas	9
Introdução	10
1 – COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO	13
1.1 Introdução.....	13
1.2 Histórico.....	14
1.3 Modelo Normativo.....	21
1.3.1 Análise da Lei n° 1.579 de 18 de março de 1952.....	22
1.4 Funções inerentes às CPI's.....	25
1.5 Requisitos para a instauração de uma CPI.....	29
1.5.1 Substância.....	29
1.5.2 Forma.....	30
1.5.3 Tempo.....	32
1.5.4 Proporcionalidade Partidária.....	33
1.5.5 Resolução Instrumento normativo para a criação das CPI's	34
1.6 Poderes das CPI's.....	36
1.6.1 Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais	41
1.6.2 Áreas limítrofes das CPI's e do Poder Judiciário.....	46
2 – INQUÉRITO E PROCESSO	48
2.1 Introdução.....	48
2.2 Do inquérito.....	50
2.2.1 Espécies de Inquérito.....	53
2.2.1.1 Inquérito Administrativo.....	53
2.2.1.2 Inquérito Civil.....	59
2.2.1.3 Inquérito Judicial.....	64
2.2.1.4 Inquérito Policial.....	71
2.2.1.5 Inquérito Policial Militar.....	76
2.2.1.6 Inquérito Parlamentar.....	77
2.3 Aspectos processuais do inquérito	82

2.4	Natureza do inquérito parlamentar.....	84
2.5	O investigado em uma CPI – indiciado ou acusado ?.....	84
2.6	Do processo.....	90
2.6.1	Do provimento.....	92
2.6.2	Do procedimento enquanto gênero do qual o processo é espécie.....	95
2.6.3	Análise do inquérito parlamentar como procedimento realizado em contraditório.....	96
3	– O MODELO CONSTITUCIONAL DO PROCESSO.....	99
3.1	Introdução.....	99
3.2	Devido processo legal.....	100
3.2.1	Natureza jurídica.....	105
3.2.2	Aplicabilidade às CPI's.....	105
3.3	Princípio da ampla defesa.....	108
3.4	Princípio do contraditório.....	110
3.5	Tripartição do Poder - sistema de freios e contrapesos.....	111
3.6	Controle Jurisdicional dos atos das CPI's - Intervenção do Supremo Tribunal Federal.....	114
4	Conclusões.....	119
5	Referências Bibliográficas.....	121

ABREVIATURAS

CPI's – Comissões Parlamentares de Inquérito

PIC's – Parliamentary Inquest Comissions

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

v.g. – *verbi gratia*

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por proposta desenvolver o estudo acerca da aplicabilidade do devido processo legal ao inquérito parlamentar, o qual é aberto para investigar e controlar acontecimentos de relevante interesse público.

Antes de entrarmos no cerne de nossa pesquisa, apresentaremos o esboço histórico das Comissões Parlamentares de Inquérito, seu modelo normativo e requisitos para sua instauração, para que se compreenda a estrutura de desenvolvimento do inquérito parlamentar e a essência dos elementos que conformam as CPI's, com o que procuraremos, a cada passo, chamar atenção para aspectos ínsitos às comissões sob estudo e que irão justificar a aplicabilidade do contraditório e da ampla defesa no curso destas.

Para concluir o primeiro capítulo, abordaremos os poderes concedidos a uma CPI e os limites a ela impostos para o exercício de seu mister, verificando o alcance de suas faculdades investigatórias através da comparação – e conseqüente distinção – com aquelas inerentes ao poder judiciário. Tem-se por finalidade compreender se as CPI's, no uso de suas atribuições, restringem ou limitam direitos subjetivos materiais dos investigados, acarretando a aplicação do princípio constitucional do devido processo legal ao inquérito parlamentar.

A partir do segundo capítulo apresentaremos a concepção de cada um dos termos da expressão 'CPI's' – Comissões Parlamentares de Inquérito. Para nosso trabalho importará a compreensão do 'inquérito', já que os vocábulos "comissão" e "parlamentar" são acessórios em nossos estudos.

Outrossim, o segundo capítulo será destinado ao aprofundamento no estudo de diversas modalidades de inquérito, delineando a sistemática procedimental adotada em cada um, para o fim de constatar qual deles está sujeito ao contraditório e quais as semelhanças existentes com o inquérito parlamentar.

Mas se é possível um inquérito realizado em contraditório, isto pode ser um sinal de que o termo 'inquérito' possui conteúdo dogmático-jurídico. Por corolário, imprescindível se faz desvelar as ideologias ocultas por trás deste sistema de apuração de fatos de relevância

para a vida jurídica e rever suas possibilidades diante do Estado calcado na legalidade e em princípios constitucionais asseguradores da ampla defesa e do contraditório.

Em seqüência, será analisada a condição do investigado em uma CPI, se indiciado, se acusado, ou se imprecisa as nomenclaturas adotadas, a fim de constatar se eventual distinção terminológica acarreta o afastamento do devido processo legal do inquérito parlamentar.

Trabalharemos com o conceito de processo consoante a concepção adotada por FAZZALARI, o que nos possibilitará alicerçar os fundamentos de aplicação do devido processo legal às CPI's, por alçar o inquérito parlamentar à condição de espécie de procedimento realizado em contraditório.

Mas o ensaio teórico dependerá de outros pontos de apoio, dentre os quais o entendimento do que seja provimento. Nesse sentido, será sempre possível a aplicação do devido processo legal a um inquérito parlamentar, ou este deverá observar regras preconcebidas a fim de se dar lugar às garantias constitucionais?

O último capítulo será dedicado à compreensão do modelo constitucional do processo, com o estudo de dois dos princípios decorrentes do devido processo legal : o contraditório e a ampla defesa. Para certificar que estas garantias devem ser adotadas no seio do inquérito parlamentar, caberá verificar se o sistema de investigação que o instrumentaliza reveste-se de características processuais.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o inquérito parlamentar tem adquirido proeminência e notoriedade como instrumento essencial à implementação do Estado Democrático de Direito, por se tratar de poderoso meio de investigação destinado a descortinar os acontecimentos de relevo para a nação.

Há, em face do exposto, o deslocamento do legislativo para o exercício de funções de controle e investigação, que se tornam predominantes no atual paradigma de Estado. Este papel é desempenhado, via de regra, pelas comissões parlamentares, que podem ser permanentes ou temporárias, destacando-se, entre estas últimas, as comissões parlamentares de inquérito.

Por tal razão, buscaremos entender quais as modificações e inovações introduzidas pelo referencial do Estado Democrático Direito na ordem jurídica; entender o próprio paradigma de Estado instituído pela Constituição Federal de 1988, com o escopo de atestar sua influência nos procedimentos parlamentares de investigação.

Será visto, ainda, o princípio da separação dos poderes (tripartição do poder), a nosso entender essencial à manutenção da incipiente e frágil democracia vivenciada no Estado brasileiro, tornando-se também fundamental à sua consolidação.

É que, por meio da tripartição de um único poder, amplia-se a esfera de atuação estatal, a qual dependerá do controle recíproco de uma função do poder sobre outra, incluindo-se nesta hipótese as funções de controle e investigação desenvolvidas pelo legislativo, cujo objetivo é propiciar o equilíbrio entre as funções do poder e ainda coibir as práticas abusivas e lesivas ao interesse público. Este, muitas das vezes, o papel desempenhado pelas CPI's.

Caberá verificar, ainda, se é plausível outorgar tamanhos poderes a um órgão do legislativo sem que seja contraposto por garantias constitucionais e processuais suficientes a legitimar sua atuação.

Por fim, abordaremos um caso concreto de controle das atividades de uma CPI realizado pelo Supremo Tribunal Federal, reafirmando a essencialidade do sistema de controle para a manutenção do equilíbrio entre as funções do poder.

O argumento justificador da apresentação de acórdão do Supremo Tribunal Federal está em que o controle exercido pelo judiciário estará sujeito ao devido processo legal, seja efetuado *a priori* ou *a posteriori*. Insta saber se o controle e a investigação desenvolvidos pelas CPI's estarão, nos casos expostos neste trabalho, subordinados ao devido processo legal, visto que realizam atividades de investigação próprias das autoridades judiciais.

CAPÍTULO 1

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

1.1 Introdução 1.2 Histórico 1.3 Modelo normativo 1.3.1 Análise da Lei nº 1579 de 18 de março de 1952 1.4 Funções inerentes às CPI's 1.5 Requisitos para a instauração de uma CPI
CPI's 1.5.1 Substância 1.5.2 Forma 1.5.3 Tempo 1.5.4 Proporcionalidade Partidária 1.5.5 Resolução – instrumento normativo para a criação das 1.6 Poderes das CPI's 1.6.1 Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais 1.7.2 Áreas limítrofes das CPI's e do Poder Judiciário

1.1– INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo abordar a temática das comissões parlamentares de inquérito consoante o ordenamento jurídico constitucional e infra-constitucional brasileiro vigentes.

A análise da estrutura normativa das CPI's dependerá de breve desenvolvimento histórico do instituto, possibilitando-nos maior compreensão do modelo jurídico atualmente em vigor.

Em seguida apresentaremos as peculiaridades que o constituinte de 88 cuidou de delinear para criação de uma CPI, obedecendo esta a requisitos de forma, tempo e substância e proporcionalidade partidária. O estudo destes pressupostos limitar-se-á às comissões parlamentares de inquérito criadas no âmbito do Congresso Nacional, por quaisquer de suas Casas legislativas, separadamente ou em conjunto, o que nos remeterá, para melhor precisar estes requisitos, aos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A conclusão deste capítulo abordará a polêmica atribuição às CPI's de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

De fato, a falta de compreensão do que realmente sejam poderes de investigação e poderes judiciais tem gerado discussões quanto ao limite de atuação das CPI's, resultando o estudo mais aprofundado do tema em nítida distinção entre os poderes confiados à uma CPI e

aqueles inseridos na reserva jurisdicional constitucional, de competência exclusiva do poder judiciário.¹

Em seqüência, serão observados os limites de competência entre a função jurisdicional e a função legislativa, com indicação dos poderes reservados ao judiciário.

1.2 – HISTÓRICO

Não se sabe ao certo a data do surgimento do inquérito parlamentar, porém sabemos que ele surge no parlamento inglês. Alguns historiadores retrocedem ao reinado de Eduardo II, cujo início se deu em 1307. Para outros, os inquéritos parlamentares mais próximos dos atualmente realizados surgiram por volta do século XVII, objetivando colher fatos para esclarecer o legislador ou com o fim de controlar o Executivo.²

Nos Estados Unidos, as CPI's desenvolveram-se, primeiramente, nas colônias inglesas, depois nos estados independentes, permanecendo a Constituição norte-americana silente quanto à matéria sem que isso importasse em dúvida sobre a competência investigadora do Congresso.³

Cabe-nos, sobretudo, analisar os poderes conferidos às comissões parlamentares de inquérito sob a perspectiva histórica, e verificar se eram asseguradas garantias aos indiciados e testemunhas perante o inquérito parlamentar. Apresentamos breve relato sobre o tema :

“Das onze constituições promulgadas pelos Estados durante a Revolução, apenas a de Maryland (1776) provia sôbre a faculdade de investigar : no artigo X conferia aos membros da House of Delegates amplos poderes para esse fim. A Constituição de Massachusetts, adotada em 1780, não conferia à legislatura poderes para inquirir, mas outorgava-lhe “autoridade para punir, por meio de prisão, qualquer pessoa, exceto um de seus membros... que assaltar ou reter qualquer testemunha ou outra pessoa intimada para comparecer à Câmara, na ida ou na volta...” (art. X)” sic⁴

¹ O tema será desenvolvido nos itens 1.6.1 e 1.6.2 deste capítulo.

² SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas ,1964. P. 9

³ SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1964. P. 11

⁴ PEREIRA, Aguinaldo Costa. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro : “Asa” Artes Gráficas S. A., 1948. P 47,48.

Diversas das Constituições dos Estados norte-americanos previam que as Câmaras teriam poderes para compelir testemunhas a comparecer perante as comissões (Flórida); a faculdade de castigar por contumácia qualquer pessoa que se negasse a comparecer como testemunha ou a apresentar qualquer documento que contivesse prova (Kentucky); autoridade para castigar, por meio de arresto, a toda pessoa que agredisse ou detivesse alguma testemunha ou que libertasse pessoa retida por ordem da Câmara (Massachusetts, Carolina do Sul).⁵

Segundo EBERLING :

“O poder de inquirir e, concomitantemente, o poder de punir a contumácia, foram freqüentemente usados pelas legislaturas dos Estados Americanos, não somente direta, mas indiretamente, por meio de comissões e órgãos de investigação especiais. Este poder foi usado indiscriminadamente pelas legislaturas americanas, em conexão com casos de difamação, fraude, obstrução física do cumprimento de seus deveres, ou para fazer investigações com propósitos puramente legislativos, como obter informações necessárias para a elaboração das leis. Demais, êsse poder foi exercitado por muitas legislaturas, e especialmente do Estado de Nova York, independentemente de autorização constitucional ou legal. Era simplesmente considerado como um poder ancilar peculiar a tôda legislatura soberana e não foi afetado pela teoria da divisão de poderes. Êle sempre existiu nos Estados Unidos como um sine-qua-non da função legislativa. É verdade que o mesmo foi regulado e definido por algumas leis e constituições estaduais, mas essas prescrições, em geral, serviram tão somente para fortificar o braço da legislatura.” sic⁶

Na França “ a lei de 1914 confere às Comissões de Inquérito o direito de convocar testemunhas, que poderão ser punidas com multa quando deixarem de comparecer sem motivo justificado; de requerer ao Procurador Geral que as faça conduzir debaixo de vara, por meio de fôrça pública...”⁷ sic

Percebe-se a marcante característica inquisitória sob a qual se desenvolviam as comissões de investigação, não se encontrando na história da CPI's qualquer esboço assegurador das garantias individuais ante os poderes cometidos às mesmas.

⁵ PEREIRA, Aguinaldo Costa. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro : “Asa” Artes Gráficas S. A., 1948. P 49,50

⁶ EBERLING, Enerst J. *Congressional Investigations*. Nova York : Columbia University Press, 1928, apud PEREIRA, Aguinaldo Costa. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro : “Asa” Artes Gráficas S. A., 1948. P 51 e 52

⁷ PEREIRA, Aguinaldo Costa. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro : “Asa” Artes Gráficas S. A., 1948. P 59

A respeito das CPI's no Brasil, a Constituição Imperial (1824) não foi expressa quanto ao tema, inferindo-se do art. 15, VI, atribuições de investigação à assembléia, que podia “na morte do Imperador ou vacância do trono, instituir exame da administração que acabou e reformar os abusos nela introduzidos”. O poder de inquérito era limitado, singular e de caráter retrospectivo, pois só perscrutaria a administração passada.⁸

A Constituição de 1891 não fez menção às CPI's. Embora o texto constitucional não possuísse dispositivo sobre o inquérito parlamentar, prevalecia a interpretação correta de que o silêncio do texto constitucional não impedia que qualquer das Casas do Congresso realizasse investigações.⁹

Inferese a possibilidade de criação de CPI's no âmbito do Regimento Interno do Senado, conforme dispunha seu art. 62:

“Quando as comissões se ocuparem de negócios de interesse particular ou procederem a inquérito, tomarem depoimentos, informações ou praticarem outras diligências semelhantes, poderão, se o julgarem conveniente, permitir às pessoas diretamente interessadas defender os seus direitos por si ou por procuradores, por escrito ou verbalmente. Estas poderão requisitar das autoridades judiciárias ou administrativas os documentos ou informações de que precisarem.”

A investigação parlamentar não prosperou durante a primeira república por motivos de ordem política e jurídica¹⁰, a saber :

1º) Existência de maciças maiorias governamentais na Câmara, que implicava o desinteresse de fiscalizar e controlar atos do governo ao qual se dá apoio político.

2º) Inexistência de lei que definisse expressamente os poderes e procedimentos do inquérito parlamentar.

⁸ 20 SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1964. P. 9

⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares – Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro : Forense, 1988. P. 3 e p. 15; SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1964. P. 11

¹⁰ - SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1964. P. 20

Parece-nos, entretanto, que o pretexto político possui maior densidade como meio inibidor do desenvolvimento das CPI's naquele momento da história política brasileira do que fatores de ordem jurídica, já que estes nunca foram empecilho para o desenvolvimento do inquérito parlamentar comparativamente a outros sistemas jurídicos, como o anglo-saxão, em que pese os traços distintivos entre o *civil law* e o *commom law*.

Com o advento da Constituição de 1934 consagra-se expressamente o inquérito parlamentar no ordenamento jurídico brasileiro, previsto no artigo 36 do texto constitucional e inspirado no modelo da Constituição de Weimar (1919), dando à minoria de um terço da Câmara dos Deputados o direito de criar comissões de inquérito.¹¹

Durante a República de Weimar o número de parlamentares necessários para criação de uma CPI reduzia-se a um quinto, cuja explicação tem origem no excesso de poder acumulado pelo executivo alemão durante a Primeira Guerra Mundial, culminando em uma Constituição obstinada pela possibilidade de controle e fiscalização daquele poder pelo legislativo.

O instrumento de investigação concedido à Câmara dos Deputados foi pouco utilizado e mal compreendido, levando Aguinaldo Costa Pereira a fazer a seguinte afirmação :

“Confirmamos os nossos conceitos, já expendidos, no sentido de que o Legislativo, sob a Constituição de 1934, não aprendera, em tôda a sua plenitude, o valor do nôvo instrumento de vigilância e contrôle que aquêle estatuto lhe confiou.”¹² sic

A menção às CPI's em um texto constitucional durou pouco, sendo eclipsada pela Constituição de 1937, que nada aludiu sobre o tema. Muito embora não houvesse previsão constitucional, o instituto subjazia implicitamente no ordenamento jurídico por se tratar de 'uma prerrogativa inerente aos órgãos legislativos'.¹³

¹¹ SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1964 P. 22

¹² PEREIRA, Aguinaldo Costa. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro : “Asa” Artes Gráficas S.A.1948 P. 68

¹³ SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964. P. 23

Apesar do caráter implícito dos poderes de investigação conferidos ao legislativo, não houve no período do 'Estado Novo', compreendido entre 1937 e 1945, requerimento para criação de CPI's, por decorrência do Estado Ditatorial implantado à época, que se arrogava o direito de não ser fiscalizado e investigado pelo legislativo.

O tema volta ao direito positivo com a Constituição de 1946, que prevê em seu art. 53 a forma¹⁴ de criação das CPI's, uniformizando o seu processo de formação nas duas Casas do Congresso, diversamente da Constituição de 1934, omissa quanto ao assunto no âmbito do Senado Federal.¹⁵

Analisando os poderes conferidos às CPI's à luz das disposições da Constituição de 1946, prelecionou Aguinaldo Costa Pereira :

“Parece-nos claro que as Câmaras não têm a faculdade de proceder, por si próprias, a seqüestros, buscas e apreensões e prisão preventiva : seria invadir a órbita do Poder Judiciário : entretanto, se houver necessidade de tais medidas, poderão recorrer ao Poder competente para que este as promova.”¹⁶

O ponto de vista do autor, conquanto apresentando há seis décadas aproximadamente, ainda é atual. Vejamos se o mesmo se infere de sua argumentação acerca da detenção de pessoas sob investigação :

“Quanto à possibilidade de detenção das pessoas investigadas, não há a menor dúvida : parecem-nos procedentes as considerações do Sr. ALIOMAR BALEEIRO : desprovida desse poder, a ação das Comissões seria, em certas circunstâncias, ineficaz.”¹⁷

Entendemos que tal entendimento, cuja fundamentação encontra lastro na doutrina de MARSHALL, está ultrapassado, somente se procedendo a detenções no caso de flagrante delito ou em havendo expressa ordem judicial.

¹⁴ Sobre os requisitos atuais para criação da CPI, ver item 1.6 deste capítulo, e mais precisamente item 1.6.1 quanto ao requisito de forma

¹⁵ Segundo Nelson de Souza Sampaio: “O Senado também podia criar comissões da mesma espécie, conforme preceituava o art. 92, §1º, nº VI.”, pg. 22

¹⁶ PEREIRA, Aguinaldo Costa. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro : “Asa” Artes Gráficas S.A.1948 P. 134

¹⁷PEREIRA, Aguinaldo Costa. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro : “Asa” Artes Gráficas S.A.1948 P. 135

A compreensão de que as comissões têm poderes compulsórios contra as testemunhas, as quais são obrigadas a comparecer e a prestar a sua colaboração, também não encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico, carecendo as comissões de acorrer ao judiciário sempre que necessitarem compelir a testemunha faltosa a se apresentar.

Durante o período compreendido entre 1946 e 1967 o Congresso Nacional pouco se valeu do instrumento de investigação posto a sua disposição, citando-se como alguns exemplos de maior repercussão as CPI's desenvolvidas para apurar denúncias contra o jornal Última Hora¹⁸, o caso dos minérios atômicos e sobre o Instituto Brasileiro de Ação Democrática – IBAD.

Segundo SAMPAIO :

“a investigação parlamentar não tem despertado maior atenção do grande público. Dir-se-ia que é arma que o Congresso ainda não aprendeu a manejar de modo certo e eficaz. Talvez concorra para isso a própria inflação das comissões de inquérito, criadas a propósito de tudo ou sem propósito algum, desde que um assunto apareça nas manchetes dos jornais. Por isso, as comissões investigadoras do Congresso costumam morrer no nascedouro.”¹⁹

O texto foi escrito pelo autor em 1964, denotando o descrédito do instituto junto à opinião pública após 18 (dezoito) anos de vigência do regime democrático instituído pela Constituição de 1946. Percebe-se, outrossim, a falta de compreensão do inquérito parlamentar e de sua utilidade como instrumento de controle e fiscalização dos atos do executivo e demais fatos (determinados) de interesse da ordem constitucional.

A Constituição de 1967 apenas ratificava as disposições do texto constitucional anterior. Já a emenda n ° 1 de 1969 à Constituição de 1967 limitou o número de CPI's e estabeleceu que as mesmas funcionariam na sede do Congresso Nacional, não permitindo despesas com viagens para seus membros.²⁰

¹⁸ No dia 3 de junho de 1953, a Câmara dos Deputados instituiu uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar o fato determinado constante da responsabilidade pelas relações entre o Banco do Brasil e empresas jornalísticas do País.

¹⁹ SAMPAIO, Nelson de Souza. Do Inquérito Parlamentar . Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964. P. 28 e 29

²⁰ ODACIR KLEIN. *Comissões Parlamentares de Inquérito – A sociedade e o Cidadão*. Sergio Antonio Fabris Editor : Porto Alegre, 1999. P 24

Esta proibição, própria de um regime político autoritário, visou a obstaculizar as atividades investigatórias das CPI's, que muitas vezes precisam se deslocar a regiões distantes da sede do Congresso Nacional, a fim de aprofundar-se na apuração do fato sob averiguação.

De 1934 até 1988 não houve uma cultura de CPI's no Estado brasileiro, que pode ser justificada pela prevalência do legislativo na função de produzir leis. Quando tal atividade foi destituída em parte do legislativo, por ocasião da ingerência do executivo mediante expedição de Decretos-lei nas Ditaduras Vargas e Militar, o parlamento brasileiro sobrevivia às custas destes regimes e cooptado a eles, razão por que não havia espaço para o manuseio do instrumento de investigação e controle das demais atividades estatais.

A respeito da pouca utilização das CPI's Durante o curto lapso temporal democrático vivenciado no Brasil anterior a 1988, compreendido entre o período de 1946 a 1964, são válidos os argumentos de PEREIRA e SAMPAIO. O primeiro afirmava que o instrumento era mau compreendido logo após sua instituição (1934), e, por certo, continuou sendo durante a democracia pós-1946. O segundo alegava a falta de habilidade dos parlamentares para sua utilização e ainda a adoção do instrumento de investigação como um palanque eleitoral.

A Constituição de 1988 deu nova feição ao instituto, atribuindo às CPI's poderes de investigação próprios das autoridades judiciais²¹, ampliando as funções de investigação, fiscalização e controle atribuídas ao legislativo.

A partir do novo modelo constitucional instaurado pela Constituição Federal de 1988, fundado no Estado Democrático de Direito, é que será focado o inquérito parlamentar na presente dissertação. Trata-se este, a nosso ver, de meio essencial ao implemento da democracia constitucional, com preponderância das funções de controle e fiscalização sobre a função legislativa conferida ao parlamento.²²

Para o fim de constatar a submissão das CPI's ao devido processo legal, analisaremos, outrossim, as garantias constitucionais asseguradas às pessoas sob investigação.

²¹ Ver item 1.6.1

²² O tema será desenvolvido no capítulo 3.

1.3 - MODELO NORMATIVO DAS CPI's

O modelo constitucional normativo das CPI's está previsto no art. 58, § 3º, da CF/88. Aí estão prescritas as noções principais acerca da constituição e desenvolvimento do inquérito parlamentar. No entanto, o texto constitucional é genérico, deixando grande parte da matéria relegada aos regimentos internos das Casas Legislativas. Estes regimentos internos, com força de lei comum e destacando-se pelo seu caráter pragmático, definem os meios de conformação de cada comissão parlamentar de inquérito.

Com o intuito de normatizar suas atividades, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Congresso Nacional, valendo-se, respectivamente, dos arts. 51, III, 52, XII e 57, §3º, II, da CF/88, elaboraram seus regimentos internos. O regimento é a norma interna do parlamento, cabendo a cada uma das Casas delimitar o seu campo de atuação em conformidade com o texto constitucional.

É por esta razão que os regimentos internos serão importante subsídio para melhor se compreender os requisitos para a criação das CPI's. Além da Constituição Federal de 1988 e dos regimentos internos, há outros instrumentos normativos gerais reguladores das atividades das CPI's. Trata-se da Lei nº 1579/52, tardiamente incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro e parcialmente recepcionada pela atual Constituição Federal.

De fato, após um longo período sem qualquer regulamentação infraconstitucional, já que a primeira vez em que as CPI's foram consagradas em um texto constitucional deu-se no ano de 1934, o legislador houve por bem definir o modo de atuação de uma CPI, dispondo sobre suas atribuições e pressupostos essenciais, de modo mais específico do que o texto das Constituições antecessoras, respectivamente de 1934 e de 1946, permanecendo a Constituição de 1937 silente quanto à matéria.²³

Como se demonstrará em seguida, embora a Lei nº 1579/52 ainda vigore, nem todos os seus dispositivos são compatíveis com o atual teor do art. 58, § 3º da CF/88 ou mesmo com os regimentos internos das Casas Legislativas, sendo, em última análise, quando não recepcionados pela Constituição, derogados pelos regimentos internos.

²³ O histórico das CPI's foi abordado no item 1.2, deste capítulo.

1.3.1 – ANÁLISE PARCIAL DA LEI N ° 1579 DE 18 DE MARÇO DE 1952

Conforme acima narrado, alguns artigos da Lei n ° 1579/52 não foram recepcionados pelo atual texto constitucional. Tal ocorre com o parágrafo único de seu artigo 1º, cujo texto ora se reproduz :

“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.”

O texto constitucional, em seu artigo 58, § 3º, prevê a criação de comissões parlamentares de inquérito mediante o requerimento de um terço dos membros das Casas Legislativas, em conjunto ou separadamente. Nada mencionou a respeito de eventual deliberação plenária²⁴, no que entendemos haver derrogação da primeira parte do parágrafo único da Lei n ° 1579/52.²⁵

Assim, em se considerando o critério previsto na Lei n ° 1579/52, estaríamos diante de uma situação em que número menor do que o correspondente ao terço dos parlamentares, seja da Câmara dos Deputados, seja do Senado Federal, ou ambos, teria aptidão legal para criar uma CPI, respeitando-se, no caso, a votação por maioria simples (quorum idêntico ao da aprovação das leis ordinárias), ante a ausência de previsão em contrário.²⁶ Esta, entretanto, não foi a vontade do constituinte de 1988, sendo abolida a forma de deliberação plenária para dar lugar tão-só ao requerimento de um terço dos membros do Parlamento.

Outro aspecto de relevo concerne ao parágrafo segundo do artigo 5º da lei sob comento. Dispôs o legislador o seguinte :

²⁴ A deliberação plenária compreende a votação pelo pleno, ou seja, todos os componentes de cada uma das Casas do Congresso, obedecido o quorum de instauração da sessão legislativa.

²⁵ No entanto, no item 1.5.5 veremos que havendo cinco comissões parlamentares de inquérito em funcionamento simultâneo perante à Câmara dos Deputados poderão os congressistas, mediante projeto de resolução assinado por 1/3 dos parlamentares, submeter o pedido de criação de nova CPI ao plenário. É uma exceção à regra, estabelecida pelo art. 35, § 4º do RICD. Veja-se que o regimento interno manteve a necessidade de prévia assinatura do projeto de resolução por 1/3 dos parlamentares, sendo requisito essencial para sua submissão ao plenário.

²⁶ Ver art. 47 da CF/88

“Art. 5º - As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução.

Omissis

§ 2º - A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.”²⁷

A previsão legal também entra em dissonância com o regimento interno da Câmara dos Deputados, art. 35 § 3º, o qual preceitua que :

“a comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.”

Portanto, é permitido o funcionamento de uma CPI durante o recesso parlamentar, ou seja, além do período da sessão legislativa, desde sua constituição, mas sua prorrogação condiciona-se a deliberação do plenário. De todo modo, o limite temporal máximo de uma CPI na Câmara dos Deputados corresponde ao final da legislatura, a teor do art. 22, II, do seu regimento interno, ora transcrito :

“As Comissões da Câmara são:

I - omissis

*II – Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, **que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração.**”*

Um pouco diverso é o posicionamento do Regimento Interno do Senado Federal, cujo teor transcrevemos :

“Art. 145. Omissis

*§ 1º O requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o **prazo de duração da comissão** e o limite das despesas a serem realizadas.”*

²⁷ O texto do parágrafo segundo possui dois termos carentes de melhor compreensão. São eles, sessão legislativa e legislatura. O primeiro refere-se ao período compreendido entre o início dos trabalhos legislativos e as férias parlamentares, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º agosto a 15 de dezembro de cada ano – art. 57, CF/88 (Aqui entendido a sessão legislativa ordinária). Já a legislatura corresponde ao período de 04 (quatro) anos, a teor do parágrafo único do art. 44 da CF/88. Isto inclui o Senado Federal, já que a legislatura não coincide com o período do mandato outorgado aos senadores, equivalente a 8 (oito) anos. Assim, cada senador exercerá seu mandato por duas legislaturas.

A análise do regimento interno do Senado Federal não nos fornece outras informações acerca do prazo de duração de uma CPI, ocorrendo a normatização de prazo geral para exame de proposições, prevista no art. 118, I e II, deste mesmo instrumento legal, equivalentes a 20 e 15 dias úteis de acordo com a comissão formada.

Entendemos que prazo tão exíguo não se aplica às CPI's do Senado, restando ao requerente da comissão fixar, consoante o bom senso, prazo razoável para sua realização, lembrando que a definição do tempo de duração da CPI é requisito essencial para a sua constituição. Na falta de parâmetro legal, pode o Senado valer-se, analogamente, dos critérios adotados pela Câmara dos Deputados.²⁸

Prosseguimos, portanto, com o regimento interno do Senado :

“Art. 152 – O prazo da comissão parlamentar de inquérito poderá ser prorrogado, automaticamente, a requerimento de um terço dos membros do Senado, comunicado por escrito à Mesa, lido em plenário e publicado no Diário do Senado Federal, observado o disposto no § 4º do art. 76.”

O parágrafo 4º do art. 76 do RISF define que “ em qualquer hipótese o prazo de comissão parlamentar de inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada”.

A distinção entre uma CPI constituída pela Câmara dos Deputados e aquela constituída pelo Senado Federal, no que respeita ao requisito de tempo, é que esta última pode ser prorrogada na forma do art. 76 do RISF, ao passo que a primeira deve restringir-se a apenas uma prorrogação por sessenta dias.

Eis o teor do art. 76 do RISF :

*“As comissões temporárias se extinguem:
I - pela conclusão da sua tarefa, ou
II - ao término do respectivo prazo, e
III - ao término da sessão legislativa ordinária.
§ 1º É lícito à comissão que não tenha concluído a sua tarefa requerer a prorrogação do respectivo prazo:*

²⁸ A esse respeito ver item 1.5.3

I - no caso do inciso II, do caput, por tempo determinado não superior a um ano;
II - no caso do inciso III, até o término da sessão legislativa seguinte.”

Outrossim, uma eventual CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito) terá seu prazo de duração regulado pelo Regimento Interno do Senado, por força do art. 151 do Regimento Comum.

Portanto, o parágrafo segundo do art. 5º da Lei n º 1579/52 encontra-se revogado pelo regimento interno da Câmara dos Deputados, sendo possível a continuidade dos trabalhos de uma CPI após o término da sessão legislativa, independentemente de deliberação plenária, não sendo permitida a sua prorrogação para a legislatura subsequente.

1.4 – FUNÇÕES INERENTES ÀS CPI’S

Não há um elemento singular definidor das funções da CPI. Ressalta-se pelo menos três que a conformam, sendo representados por esferas de competência advindas do legislativo, a saber²⁹ :

- Função fiscalizatória;
- Função investigativa;
- Função legislativa.

Para ampliar a compreensão sobre o tema, vale declinar uma rápida passagem acerca das funções típicas e atípicas afetas a cada um dos poderes ou, na melhor linguagem, a cada uma das funções do poder³⁰.

As funções legislativa, executiva e judiciária possuem atribuições típicas e atípicas. No caso específico do legislativo, são-lhe cometidas funções atípicas, quais sejam administrativas (como exemplo, submissão a procedimento licitatório, ressalvados as exceções da Lei

²⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares*. Comissões Parlamentares de Inquérito. Rio de Janeiro : Forense, 1988. P 4

³⁰ CODACCI-PISANELLI, Analisi delle funzioni sovrane, *apud* TORNAGHI, Hélio - Relação Processual Penal, 1987, pg. 91.

8666/93) e judiciais (processar e julgar o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade- art. 52, I da CF/88).

Há, ainda, funções típicas, sendo aquelas em razão das quais o ‘poder’ foi instituído. Assim, o Poder Legislativo, consoante a concepção liberal, tem na competência legiferante o marco de sua tipicidade, não sendo esta absoluta, entretanto, ante a existência de funções outras de igual ou mesmo preponderante importância, como são as competências investigativa e fiscalizatória, como aponta o paradigma do Estado Democrático de Direito.³¹

E dizer que tais funções, além de típicas, predominam sobre a competência legislativa, constitui um exercício de compreensão do modelo constitucional vigente, cujo traço mais proeminente é o paradigma do Estado Democrático de Direito, objeto de estudo do capítulo 3 do presente trabalho.

As atribuições fiscalizatórias do legislativo encontram-se definidas no texto constitucional, competindo-lhe dentre outras tarefas :

- Fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (art. 49, X, da CF/88);
- Exercer a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, mediante controle externo, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e pelo sistema de controle interno de cada poder (arts. 70 e 71 da CF/88);

Quanto à função de investigação, ressalta seu relevo para o legislativo enquanto atribuição outorgada pelo texto constitucional visando a permitir maior alcance e profundidade na apreensão de fatos de interesse público e social. Para tanto, foram conferidos às CPI's poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

³¹ A temática acerca do Estado Democrático de Direito será desenvolvida no capítulo 3 da presente dissertação.

Nesse sentido, os poderes de investigação configuram marco característico do legislativo, sendo atribuídos às diversas ramificações do Congresso Nacional, constituídas por comissões permanentes ou temporárias³².

³² As comissões permanentes extinguem-se ao final da legislatura. As comissões temporárias subdividem-se em : especiais, de inquérito e externas, consoante art. 33 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; já no Senado subdividem-se em : internas, de inquérito e externas. Apresentamos as funções atribuídas às comissões pelos regimentos internos da Câmara e do Senado, respectivamente, *in verbis* :

Art. 34 . As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre :

I- proposta de emenda a Constituição e projeto de Código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI;

II – Proposições que versarem matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito, por iniciativa do Presidente da Câmara, ou a requerimento de Líder ou de Presidente de Comissão interessada.

Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste regimento.

§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

§ 2º Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

§ 3º A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

§ 4º Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo *quorum* de apresentação previsto no *caput* deste artigo.

§ 5º A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.

§ 6º Do ato de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão, incumbindo à Mesa e à Administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a Comissão solicitar.

Art. 38 . As Comissões Externas poderão ser instituídas pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Deputado, de ofício ou a requerimento de qualquer Deputado, para cumprir missão temporária autorizada, sujeitas à deliberação do Plenário quando importarem ônus para a Casa.

Parágrafo único. Para fins deste artigo, considera-se missão autorizada aquela que implicar o afastamento do Parlamentar pelo prazo máximo de oito sessões, se exercida no País, e de trinta, se desempenhada no exterior, para representar a Câmara nos atos a que tenha sido convidada ou a que haja de assistir.

Eis a disposição do Regimento Interno do Senado :

Art. 71. O Senado terá comissões permanentes e temporárias (Const., art. 58).

Art. 72. As comissões permanentes, além da Comissão Diretora, são as seguintes:

I - Comissão de Assuntos Econômicos - CAE;

II - Comissão de Assuntos Sociais - CAS;

III - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ;

IV - Comissão de Educação - CE;

IV-A - Comissão de Fiscalização e Controle - CFC;

V - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE ;

VI - Comissão de Serviços de Infra-Estrutura - CI.

Art. 73. Ressalvada a Comissão Diretora, cabe às comissões permanentes, no âmbito das respectivas competências, criar subcomissões permanentes ou temporárias, até o máximo de quatro, mediante proposta de qualquer de seus integrantes.

§ 1º Ao funcionamento das subcomissões aplicar-se-ão, no que couber, as disposições deste Regimento relativas ao funcionamento das comissões permanentes.

§ 2º Os relatórios aprovados nas subcomissões serão submetidos à apreciação do Plenário da respectiva comissão, sendo a decisão final, para todos os efeitos, proferida em nome desta.

No entanto, apenas às comissões parlamentares de inquérito são conferidos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, por força do art. 58 § 3º, da Constituição Federal de 1988, tema a ser desenvolvido no item 1.6.1.

Para uma melhor compreensão das funções fiscalizatória e investigativa, apresentamos o conceito de ambas. Assim :

“Fiscalização – Consiste no ato ou efeito de examinar, controlar, vigiar, sindicair. Significa, também, segundo um entendimento mais técnico, a atividade exercida pelo fiscal ou seja, pela pessoa incumbida de controlar a execução de certos atos ou de certas disposições.”³³

Fiscalização e controle são sinônimos, vez que controle “...significa fiscalização, verificação, averiguação administrativa ou financeira. Assim, por exemplo, a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo (exercido com auxílio do Tribunal de Contas) e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo.”³⁴

“Investigação – Pesquisa minuciosa realizada com o objetivo de esclarecer certos fatos ou descobrir alguma coisa. A investigação pode ser judicial, policial, administrativa ou particular e se efetiva por meio de atos, tais como : diligências, exames periciais, inquirições etc.”³⁵

Concluimos que os termos fiscalização e controle não possuem diferenciação relevante do ponto de vista conceptual e mesmo epistemológico, sendo empregados simultânea ou isoladamente em diversos dispositivos legais, ou para reforçar o sentido da norma ou para evitar a repetição das palavras. Quanto ao termo investigação é aplicado em seu sentido próprio, não havendo caso de sinonímia relevante que provoque ambigüidade em sua utilização.

Art. 74. As comissões temporárias serão:

I - internas - as previstas no Regimento para finalidade específica;

II - externas - destinadas a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos;

III - parlamentares de inquérito - criadas nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição.

³³ Comissão de Redação. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva – 1977 – Volume 37. P 461

³⁴ Comissão de Redação. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva – 1977 – Volume 20. P. 248

³⁵ Comissão de Redação. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva – 1977 – Volume 46. P 178 O conceito será abordado sob outros ângulos no item 2.2.1.3, do capítulo 2.

No que tange à função legislativa, pode resultar das atividades fiscalizatória e investigativa, ante a possibilidade de aprofundamento nas matérias sob apreciação, acarretando eventuais projetos de resolução ou de lei a ser propostos pelas comissões do Congresso Nacional.³⁶

1.5 - REQUISITOS PARA INSTAURAÇÃO DE UMA CPI

1.5.1 – SUBSTÂNCIA

O requisito de substância, indispensável para a instauração de uma CPI, pode ser resumido pela seguinte expressão : fato determinado. Para compreendê-lo necessitaremos declinar a concepção doutrinária e normativa acerca de fato determinado.

Eis magistério de Pontes de Miranda, *in verbis* :

*“Fato determinado é qualquer fato da vida constitucional do país, para que dele tenha conhecimento, preciso e suficiente, a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal.”*³⁷

Esta definição peca por sua imprecisão ao adotar termos que lhe conferem aspecto vago, não indicando características objetivas acerca da concepção do que seja fato determinado.

Mais compreensível é o entendimento do Ministro José Celso de Mello Filho, ora transcrito :

*“Somente fatos determinados, concretos e individuais, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado, são passíveis de investigação parlamentar. Constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos”*³⁸

³⁶ Retornaremos ao assunto no capítulo 2, item 2.6.1.

³⁷ PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n ° 1, de 1969*, 2ª edição, tomo III. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1970. P. 49 e 50.

³⁸ *Investigação Parlamentar Estadual* : as comissões especiais de inquérito – Justitia, 121, pgs. 150 e seguintes apud ODACIR KLEIN. *Comissões Parlamentares de Inquérito – A sociedade e o Cidadão*. Sergio Antonio Fabris Editor : Porto Alegre, 1999. P. 35.

Quando se aduz ser abuso apurar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos, compreende-se que a investigação *in abstracto* sobre as causas e as conseqüências de problemas nacionais encontra-se fora da competência das CPI's.³⁹ Por esta razão, não é atribuição de uma CPI investigar fatos genéricos tais como a situação econômica nacional ou a falta de cumprimento das leis penais.⁴⁰

Há, ainda, definição normativa do que seja fato determinado, prevista no § 1º do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cujo teor se transcreve :

“Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.”

Este requisito precede o pressuposto de forma, porquanto, para que haja a aprovação de uma CPI pela terça parte dos parlamentares, seja da Câmara ou do Senado, separadamente ou em conjunto, primeiro é essencial a definição do fato objeto de fiscalização, controle ou investigação.

Sob este ângulo, a apresentação do fato determinado por algum dos membros do Congresso Nacional à respectiva Casa antecede à criação de uma CPI, podendo mesmo vir a ser rejeitada a formação da CPI ante a inexistência de fato individuado, concreto e relevante para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado, a rigor da previsão contida no art. 35 § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Quanto à investigação direcionada a órgãos privados, envolvendo pessoas naturais ou jurídicas, só terá cabimento quando envolver atos de governo, órgãos ou interesses públicos, e desde que haja fato determinado nos moldes apresentados.

1.5.2 – FORMA

³⁹ PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n º 1, de 1969*, 2ª edição, tomo III. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1970. P. 50.

⁴⁰ Odacir Klein. *Comissões Parlamentares de Inquérito – A sociedade e o cidadão*. Porto Alegre : Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999. P. 37.

Trata-se de pressuposto associado ao número de parlamentares necessário à criação de uma CPI.

Antes de tecermos considerações sobre os seus fundamentos, insta destacar uma característica deste pressuposto. Entendemos configurar-se em sucessor lógico do requisito de substância, posto que deste último decorre o requerimento para a criação de uma CPI, com prévia definição, portanto, do fato determinado a ser investigado, fiscalizado ou controlado.

Para uma melhor compreensão da assertiva supra, vejamos o que diz o regimento interno da Câmara dos Deputados :

“Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste regimento.

§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

§ 2º Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.”

Assim, após preenchido o requisito de substância, o requerimento será submetido ao Presidente da Câmara dos Deputados para eventual aprovação.

Nesse sentido, o juízo de valoração do que seja ou não fato determinado será inicialmente exercido pelo Presidente da Câmara, cabendo à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação o julgamento de eventual recurso objetivando a publicação do requerimento de criação da CPI.

Aprovado o requerimento, este será publicado no Diário da Câmara dos deputados e levado a votação, devendo ser aprovado por 1/3 do total dos deputados. Isto significa que o legislativo se instrumentalizou de normas jurídicas com o fim de obstaculizar a constituição de CPI's genéricas ou mesmo destinadas a investigar fatos privados.

É possível, todavia, a aprovação de requerimento cujo fato não seja preciso, individualizado, concreto, gerando a inconstitucionalidade da resolução⁴¹ que criar à CPI.

Contra tal resolução caberá ação direta de inconstitucionalidade, dirigida ao Supremo Tribunal Federal, pois estamos diante de um ato normativo federal (resolução), cujo pólo passivo será representado pelo presidente da CPI.

Nada obstará a arguição de inconstitucionalidade pela via indireta por meio de outros instrumentos processuais, v.g. , mandado de segurança, desde que a parte possua interesse processual e legitimidade para agir.⁴²

Restrinjamo-nos, entretanto, ao aspecto específico do requisito em questão. Ele vem expressamente delineado no texto constitucional : ‘as comissões parlamentares de inquérito serão criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, em conjunto ou separadamente.’

O número de parlamentares necessários à criação de uma CPI é, deste modo, restrito se comparado àquele previsto para o processo de elaboração de leis⁴³. Esta redução numérica é proposital e constitui um dos elementos característicos do sistema de freios e contrapesos⁴⁴, permitindo ao Poder Legislativo fiscalizar e/ou investigar o Poder Executivo e demais acontecimentos de interesse para a vida política, jurídica, econômica e social do País, ainda que não seja este o interesse da maioria absoluta dos parlamentares.

1.5.3 – TEMPO

Este pressuposto foi trabalhado de forma indireta no item 1.3.1 quando analisamos a lei n ° 1579/52 e seus dispositivos, tendo em vista que o § 2º do art. 5º aborda aspectos relacionados ao tempo de duração de uma CPI.

⁴¹ Sobre resolução, ver item 1.5.4, deste capítulo.

⁴² Abordaremos o controle dos atos das CPI's pelo Supremo Tribunal Federal no item 3.6, capítulo 3.

⁴³ Ressalvamos as leis ordinárias, cujo número de votos necessário para sua aprovação poderá ser inferior ao previsto para a criação das CPI's, conforme aduzimos no item 1.3.1, deste capítulo.

⁴⁴ A respeito do tema ver item 3.5, do capítulo 3.

Nesse sentido, uma CPI constituída pela Câmara dos Deputados terá duração limitada a 180 (cento e oitenta) dias, ou seja, 120 (cento e vinte dias) prorrogável por até metade.

O Regimento Interno do Senado Federal, por seu turno, não estabelece o prazo de duração de uma CPI, devendo o senador que apresentar o requerimento pautar-se pelo bom senso. Há, tão-só, a indicação da duração máxima de eventual prorrogação, correspondente a um ano, na hipótese de término do respectivo prazo da CPI, ou prorrogação para a sessão legislativa subsequente, porquanto as comissões temporárias no Senado extinguem-se ao término da sessão legislativa ordinária.⁴⁵

Ressalte-se que no Senado Federal não há, a teor de seu regimento interno, autorização expressa para que as comissões parlamentares atuem durante o recesso parlamentar.

No entanto, sejam as CPI's criadas em conjunto ou separadamente pelas respectivas Casas Legislativas, terão seu limite condicionado ao final da legislatura, conforme restou demonstrado no item 1.3.1.

1.5.4 – PROPORCIONALIDADE PARTIDÁRIA

A comissão parlamentar de inquérito, assim como as demais comissões, obedecerá, quanto possível, à proporcionalidade da representação partidária, espelhando os desígnios da instituição parlamentar. Cada comissão não será outra coisa senão o microcosmo do Congresso Nacional, para empregar a apropriada terminologia utilizada por BARACHO⁴⁶.

Isto indica que os partidos políticos deverão ser representados consoante a proporção do número de parlamentares que possuam em cada uma das Casas Legislativas, levando os partidos maiores a terem também maior participação nas CPI's.

Para se evitar o monopólio da participação partidária, o artigo 33, § 2º do RICD prevê que :

⁴⁵ Conforme item 1.3.1 retro, mais precisamente art. 76 do RISF

⁴⁶BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares – Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro : Forense, 1988.

“Na constituição das Comissões Temporárias observar-se-á o rodízio entre as bancadas não contempladas, de tal forma que todos os Partidos ou Blocos Parlamentares possam fazer-se representar.”

Quanto ao número de parlamentares designados para uma CPI, há duas previsões no regimento interno da Câmara dos Deputados, uma de caráter geral, ou seja, relacionada às comissões temporárias, e outra de cunho específico, voltada para as comissões parlamentares de inquérito, transcritas a seguir :

“Art. 33. omissis

§ 1º As Comissões Temporárias compor-se-ão do número de membros que for previsto no ato ou requerimento de sua constituição, designados pelo Presidente por indicação dos Líderes, ou independentemente desta se, no prazo de quarenta e oito horas após criar-se a Comissão, não se fizer a escolha.”

“Art. 35 omissis

§ 5º A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.”

1.5.5 – RESOLUÇÃO - INSTRUMENTO NORMATIVO PARA CRIAÇÃO DAS CPI’S

O instrumento normativo que formaliza a criação das CPI’s denomina-se resolução e está previsto no art. 59, VII, da Constituição Federal de 1988.

As resoluções são atos destinados a disciplinar matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, com efeitos internos a ele.⁴⁷ Também as matérias de competência exclusiva de cada Casa Legislativa serão reguladas por resoluções.⁴⁸

Mas por quê criar uma CPI através de resolução e não de outro instrumento normativo? A resposta é objetiva e perpassa pela natureza jurídica das CPI’s, consoante sua tríplice função, ou seja, fiscalizar, investigar e legislar. Para tanto, não poderá o legislativo estar submetido a nenhum outro poder, no que toca à constituição de uma CPI, devendo agir com total independência. Por isto, o instrumento normativo para criação da CPI é a resolução,

⁴⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 13ª edição. Malheiros Editores, 1997. P. 503

⁴⁸ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa*. Belo Horizonte : Editora Del Rey, 1993.

pois independe de sanção do Presidente da República, a rigor do art. 48 da Constituição Federal de 1988.

Em vista do exposto, todas as matérias cuja competência seja atribuída exclusivamente ao Congresso Nacional ou a uma de suas Casas separadamente serão regulamentadas por resolução ou decreto legislativo⁴⁹, passando a ter eficácia 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação, caso não haja afirmação em contrário no próprio texto normativo, consoante inteligência do art. 1º, *caput*, da Lei de Introdução ao Código Civil.

Este, portanto, o último requisito⁵⁰ para a constituição de uma CPI, publicando-se a resolução, aprovada por no mínimo 1/3 de parlamentares, no Diário do Congresso Nacional (para comissão mista) ou no Diário da Câmara dos Deputados ou ainda Diário do Senado Federal, em conformidade com a origem do órgão criador da CPI, com indicação dos parlamentares que a compõe, do fato a ser apurado e do prazo de seu funcionamento.

Poderão funcionar até cinco comissões, concomitantemente, perante a Câmara dos Deputados. As demais aguardarão vez para instalação, salvo mediante projeto de resolução, subscrito por um terço dos membros da Casa, dependendo, nesta hipótese, de votação pelo Plenário, cujo objetivo é possibilitar a instauração de CPI's quando o limite máximo de comissões esteja em funcionamento.⁵¹

Referido projeto de resolução também deverá obedecer aos requisitos de substância (indicação de fato determinado), forma (já apresentado, isto é, subscrição do requerimento por 1/3 dos parlamentares – denominado no RICD de quorum de apresentação), prazo e proporcionalidade partidária, dependendo ainda de outro pressuposto, qual seja a aprovação do projeto de resolução em Plenário, para só então haver-se por criada a CPI.

A votação em plenário será tomada por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, ante a ausência de disposição constitucional em contrário, a teor do art. 47

⁴⁹ O decreto legislativo, tem por fim regulamentar atividades externas ao Congresso Nacional – Cf. José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, op. cit., p. 503.

⁵⁰ Os primeiros requisitos foram descritos no item 1.5 e compreendem o preenchimento de condições essenciais à criação de uma CPI : substância, forma e tempo.

⁵¹ Conforme art. 35, § 4º do RICD.

da Constituição Federal de 1988. Este o mesmo posicionamento do RICD quanto às comissões :

Art. 56. Os projetos de lei e demais proposições distribuídos às Comissões, consoante o disposto no art. 139, serão examinados pelo Relator designado em seu âmbito, ou no de Subcomissão ou Turma, quando for o caso, para proferir parecer.

§ 1º A discussão e a votação do parecer e da proposição serão realizadas pelo Plenário da Comissão.

§ 2º Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações das Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, prevalecendo em caso de empate o voto do Relator.

1.6 - PODERES DAS CPI'S

Os poderes conferidos às CPI's vêm expressamente definidos em normas jurídicas tais como a Constituição Federal, a Lei n º 1579/52, regimentos internos do Senado e da Câmara dos Deputados e subsidiariamente no Código de Processo Penal.

A Constituição Federal atribui às CPI's poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.⁵²

A seguir, apresentamos os poderes previstos na Lei n º 1579/52 :

- 1) determinar diligências;
- 2) requerer a convocação de Ministros de Estado e deputados;
- 3) tomar depoimentos de quaisquer autoridades federais, estaduais e municipais;
- 4) ouvir indiciados;⁵³
- 5) inquirir testemunhas sob compromisso;⁵⁴
- 6) requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos;
- 7) locomover-se para onde for necessário;

⁵² O assunto encontra-se desenvolvido no item 1.6.1.

⁵³ Sobre o conceito de indiciado ver item 2.5, do capítulo 2.

⁵⁴ No item 1.6.1. deste capítulo, veremos que as CPI's não podem determinar a condução coercitiva de testemunhas, quando declinarmos as razões para tal.

Trata-se de uma lista enumerativa, havendo poderes previstos nos regimentos de cada uma das Casas do Congresso Nacional, afora outras faculdades previstas no Código de Processo Penal.

O Regimento interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 36, II, prevê, além dos poderes acima indicados, os ora aduzidos :

- Requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;
- requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos;

O primeiro item refere-se à possibilidade de requisitar os serviços de autoridades públicas, estendendo os poderes das CPI's além do mero depoimento das autoridades referidas na Lei 1579/52.

Também o segundo item parece-nos extensivo das faculdades imputadas às CPI's, já que utiliza denominação mais ampla – órgãos e entidades da administração pública – aplicando-se assim aos órgãos da administração direta como aos órgãos da administração indireta indistintamente (quanto à administração indireta a Lei 1579/52 limitava a requisição de informações e documentos às entidades autárquicas).

O Regimento Interno do Senado Federal, em seu art. 148, atribui àquela Casa outras faculdades não previstas na legislação ordinária, abaixo transcritas:

- Convocar ministros de estado;
- Requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeção e auditorias que entender necessárias;

O Código de Processo Penal possui diretrizes imprescindíveis para o bom andamento da CPI, apresentando os procedimentos para o interrogatório do indiciado, das testemunhas, acareação, prisão em flagrante entre outras medidas atribuídas à esfera de competência das CPI's, conforme previsto no art. 148, § 2º do RISF :

“Os indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação processual penal, aplicando-se, no que couber, a mesma legislação, na inquirição de testemunhas e autoridades.”

Há que se destacar a diferenciação de alguns dos termos utilizados pelos regimentos do Senado e da Câmara, isto é, *requerer*, *requisitar* e *convocar*, por possuírem implicações diversas no mundo jurídico :

Requerer significa pleitear ou reivindicar alguma coisa; peticionar, postular, suplicar.⁵⁵

Requisitar – v. t. – pedir; exigir com autoridade pública; fazer requisição.⁵⁶

A requisição não se limita a objetos, mas pode ser direcionada à pessoas, como ocorre com os funcionários públicos que podem ser requisitados por um órgão público ou autoridade superior de outro ou de outra de cujos serviços necessitam.⁵⁷

Convocar – “Do latim *convocare* (congregar, reunir, chamar), na linguagem jurídica quer significar o ato pelo qual se chama alguém para vir participar de uma reunião ou para ser incorporado em alguma instituição.”⁵⁸

Nesse sentido, o regimento interno da Câmara dos Deputados adotou a expressão ‘requerer a convocação de Ministros e Deputados’, análogo ao da Lei n ° 1579/52, ao passo que o Senado Federal, por meio de seu regimento interno, suprimiu o verbo ‘requerer’, subsistindo tão-somente a expressão ‘podendo convocar Ministros de Estado’.

Da maneira como foi disposta no RIDC ⁵⁹, as convocações de Ministros de Estado e Deputados devem antes passar pelo plenário da Câmara e submeter-se a sua aprovação, posto que sujeitas a requerimento.

Por sua vez, uma CPI promovida pelo Senado Federal não encontrará tal óbice, por definir expressamente em seu regimento interno a possibilidade de convocação de Ministros de Estado, independentemente de requerimento. Aplica-se a mesma regra estabelecida para o Senado às CPI’s mistas, por força do art. 151 do regimento interno do Congresso Nacional.

⁵⁵ Comissão de Redação. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, volume 65. P.210

⁵⁶ CRETELLA JÚNIOR, José. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, volume 65. P.211.

⁵⁷ CRETELLA JÚNIOR, José. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, 1977, volume 65. P.211

⁵⁸ DE PLÁCIDO E SILVA - Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1997.

⁵⁹ Regimento Interno da Câmara dos Deputados

O regimento interno do Senado Federal inovou na matéria amparado no inciso III, § 2º, do art. 58 da Constituição Federal de 1988, cujo preceito ora se expressa :

*“Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe :
omissis*

III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

A nosso ver, andou bem o RISF ao assegurar às CPI’S do Senado o poder de convocar Ministros de Estado, em vez de simplesmente conceder a faculdade de requerer a sua convocação. Nesta última hipótese, o requerimento sujeitar-se-ia à aprovação pelo plenário do Senado.

Além da convocação poder ser autorizada pela própria CPI, o seu não atendimento pelo Ministro de Estado, sem justificção adequada, importa em crime de responsabilidade, a teor do art. 50, caput, da Constituição Federal de 1988, proporcionando maior legitimação ao exercício das funções de investigação e fiscalização próprias do legislativo.

Certo é que há posições discordantes da acima declinada, como a ora transcrita :

“Destarte, no plano municipal, como iterativamente aqui demonstrado (aplicação dos preceitos do art. 29, caput, CR, e do princípio da simetria com o centro), em atendimento também à disposição do art. 2º da Lei n. 1.579/52, as CPIs municipais só têm o direito de requerer as sobreditas convocações das autoridades municipais – apenas os Secretários, ou assessores equivalentes -, não o de determinar-lhes o comparecimento.

Existe aqui princípio que não é observado pelas CPIs municipais. É que estas diretamente já determinam, convocam os Secretários municipais, inobservando as regras constitucionais e legais sobre a matéria. É, portanto, ilegítima, inconstitucional, a convocação de Secretários municipais, ordenada por CPI. Os Secretários municipais não são intimados pela CPI; esta, como se viu, solicita ao Plenário da Câmara a convocação do Secretário municipal para comparecer à CPI. E se o Plenário não o consente ? Nada poderá fazer, pois há que se respeitar aqui o princípio da colegialidade também. Não é incompatível, pois, com o item III, § 2º, do art. 58, da Carta da República, o art. 2º da Lei n. 1.579/52. É que a lei explicita o comando constitucional no raio de ação da CPI.”⁶⁰

Divergimos categoricamente dessa posição, porquanto equivocado o ponto de vista apresentado e errônea a interpretação dos artigos constitucionais citados.

⁶⁰ CASTRO, José Nilo de – *A CPI Municipal*. Belo Horizonte : Ed. Del Rey, 1995. P 82 e 83

Para o autor o fundamento do direito de **requerer** a convocação de Secretários municipais, em vez de **convocá-los**, decorre da necessidade de prévia aprovação da medida pelo plenário dos órgãos políticos, o que é incorreto. Não se pode deixar de lado a autonomia conferida às comissões pela Constituição Federal de 1988, conforme dispõe seu art. 50, *caput*:

“A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.”

O art. 58, §2º, III, referente às comissões parlamentares em geral, nada menciona a respeito da submissão das convocações à prévia aprovação do plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, este último na hipótese de CPI mista.

No âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as convocações devem ser antecedidas pela aprovação do plenário, por aplicação do princípio da colegialidade que se infere do art. 47 do texto constitucional.⁶¹ O mesmo princípio é aplicável às comissões da Câmara dos Deputados, como prevê o art. 56 do RICD :

§ 2º Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações das Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, prevalecendo em caso de empate o voto do Relator.

Assim, as proposições das comissões estarão sujeitas à aprovação por maioria absoluta de seus componentes, e não das respectivas Casas legislativas, seja a nível federal, estadual ou municipal, já que estamos diante de um preceito fundamental a ser seguido pelos demais entes políticos.

Por fim, é lastimável a colocação de que a lei 1579/52 explicita o ‘comando constitucional’ de ação da CPI, pois, segundo a Constituição Federal vigente, não há mais necessidade de ‘requerer a convocação’, vigorando a faculdade de ‘convocar os Ministros de Estado’ e demais autoridades.

⁶¹ Art. 47 CF/88 : “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.”

Resta patente, portanto, que as CPI's municipais podem convocar os Secretários municipais, do mesmo modo que as CPI's estaduais os respectivos Secretários de Estado, seguindo o mesmo raciocínio as CPI's promovidas pelo Congresso Nacional, independentemente de prévia aprovação plenária dos respectivos órgãos.

Estes, em suma, alguns dos poderes conferidos às CPI's, merecendo melhor análise, doravante, a expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, objeto do item subsequente.

1.6.1 - PODERES DE INVESTIGAÇÃO PRÓPRIOS DAS AUTORIDADES JUDICIAIS

Uma das novidades introduzidas pela Constituição Federal de 1988 no ordenamento jurídico brasileiro vem representada pela atribuição às CPI's de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Afinal, qual o alcance desta expressão na realidade jurídica, nos fatos concretos da vida ? Apesar da polêmica, a expressão está bem definida pela doutrina e pela jurisprudência⁶² e sua abrangência limitada aos poderes expressamente previstos nos regimentos internos das Casas Legislativas e nas leis infraconstitucionais, *v. g.* , Lei n ° 1579/52 e Lei 4595/64.

O constituinte foi conciso ao deferir às CPI's “poderes de investigação” próprios das autoridades judiciais e não “poderes jurisdicionais”, havendo entre um e outro substancial distinção.

Nesse sentido, poderes de investigação são aqueles expressamente definidos em lei ou nos regimentos internos, conforme já mencionado,⁶³ e que não conflitem com os poderes abarcados pela reserva jurisdicional constitucional.⁶⁴

⁶² A este respeito, apresentaremos algumas ementas jurisprudenciais no decorrer deste trabalho.

⁶³ ODACIR KLEIN. Comissões Parlamentares de Inquérito – A sociedade e o Cidadão. Sergio Antonio Fabris Editor : Porto Alegre, 1999

⁶⁴ [Reserva jurisdicional constitucional compreendida como função de competência exclusiva do Poder Judiciário, obedecendo, neste aspecto, ao sistema da tripartição dos poderes, harmônicos e independentes a teor do art. 2º da CF/88. A este respeito ver o tópico 3.5, do capítulo 3, no qual discorreremos acerca do sistema de freios e contrapesos]

A limitação aos poderes das CPI's alicerça-se nos direitos e garantias fundamentais assegurados aos cidadãos, os quais só podem ser violados nos limites do texto constitucional por ordem judicial fundamentada, advindo daí a expressão 'reserva jurisdicional constitucional'.

As CPI's são destituídas de *imperium*, fazendo com que algumas das medidas previstas em lei e nos regimentos não sejam auto-executáveis, isto é, dependam da intervenção do poder judiciário para sua convalidação.⁶⁵

Destacamos, a seguir, alguns dos poderes atribuídos às CPI's e aqueles que devem passar pelo crivo do judiciário.

As CPI's podem :

Decretar a quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico (este último difere da interceptação telefônica)⁶⁶ em decorrência de legislação infra-constitucional. Há, entretanto, necessidade de fundamentação do ato deliberativo, sob pena de poder ser elidido pela via judicial.

Quanto à quebra do sigilo bancário, vem expressamente definida na Lei n ° 4595/64, em seu art. 37 § 3º, *in verbis* :

“As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício da competência constitucional e legal de ampla investigação (art. 53 da Constituição Federal e Lei n ° 1.579, de 18 de março de 1952), obterão as informações que necessitarem das instituições financeiras, inclusive através do Banco Central do Brasil.”

Eis o teor do § 4º, art. 37, da lei acima indicada :

“Os pedidos de informações a que se referem os §§ 2º e 3º deste artigo deverão ser aprovados pelo plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado

⁶⁵ Como veremos, ainda neste item, todas as medidas que extrapolem o caráter investigatório do inquérito parlamentar e, sobretudo, as que possam afetar direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, deverão ser submetidas ao Poder Judiciário.

⁶⁶ A quebra do sigilo telefônico é medida investigatória que objetiva conhecer o número, dia e horário dos telefonemas efetuados por determinada pessoa, sem lhes revelar o conteúdo. A interceptação telefônica, por seu turno, tem por escopo trazer ao conhecimento do órgão investigador o conteúdo das conversações telefônicas.

Federal e, quando se tratar de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria absoluta de seus membros.”

Denota-se, da interpretação dos parágrafos acima, que a quebra do sigilo bancário poderá ser realizada independentemente de prévia autorização do poder judiciário.

Mas a análise mais contundente a favor da quebra do sigilo bancário pelas CPI's é aquela que perpassa pela avaliação dos direitos e garantias fundamentais previstos no artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Poder-se-ia compreender o sigilo bancário, fiscal ou telefônico como direitos fundamentais abrangidos pelo termo 'intimidade' ou pela expressão 'vida privada', no entanto esta linha de pensamento não os torna oponíveis, em nosso sistema jurídico, às CPI's, já que a amplitude exegética das expressões constitucionais poderá ocasionar, não raro, o abuso do direito, diversamente do direito ao sigilo de correspondência ou das comunicações telefônicas, expressamente protegidos pela Constituição Federal e passíveis de violação apenas por ordem judicial fundamentada.

Outro argumento conducente à manutenção destas faculdades nas mãos das CPI's consiste na delegação constitucional de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, sendo que a garantia do sigilo telefônico, bancário e fiscal são mitigados em razão do interesse da inquirição parlamentar, resultando na recepção da Lei n º 4595/64, quanto ao conteúdo sob exame, pela atual Constituição Federal.

Portanto, uma CPI composta por sete membros necessitará apenas de quatro votos para deliberar sobre a quebra do sigilo bancário, verificando-se, neste particular, a dimensão dos poderes conferidos às CPI's.

Quanto ao sigilo fiscal, poderão às CPI's requisitar à Receita Federal o fornecimento das declarações de imposto de renda das pessoas, físicas ou jurídicas, alvo de investigação, bem como se valer de suas faculdades investigatórias para obter documentos junto às demais repartições públicas, sejam estaduais ou municipais.⁶⁷

⁶⁷ No item 1.6 foram apresentados os poderes das CPI's.

A mesma proposição é válida para o sigilo telefônico (relativo ao número, dia e horário dos telefonemas), que poderá ser objeto de investigação das CPI's, porquanto encontra-se fora da esfera de proteção constitucional inferida da expressão 'interceptação telefônica'. Esta, sim, bastante invasiva da privacidade alheia por possibilitar o conhecimento do teor das conversações telefônicas, somente poderá ser violada por ordem judicial.

Diante destes poderes, principalmente em razão deles, entendemos que as CPI's estão obrigadas a observar o devido processo legal, garantindo aos investigados direito à ampla defesa e ao contraditório.

Com efeito, os poderes de investigação conferidos às CPI's têm pontos de coincidência com a fase instrutória dos processos jurisdicionais, com o fim de dotar as CPI's dos meios necessários para garantir a eficiência dos inquéritos parlamentares.⁶⁸

Nesse sentido, deve-se garantir que nenhum cidadão fique perante órgãos políticos, como as CPI's, em condições inferiores às que teria perante qualquer tribunal, respeitando-se seus direitos fundamentais e, em particular, seus direitos de audição e defesa. É preciso ter em conta que os poderes de investigação podem apontar, em suas conclusões, indícios da prática de um crime ou a existência de quaisquer outras irregularidades.⁶⁹

As CPI's não podem :

- Determinar a busca e apreensão de bens ou pessoas (não há previsão legal ou constitucional para a adoção de tal medida, razão por que sua efetivação constituirá violação aos direitos e garantias fundamentais do cidadão);⁷⁰
- Determinar a interceptação telefônica (tal medida só poderá ser efetuada com prévia autorização judicial, por imperativo constitucional, representado por seu art. 5 °, inciso XII);

⁶⁸ PIÇARRA, Nuno. *Extensão e limites dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*. In Revista de Direito Comparado Português-Brasileiro.1993. Tomo XLII.

⁶⁹ PIÇARRA, Nuno. *Extensão e limites dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*. In Revista de Direito Comparado Português-Brasileiro.1993. Tomo XLII.

⁷⁰ Sobre o tema ver parecer de Luís Roberto Barroso, Comissões Parlamentares de Inquérito. Limite de sua Competência. Sentido da expressão constitucional "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Inadmissibilidade de busca e apreensão sem mandado judicial. In Revista Forense, Vol. 335

- Decretar a prisão, salvo no caso de flagrante delito ou na vigência do Estado de Defesa (sempre que houver necessidade de se prender testemunha ou indiciado e não sendo o caso de flagrante, as CPI's deverão recorrer ao judiciário para que este, após analisar o caso, expeça ou não o mandado de prisão);
- Decretar a indisponibilidade de bens (À exceção dos casos de intervenção extrajudicial em instituições financeiras, promovidas pelo Banco Central, somente o Poder Judiciário poderá decretar a indisponibilidade de bens);
- Proibir que do país se ausentem indiciados (Em se tratando de uma garantia fundamental prevista no inciso XV, art. 5º, da Constituição Federal de 1988, somente o judiciário poderá restringi-la);
- Determinar a condução coercitiva de testemunhas (As CPI's podem determinar a intimação de testemunhas, mas a recusa destas em comparecer para depor só poderá ser sanada pela via judicial, pois somente o judiciário pode invadir a liberdade individual dos cidadãos e desde que haja fundamento legal para tal).

A relação dos poderes conferidos às CPI's pode ser ampliada pelo legislador desde que em estrita observância aos limites formais e materiais impostos pela Constituição Federal de 1988,⁷¹ ou seja, não se pode criar lei que autorize uma CPI a expedir mandados de busca e apreensão, por expressa disposição contida no art. 5º, XI, da CF/88, que reserva tal competência ao Poder Judiciário.

Quanto aos atos passíveis de autorização prévia do judiciário para que operem validade e eficácia no mundo jurídico, estamos diante de uma lista exemplificativa, significando dizer que não havendo outorga da lei para que a CPI pratique determinado ato, esta deverá obter o assentimento daquele poder, fazendo valer o sistema de freios e contrapesos, por meio do qual uma função do poder exerce controle sobre a outra.

⁷¹ BOBBIO, Noberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 8ª Edição. Brasília : UnB, 1996. P. 42.

Como forma de definir os liames entre poder de investigação e poder jurisdicional, analisaremos o inquérito judicial⁷², instrumento posto à disposição do Estado-Juiz para aprofundar-se nas investigações do fato ou fatos típicos objeto(s) da *notitia criminis*.

Através deste mecanismo processual, o juiz buscará ampliar a dinâmica da *persecutio criminis*, utilizando-se de amplos poderes de investigação, a fim de alcançar a verdade real. No entanto, os poderes atribuídos às CPI's não se confundem com aqueles decorrentes da atividade jurisdicional, cunhados pela possibilidade de coerção de quem a eles se oponha.

Assim, o estudo do inquérito judicial nos permitirá compreender os limites dos poderes conferidos às CPI's e sua distinção dos poderes jurisdicionais.

1.6.2 - ÁREAS LIMÍTROFES DAS CPI'S E DO PODER JUDICIÁRIO

As CPI's têm área de atuação bem distinta em relação à esfera atribuída ao judiciário, confundindo-se em raros momentos as competências de ambos.

Basta recordar que não é possível a uma CPI determinar a condução coercitiva de uma testemunha, sem que para isso se valha do poder judiciário. Deverão as CPI's e o poder judiciário, ademais, respeitar os direitos e garantias individuais constitucionalmente previstos.

Encontramos, todavia, áreas comuns às duas funções do poder, concedidas por legislação infraconstitucional e em franco equilíbrio com o princípio da tripartição dos poderes.

Exemplo disso consiste na competência para determinar a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico do investigado. Tal medida está incluída na relação de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e envolve direitos individuais que, ainda que representem projeção específica do direito à intimidade, fundada no art. 5º, X, da Constituição Federal de 1988, não se revelam oponíveis às CPI's.⁷³

⁷² Acerca do inquérito judicial ver item 2.1.2.3, do capítulo 2

⁷³ Conforme STF, MS-23452/RJ, Relator Ministro Celso de Mello. J. em 15/09/99. DJ 12/05/00.

Nesse sentido, na hipótese de ser requerida a quebra do sigilo bancário ao poder judiciário, *v. g.*, pelo Ministério Público, o pedido deverá ser fundamentado, indicando as razões de medida tão drástica.

Como já informado no item 1.6.1 este poder também é atribuído às CPI's que sequer necessitam acorrer ao judiciário para sua implementação, bastando o cumprimento da previsão contida na Lei de n ° 4.595/64 (aprovação pela maioria absoluta dos integrantes da CPI), além de, obviamente, fundamentar a decisão.

As CPI's estão investidas do poder de investigação e não de poderes jurisdicionais, encontrando-se aqui o fundamento legitimador da atuação das CPI's sem que haja colisão com as funções intrínsecas ao judiciário, já que a quebra do sigilo bancário, fiscal ou telefônico deve ser procedida em consonância com os interesses da investigação parlamentar, lastreada no fato determinado sob apuração.

Resta compreender por que o inquérito parlamentar deve obedecer ao contraditório, assegurando-se ao indiciado o direito de manifestação anterior a eventual lesão a bem jurídico a ele pertencente, objeto de estudo do próximo capítulo.⁷⁴

Quanto à esfera de competência outorgada às funções do poder, o tema será aprofundado no item 3.6, do capítulo 3, quando abordaremos o controle jurisdicional dos atos das CPI's.

⁷⁴ A propósito ver item 2.4, do capítulo 2.

CAPÍTULO 2

INQUÉRITO E PROCESSO

2.1– Introdução 2.2 - Do Inquérito 2.2.1 – Espécies de Inquérito 2.2.1.1 – Inquérito Administrativo 2.2.1.2 – Inquérito Civil 2.2.1.3 – Inquérito Judicial – 2.2.1.4 – Inquérito Policial – 2.2.1.5 – Inquérito Policial Militar 2.2.1.6 – Inquérito Parlamentar 2.3 Aspectos processuais do inquérito 2.4 - Natureza do inquérito parlamentar 2.5 - O investigado em uma CPI – indiciado ou acusado? 2.6.- Do Processo 2.6.1 – Do provimento 2.6.2 - Do procedimento enquanto gênero do qual o processo é espécie 2.6.3 - Análise do inquérito parlamentar como procedimento realizado em contraditório

2.1 – INTRODUÇÃO

O presente capítulo abordará os conceitos de inquérito, processo e procedimento, objetivando trazer à tona indagações freqüentes a respeito da natureza jurídica de cada um destes institutos, sua repercussão nos atos processuais e principalmente no exercício do contraditório e da ampla defesa perante determinado órgão público.

Aspecto importante para a imersão nos conceitos e apreensão de seu significado advém da própria expressão componente do título da dissertação – CPI's – Comissões Parlamentares de Inquérito. Os termos “comissão” e “parlamentar”, são apenas acessórios do que consideramos principal em nossos estudos, ou seja, o inquérito.⁷⁵ Ainda assim, em linha sintética, comissão pode ser definida como o *grupo de pessoas com funções especiais ou incumbidas de tratar determinado assunto*⁷⁶, ao passo que o vocábulo parlamentar advém do inglês *parliament* e designa uma qualidade da comissão formada, indicando que provém do parlamento.

Conceito percuciente acerca das comissões, apresenta-nos Barthélemy :

“As comissões são organismos constituídos em cada câmara, compostos de um número geralmente restrito de seus membros, escolhidos em razão de uma

⁷⁵ A respeito do inquérito ver item 2.2

⁷⁶ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2ª edição. Rio de Janeiro :Nova Fronteira, 1998.

competência presumida e encarregados em princípio de preparar seu trabalho, normalmente lhe apresentando relatório”⁷⁷

Em seguida, deter-nos-emos nas diversas modalidades de inquérito existentes no ordenamento jurídico, apontando a forma e conteúdo de cada um deles e o seu desenvolvimento a partir do sistema inquisitivo, em uns, e acusatório, em outros, corroborando nosso entendimento a respeito da aplicabilidade do devido processo legal a determinados tipos de ‘inquérito’⁷⁸, os quais possuem verdadeiro conteúdo processual.

Pretendemos, com isso, verificar se o termo ‘inquérito’ está revestido de conteúdo dogmático-jurídico, impondo-se-lhe o rótulo de sistema inquisitivo, quando, em verdade, vem sendo utilizado como instrumento jurídico mais afeto ao processo.

Indicamos, por ora, as modalidades de inquérito objeto de nosso estudo:

- Inquérito administrativo;
- Inquérito Civil;
- Inquérito judicial;
- Inquérito policial;
- Inquérito policial-militar;
- Inquérito parlamentar.

Outro conceito importante a ser definido é o de indiciado, adotando-se o posicionamento de que se trata de “acusado em geral”, consoante preceitua o inciso LV, da Constituição Federal de 1988.

⁷⁷ PINTO FERREIRA. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, V. 16, 1977. P. 223 – Conceito extraído do livro *Ensaio sobre o trabalho parlamentar e o sistema das comissões* - Barthelémy

⁷⁸ O inquérito, dentro deste contexto, é o *nomem iuris* revestido de caráter dogmático-jurídico, sobre o qual discorreremos no item 2.2.1.3

Em se tratando o indiciado de um acusado em geral,⁷⁹ a ele se aplicarão os princípios constitucionais do direito processual, dentre eles o contraditório e a ampla defesa.

Verificaremos, por demais, aspectos processuais inseridos no seio das diversas modalidades de inquérito e sua contribuição para a revisão do caráter inquisitivo deste.

Quanto à definição de processo e procedimento utilizaremos aquela desenvolvida por FAZZALARI, compreendendo o procedimento como gênero do qual o processo é espécie.

2.2 – DO INQUÉRITO

Definiremos agora o conceito de inquérito, detalhando as suas especificidades e seu fundamento à luz do direito constitucional processual vigente.⁸⁰

Inquérito deriva do latim *inquaeritare*. Sua definição é a seguinte :

*“Em sentido amplo quer dizer conjunto de atos realizados com o fim de investigar ou apurar alguma coisa a respeito de determinado assunto. Na terminologia jurídica, o termo geralmente vem acompanhado de outros vocábulos que lhe dão o sentido específico, caracterizando-o em cada área. Assim, há o inquérito administrativo, o inquérito policial, o inquérito parlamentar.”*⁸¹

O inquérito é caracterizado pelo sistema inquisitivo, considerando-se o indiciado objeto da investigação e não sujeito de direitos e deveres.

Eis a concepção apresentada por Tourinho Filho acerca do modelo inquisitivo :

“O processo de tipo inquisitório é a antítese do acusatório. Não existe o contraditório, e, por isso mesmo, inexitem as regras da igualdade e da liberdade processuais. As funções de acusar, defender e julgar encontram-se enfeixadas em uma só pessoa : o Juiz. É ele quem inicia, de ofício, o processo,

⁷⁹ Sobre o termo ‘acusado em geral’ ver item 2.5 do presente capítulo.

⁸⁰ Vale ressaltar que o Direito Constitucional Processual é composto pelos princípios constitucionais do direito processual, diversamente do Direito Processual Constitucional, caracterizado por normas constitucionais que organizam e instrumentalizam o exercício da Jurisdição Constitucional - CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Devido Processo Legislativo. Belo Horizonte. Mandamentos-2000 - Dois destes princípios constitucionais do direito processual são destaque no presente trabalho : princípios do contraditório e da ampla defesa.

⁸¹ Comissão de redação. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo, Saraiva, v. 44, 1977. P 338.

quem recolhe as provas e quem, afinal, profere a decisão, podendo, no curso do processo, submeter o acusado a torturas, a fim de obter a rainha das provas: a confissão. O processo é secreto e escrito. Nenhuma garantia se confere ao acusado. Este aparece em uma situação de tal subordinação que se transfigura e se transmuda em objeto do processo e não em sujeito de direito”⁸²

Embora esta idéia do modelo inquisitivo não seja totalmente atual, possui pontos de contato com algumas das modalidades de inquérito desenvolvidas hodiernamente, como acontece com o inquérito policial⁸³, sendo este escrito e algumas vezes secreto, não se garantindo ao indiciado direito ao contraditório, conferindo-lhe, em suma, a condição de objeto da investigação⁸⁴ e não de sujeito desta.

A primeira vista parece-nos que a concepção do sistema inquisitivo é incompatível com o Estado Democrático de Direito, por vedar aos partícipes da relação administrativa por ele regulada o exercício dos direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição Federal.

Dentro deste grau de compreensão, pretendemos apresentar modalidades de inquérito sujeitas ao devido processo legal, não só por respeito ao paradigma adotado pelo Estado brasileiro, mas em razão de um modelo constitucional previamente definido, assegurador de diversas garantias processuais no âmbito procedimental.⁸⁵

Tal abordagem não significa a destituição da força inquisitiva do inquérito, que será assim concebida para determinados casos em que o inquérito não envolva a presença de um indiciado, este último passível de eventual acusação por parte do ente estatal.

Significa dizer que, das diversas modalidades de inquéritos existentes no ordenamento jurídico brasileiro, algumas poderão ter por ‘objeto’ de investigação não um indivíduo, mas, por exemplo, o agente causador de certo dano ao meio ambiente (inquérito civil) ou o alto índice de mortalidade infantil em determinada região do Estado (inquérito parlamentar).

⁸² TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Processo Penal—17^a ed. – v. 1 – São Paulo: Saraiva, 1995.P. 83

⁸³ Desenvolveremos o estudo sobre o inquérito policial no item 2.2.1.4.

⁸⁴ Sobre o conceito de investigação ver item 2.2.1.3.

⁸⁵ As garantias processuais fundamentais serão tratadas nos itens 3.3 e 3.4, do capítulo 3. Dentre elas destacamos aquelas abarcadas pelo devido processo legal (contraditório e ampla defesa). Sobrelevam, ainda, o direito de permanecer em silêncio, sem que isso signifique prejuízo para o acusado, e a garantia individual de não produzir provas contra si mesmo, apresentados no item 2.5.

Nestas hipóteses, não há por que não se valer das prerrogativas do sistema inquisitivo, a fim de dinamizar as investigações. No entanto, quando se aventa a possibilidade de violação aos direitos subjetivos materiais de um indivíduo, deverá ser-lhe assegurado o contraditório e a ampla defesa, ainda que haja interesse da coletividade, porquanto a assecuração de tais garantias também vai ao encontro dos anseios desta mesma coletividade, sempre em busca da implementação das hipóteses⁸⁶ (direitos e garantias fundamentais) previstas no Texto Constitucional.

Com a evolução de nosso trabalho, veremos que há inquéritos que se desenvolvem sob o signo do contraditório e da ampla defesa, mas, ainda assim, verifica-se acentuada resistência na jurisprudência e na doutrina em admitir o caráter processual destas modalidades de inquérito, conquanto haja manifesta presença do sistema acusatório em seu andamento.

Tal se dá com o inquérito judicial e com o inquérito administrativo instaurado para a expulsão de estrangeiros, levando-nos a constatar que a terminologia utilizada não é a mais consentânea com os objetivos almejados por cada um destes instrumentos de inquirição, porquanto deles decorrem medidas que resultam ou podem resultar em efetivo prejuízo aos indiciados.⁸⁷

Partem daí as nossas ilações de que o *nomen iuris* adotado para estes instrumentos jurídicos reveste-se de caráter dogmático-jurídico, o que revela interesse na manutenção de um sistema inquisitivo condicionador do investigado como objeto da inquirição estatal, subtraindo-lhe direitos e garantias fundamentais de defesa.

Mas a incoerência maior advém da assecuração do direito à ampla defesa e ao contraditório em certas modalidades de inquérito e, ao mesmo tempo, a utilização do termo 'inquérito' – apesar de impróprio – como garantia de que o órgão investigador poderá a qualquer momento alegar que se 'trata de peça de informação'; que 'não há prejuízo para o indiciado'; que 'não se profere julgamento no inquérito' entre outras evasivas que visam a mitigar as garantias constitucionais do investigado.

⁸⁶ Falamos em 'implementação das hipóteses' constitucionais, uma vez que os direitos e garantias tornar-se-ão concretos a partir da sua efetiva aplicação.

⁸⁷ O inquérito administrativo para expulsão de estrangeiros será objeto de estudo no item 2.2.1.1. O inquérito judicial, no item 2.1.2.3. A respeito do termo indiciado ver item 2.5.

Encontra-se aí o conteúdo ideológico justificador da adoção do termo ‘inquérito’, que na verdade não é o inquérito propriamente dito, mas meio de investigação revestido de características processuais e poderes de limitar, restringir direitos subjetivos materiais do investigado.

Logo, não basta dizer que tal ou qual instrumento jurídico é um inquérito, pois importa verificar como este efetivamente se desenvolve, para avaliar se lhe é aplicável o contraditório e a ampla defesa, tema que passamos a estudar em cada uma das modalidades de inquérito constantes de nosso trabalho.

2.2.1 – ESPÉCIES DE INQUÉRITO

2.2.1.1 - INQUÉRITO ADMINISTRATIVO

O inquérito administrativo vem sendo designado pela doutrina como processo administrativo ou como procedimento administrativo⁸⁸. Mas não há uma abordagem científica sobre qual dos dois termos devem ser empregados, visto que, no mais das vezes, sua acepção terminológica é confundida, chegando mesmo a serem utilizados como sinônimos.

Para compreender tal problema, o assunto será devidamente estudado no item 2.6.1 deste capítulo. No momento, abordaremos a forma de desenvolvimento de uma das espécies de inquérito administrativo, qual seja aquela adotada em decorrência da decretação, pelo Banco Central do Brasil, da intervenção ou liquidação extrajudicial, ou mesmo com a falência, de instituição financeira.

Referido inquérito visa a esclarecer as causas do insucesso da instituição financeira e apurar a responsabilidade dos dirigentes e dos conselheiros fiscais pelos atos ilícitos porventura praticados, na esfera civil e criminal.

Outrossim, “*o inquérito administrativo importará em ampla investigação das atividades e negócios da instituição financeira...*”⁸⁹

⁸⁸ Sobre o assunto ver item 2.2.1.2

⁸⁹ REQUIÃO, Rubens – *Curso de Direito Falimentar*. 14^a edição. São Paulo : Saraiva, 1995. P. 254

E prossegue Rubens Requião :

“Somente depois de concluída a investigação, os administradores, que tiveram seus mandatos suspensos ou extintos, serão convidados, por carta, a apresentar, por escrito, suas alegações de defesa e explicações, isto dentro do prazo comum de cinco dias.

Decorrido o prazo de defesa dos indiciados diretos no inquérito, com ou sem defesa, será ele encerrado, com relatório.”⁹⁰

A decretação da intervenção ou liquidação extrajudicial acarreta, por imperativo legal⁹¹, a indisponibilidade dos bens dos administradores da instituição financeira. Estes não poderão, destarte, alienar ou onerar os bens indisponibilizados até apuração e liquidação final de suas responsabilidades.

Denota-se, da análise da lei, a possibilidade de exercício de defesa perante o inquérito administrativo instaurado, que não implica, no entanto, na assecuração do contraditório, em razão do caráter diferido a este atribuído.

Isto porque, só após o gravame imposto aos administradores (indisponibilidade dos bens), por corolário da decretação da intervenção ou liquidação extrajudicial, é que poderão estes intervir no inquérito, apresentando suas razões de contrariedade.

Portanto, a apresentação de defesa, no caso em apreço, desvincula-se do exercício do contraditório, porquanto as atividades⁹² desenvolvidas pelo Banco Central do Brasil no ato das investigações não se submetem à intervenção dos indiciados. Estes, estando privados da produção de prova, tornam-se verdadeiros objetos da investigação, característica amenizada pela posterior apresentação de defesa.

⁹⁰ REQUIÃO, Rubens – *Curso de Direito Falimentar*. 14^a edição. São Paulo : Saraiva, 1995. P. 254

⁹¹ Art. 41, §3º da Lei 6.024/74

⁹² O Banco Central do Brasil, tenso sido instaurado o inquérito administrativo, poderá : a) examinar, quando e quantas vezes julgar necessário, a contabilidade, os arquivos, os documentos, os valores e mais elementos das instituições; b) tomar depoimentos, solicitando para isso, se necessário, o auxílio da polícia; c) solicitar informações a qualquer autoridade ou repartição pública, ao juiz da falência, ao órgão do Ministério Público, ao síndico, ao liquidante ou ao interventor; d) examinar, por pessoa que designar, os autos da falência e obter, mediante solicitação escrita, cópias ou certidões das peças desses autos; e) examinar a contabilidade e os arquivos de terceiros com os quais a instituição financeira tiver negociado e no que entender com esses negócios, bem como a contabilidade e os arquivos dos ex-administradores se comerciantes ou industriais sob firmas individuais, e as respectivas contas junto a outras instituições financeiras – Lei 6.024/77

O contraditório, entendido como direito à participação das partes na conformação do provimento⁹³, em simétrica paridade, encontra-se irremediavelmente comprometido.

Mas a concepção supra nos traz outros questionamentos, a vista de o inquérito não se revestir de processualidade, mas apenas algumas de suas modalidades,⁹⁴ em razão do mencionado conteúdo dogmático-jurídico atribuído ao termo ‘inquérito’.

A nosso entender, no caso sob estudo, o emprego do vocábulo ‘inquérito’ encontra-se equívoco e truncado, atendendo naturalmente aos anseios ideológicos que consigo carrega mencionada palavra.

Nesse sentido, em que pese o entendimento contrário de parte da doutrina, que entende não haver restrição de direitos das partes envolvidas em inquéritos, algumas de suas modalidades produzem conseqüências jurídicas prejudiciais aos indiciados.

Dentre as lesões a bem jurídico, encontra-se a impossibilidade de reverter o ajuizamento de ação civil pública decorrente de investigação amparada em inquérito civil, caso não seja assegurado ao indiciado a possibilidade de exercer o contraditório durante o desenrolar deste instrumento de investigação.⁹⁵

O mesmo pode-se dizer do indiciado em uma CPI, cuja quebra do sigilo bancário ou fiscal tenha sido determinada por esta, sem que se lhe assegure a possibilidade de discutir a desnecessidade ou a não razoabilidade da medida.

Percebe-se, outrossim, quanto à modalidade de inquérito em estudo, as conseqüências dele advindas para o indiciado, que tem todo o seu patrimônio invadido e a prática de atos jurídicos que impliquem em alienação ou ônus de seus bens particulares restringida até apuração e liquidação final de suas responsabilidades.

Esclareça-se que a restrição de direitos impostas aos administradores de instituições financeiras decorrem não do inquérito de *per si*, mas da decretação de intervenção ou

⁹³ Para maior compreensão do tema ver item 2.6.

⁹⁴ Desenvolveremos no item 2.6.1 os aspectos processuais ínsitos a algumas das modalidades de inquérito.

⁹⁵ O inquérito civil será tratado no item subsequente.

liquidação extrajudicial. No entanto, como o inquérito é o consectário lógico-jurídico de uma daquelas duas medidas, este funciona como instituto condensador das expectativas do indiciado.

Vale dizer que os efeitos decorrentes da indisponibilidade de bens dependerão do andamento do inquérito. Este será arquivado se concluir pela inexistência de prejuízo ou se não revelar culpa ou dolo na administração, passando-se da restrição à plena disponibilidade material.

Portanto, embora a indisponibilização dos bens dos administradores não decorra de ato advindo do inquérito administrativo, mas, sim, da lei, certo é que a desoneração das restrições submetem-se ao seu desenrolar.

Ora, qualquer falha ou abuso no inquérito que apura as responsabilidades dos administradores irá postergar por tempo indefinido a restrição de direitos imposta, falha e abuso esses que poderiam efetivamente ser sanados com a utilização da via contraditória, com participação em simétrica paridade das partes perante esta modalidade de ‘inquérito’, realizando os investigados as intervenções no momento oportuno e necessário e não após o fim das investigações, o que pode gerar vício das provas colhidas.

Conquanto a análise do inquérito administrativo seja periférica no presente trabalho, resta ainda saber se o exemplo apresentado refere-se a mero procedimento administrativo ou efetivo processo, este último considerado como espécie de procedimento realizado em contraditório.

Apresenta-se claro, no caso em apreço, dois dos requisitos analisados na presente dissertação para a aplicação do devido processo legal ao ‘inquérito administrativo’ analisado. São eles : existência de partes com interesses antagônicos e emanação de um provimento.⁹⁶

Nesse sentido, o ato administrativo que decreta a intervenção ou liquidação extrajudicial em instituição bancária trata-se de um provimento, isto é, uma disposição

⁹⁶ Tema desenvolvido no item 2.6.1, deste capítulo, e item 3.2.2, do capítulo 3.

imperativa⁹⁷, o que fundamenta o direito ao contraditório e a ampla defesa perante a Administração.

Portanto, a denominação 'inquérito administrativo' não é compatível com os atos jurídicos nele praticados, conduzindo-nos a afirmação, ainda não conclusiva, de que se trata de processo, e não mero procedimento administrativo destituído das garantias constitucionais.

Quanto ao tema preleciona Odete Medauar :

“Ao prever a observância do contraditório nas situações que aponta, a Constituição está formulando exigência expressa de que a edição de ato administrativo, naquelas situações, se efetue mediante desenvolvimento de relação jurídica processual, quer dizer, mediante processo, no qual posições jurídicas correspondentes a direitos, faculdade, ônus existem tanto para a Administração como para administrados.”⁹⁸

E complementa :

“A cooperação do interessado nos momentos de preparação do ato final, aumenta a possibilidade de decisão justa, o que torna o processo administrativo um instrumento de garantia prévia dos direitos do cidadão, ou seja, um meio para evitar decisões ilegais ou iníquas. Com isso, a face do Estado de Direito relacionada à “criação, desenvolvimento e execução do direito como ordenamento direcionado à justiça e à paz jurídica”, também se concretiza mediante o processo administrativo.”⁹⁹

É por isso que para Benvenuti *“o contraditório não é instituto próprio somente das formas em que se exerce função jurisdicional, justamente porque é expressão de um princípio jurídico geral de caráter constitucional...”¹⁰⁰*

Na hipótese de decretação da intervenção ou liquidação extrajudicial de instituição financeira, o ato final emanado da administração pública poderá resultar no fechamento daquela, sem que houvesse, todavia, a participação contraditória das pessoas com interesses antagônicos, mitigando ou anulando a garantia constitucional do devido processo legal.

⁹⁷ Conforme FAZZALARI, in *Instituzioni di Diritto Processuale*

⁹⁸ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1993. P. 75

⁹⁹ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo:Revista dos Tribunais, 1993. P. 87

¹⁰⁰ BENVENUTI – *Contradditorio – diritto amministrativo*, in *Enciclopedia del Diritto*, v. IX, 1961, p. 739 – *apud* MEDAUAR – *A processualidade no direito administrativo*, p. 98.

Arrolamos mais duas modalidades de inquérito administrativo cuja terminologia empregada encontra-se desassociada dos procedimentos adotados perante os mesmos. São eles : inquérito administrativo para apuração de falta disciplinar dos servidores públicos da União, regulado pela Lei n ° 8112/90; inquérito administrativo aberto para expulsão de estrangeiros do território nacional.

A primeira modalidade de inquérito está prevista no art. 153 da seção I, do capítulo III, do Título V, da Lei 8112/90, que trata do processo administrativo disciplinar. Assim dispõe o artigo 153 :

“O inquérito administrativo obedecerá ao princípio do contraditório, assegurada ao acusado ampla defesa, com a utilização dos meios e recursos admitidos em direito.”

A abertura do inquérito administrativo compõe uma das fases do processo disciplinar compreendendo instrução, defesa, relatório e posterior julgamento.

Constitui ao mesmo tempo instrumento destinado a apurar responsabilidade do servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições e meio de ampla defesa assegurado ao investigado.

A terminologia adotada não teve a força de desprezar ou minorar os direitos e garantias do servidor sob investigação, atendo-se o legislador aos meios postos à disposição da administração para apurar a verdade, que deveriam ser contrapostos com sistemas de defesa hábeis a legitimar sua atuação.

Os mesmos argumentos são válidos para o inquérito administrativo instaurado para expulsão de estrangeiros, previsto na Lei n ° 6815/80, cujo artigo 71 prevê que :

“Nos casos de infração contra a segurança nacional, a ordem política ou social e a economia popular, assim como nos casos de comércio, posse ou facilitação de uso indevido de substância entorpecente ou que determine dependência física ou psíquica, ou de desrespeito a proibição especialmente prevista em lei para estrangeiro, o inquérito será sumário e não excederá o prazo de 15 (quinze) dias, dentro do qual fica assegurado ao expulsando o direito de defesa.”

O Decreto n ° 86.715/81, que regulamenta a Lei n ° 6815/80, dispõe sobre as prerrogativas do expulsando, *in verbis* :

“Art. 103.

§ 6 ° Será nomeado defensor dativo, ressalvada ao expulsando a faculdade de substituí-lo, por outro de sua confiança :

I – se o expulsando não indicar defensor;

II – se o indicado não assumir a defesa da causa;

III – se notificado, pessoalmente ou por edital, o expulsando não comparecer para fins previstos no § 4 °.”

Infere-se dos termos da Lei n ° 6815/80, e do decreto que a regulamenta, a preservação do direito de defesa ao acusado, sendo-lhe assegurado, do mesmo modo, o contraditório com o advento da Constituição Federal vigente.

Vale realçar que o termo ‘inquérito administrativo’ é adotado em ambas hipóteses em razão de seu caráter inquiridor, todavia, de suas conclusões advém medidas que acarretam ou podem acarretar efetivo prejuízo para o servidor ou expulsando, os quais necessitam de eficientes meios de defesa para fazer face aos procedimentos adotados em um e outro inquérito.

Portanto, importou ao legislador menos a forma do que o conteúdo do inquérito. Esta inferência, como se verá, também se dará em outras modalidades de inquérito, dentre elas a concernente ao inquérito judicial e parlamentar.

2.2.1.2 - INQUÉRITO CIVIL

“O inquérito civil é uma investigação administrativa prévia a cargo do Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública ou coletiva.”¹⁰¹

¹⁰¹ MAZZILLI, Hugo Nigro – *O inquérito Civil* : investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo : Saraiva, 1999. P 42

Segundo Hugo Nigro Mazzilli, o inquérito civil é “*procedimento administrativo investigatório a cargo do Ministério Público.*”¹⁰²

Para o autor “*o inquérito civil não é processo administrativo e sim procedimento; nele não há uma acusação nem nele se aplicam sanções.*”¹⁰³

A conclusão do autor é que ao inquérito civil não se aplica o princípio do contraditório, “*porque equivale às diligências preliminares que as partes e seus advogados tomam para propor uma ação civil de qualquer natureza*”.¹⁰⁴

Esquece-se o autor de que as partes e seus advogados não promovem interrogatórios, nem podem requerer que a autoridade judicial promova a condução coercitiva da testemunha faltosa, por não existir ainda processo. Não há também inquirição do futuro adversário, sendo esta realizada pelo juízo, sob a forma de depoimento pessoal, por iniciativa deste ou a requerimento da parte.

Em conseqüência, a inclusão do inquérito civil e das medidas adotadas pelo particular para propor uma ação, dentro de uma mesma categoria, é desprovida de rigor científico, porquanto aquele se trata de instrumento jurídico à disposição Ministério Público e estas são atos desprovidos de juridicidade.

Alega o autor a possibilidade de exercício do contraditório consoante a conveniência do presidente do inquérito, demonstrando a seguir a fragilidade de suas argumentações, quando expõe o seguinte :

“Em alguns casos, o próprio investigado pode ter todo o interesse em precaver-se contra o possível ajuizamento de ações que considere injustas, e, assim, pode comparecer ao inquérito civil assistido por advogado, quando de sua inquirição pelo promotor de Justiça; pode ainda oferecer documentos, peticionar ou sugerir a produção de provas – que serão deferidas ou não ao prudente arbítrio do presidente do inquérito. E muitas vezes a produção dessas

¹⁰² Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro – *O inquérito Civil* : investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo : Saraiva, 1999. P. 46

¹⁰³ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro – *O inquérito Civil* : investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo : Saraiva, 1999. P. 48 (Sobre processo e procedimento ver item 2.6)

¹⁰⁴ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro – *O inquérito Civil* : investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo : Saraiva, 1999. P. 191

provas, na fase preliminar, poupará muitos custos para a administração da Justiça, evitando o ajuizamento de ações desnecessárias ou infundadas.”¹⁰⁵

Ainda assim, com todos os riscos envolvidos, isto é, possibilidade de dano moral ao investigado, propositura de ação civil pública infundada, equívoco na colheita de provas, provas viciadas, entende o autor que os requerimentos do indiciado estarão submetidos ao “prudente arbítrio do presidente do inquérito”.

Vale ressaltar que nem sempre a autoridade a presidir o inquérito estará preocupada com as lesões advindas da ausência de assecuração do devido processo legal perante o inquérito civil.

Tais prejuízos existem em estado potencial, representados, em sua configuração maior, pelo ajuizamento de ação desnecessária, lesiva às partes envolvidas e principalmente à coletividade, que arcará com os custos da medida.

Admite o autor, ainda que minimamente, a possibilidade de participação contraditória das partes perante o inquérito civil, a fim de produzir provas que demonstrem a desnecessidade de propositura de ação civil pública ou coletiva.

A resistência ao efetivo contraditório e à ampla defesa é infundada, apresentando-se argumentos destituídos de análise percuciente sobre a matéria. Assim, ora o presidente do inquérito civil permite a intervenção das partes no inquérito, ora não, o que fere, à evidência, o direito constitucional de igualdade.

Ademais, o devido processo legal¹⁰⁶ rege-se sob a égide de norma constitucional, não podendo ser objeto de concessões discricionárias, visto ser alvo de observância obrigatória perante os processos administrativos.

Resta saber, portanto, se o inquérito civil desenvolve-se como processo sujeito ao contraditório ou mero procedimento administrativo. Para tanto, vejamos a decisão a seguir :

¹⁰⁵.MAZZILLI, Hugo Nigro – *O inquérito Civil* : investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo : Saraiva, 1999. P 94

“Ação civil pública. Inquérito civil. Natureza jurídica. ‘O inquérito civil instaurado sob presidência do Ministério Público, nos termos do art. 8º, §1º, da Lei 7.347/85, tem natureza investigatória pública e inquisitiva, não se encontrando sujeito ao contraditório constitucional, uma vez que só objetiva a colheita de elementos para viabilizar eventual propositura futura de ação civil pública.”¹⁰⁷

Diversa é a compreensão apresentada por Élide Séguin :

“Discordamos deste entendimento, mesmo reconhecendo ser uma posição solitária. Entendemos que o inquérito civil, de natureza constitucional, é administrativo, não impedindo a ampla defesa, havendo o contraditório, como aliás expressamente mencionado no art. 70, §4º da Lei nº 9.605, de 12.02.1999¹⁰⁸ :

‘Art. 70 § 4º As infrações ambientais são apuradas em processo administrativo próprio, assegurado o direito de ampla defesa e o contraditório, observadas as disposições desta Lei.’ ¹⁰⁹

Muito embora concordemos com o posicionamento da autora, sua fundamentação acerca da aplicabilidade do contraditório ao inquérito civil é por demais singela. Basta verificar a constatação da natureza do inquérito civil que, a seu entender, é constitucional, não havendo apresentação dos motivos jurídicos de suas alegações.

A Lei de nº 9605/98, em seu art. 70, § 4º, acima transcrito, prevê, primeiramente, a apuração de infrações ambientais por intermédio de **processo administrativo**, assegurando-se, outrossim, o direito de **ampla defesa** e o **contraditório**.

O texto legal indica, em seguida, a necessidade de observância das disposições de referida lei. Por conseguinte, é preciso verificar se o inquérito civil seria o ‘processo administrativo’ previsto pela Lei 9605/98.

A simples leitura da ementa da Lei nº 9605/98 nos demonstra a ausência de fundamentos da autora, já que citada lei “*dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente*” e como se sabe o Ministério

¹⁰⁶ Sobre a natureza jurídica do devido processo legal ver item 3.2.1.

¹⁰⁷ TACSP, Ap. c/Ver. nº 534.144/7, São Paulo, Rel. Juiz Soares Levada, j. em 10.12.1998, *apud* SÉGUIN, Élide, *O direito ambiental : nossa casa planetária*. Rio de Janeiro : Forense, 2000. P. 240.

¹⁰⁸ Ressaltamos erro material no texto da autora : o ano de publicação da Lei nº 9.605 é 1998 e não 1999.

¹⁰⁹ SÉGUIN Élide, *O direito ambiental : nossa casa planetária*. Rio de Janeiro : Forense, 2000, P. 240.

Público, titular do inquérito civil, não possui competência para aplicar sanções, mas, sim, apurar a prática ilícitos civis e penais.

Outrossim, as infrações ambientais, na esteira do § 1º, do art. 70, da lei n º 9605/98, serão lavradas e instaurados os respectivos processos administrativos pelos funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, designados para as atividades de fiscalização, bem como pelos agentes das Capitâneas dos Portos, do Ministério da Marinha.

Não há qualquer citação ao Ministério Público, limitando a lei as autoridades competentes para apuração e julgamento das infrações ambientais. Cai por terra, a nosso ver, a utilização deste exemplo de processo administrativo como modelo para aplicação do contraditório no inquérito civil.

Por outro lado, dentre as funções institucionais do Ministério Público, encontra-se a de promover o inquérito civil, a teor do art. 129, III, da Constituição Federal de 1988, disposição esta insuficiente para erigir natureza constitucional a este instrumento de investigação.

O inquérito civil, de natureza investigatória, destinada-se a fornecer elementos para a propositura de eventual ação civil pública. Encontra previsão na Lei de n º 7347/85 e não na Constituição Federal, cabendo verificar a natureza procedimental das investigações, isto é, se se desenvolvem como efetivo processo em contraditório ou apenas inquérito.

No entanto, em virtude da ausência de precisão técnica-jurídica na utilização das denominações, é admissível que o termo ‘inquérito civil’ constitua apenas o *nomem iuris*¹¹⁰ de instituto cuja natureza mais se apropria ao processo.

Daí a dificuldade encontrada face às diversas terminologias empregadas, pois, consoante a lição de FAZZALARI,¹¹¹ o inquérito civil pode ser considerado uma espécie do gênero procedimento, não se admitindo o contraditório, ou pode ser considerado processo, sujeito à participação das partes em simétrica paridade.¹¹²

¹¹⁰ Temática desenvolvida no intróito do presente capítulo.

¹¹¹ FAZZALARI, Elio. *Instituzioni de Diritto Processuale*. 8ª edição. Padova : CEDAM, 1996

¹¹² Sobre o tema ver item 2.6.1, deste capítulo.

O fundamento para a observância do contraditório decorre dos eventuais prejuízos advindos da instauração de inquérito civil contra pessoa certa, jurídica ou natural, haja vista a possibilidade de propositura de ação civil pública contra o investigado.

A análise do inquérito judicial nos permitirá retirar conclusões mais sólidas a respeito da aplicação do devido processo legal ao inquérito.

2.2.1.3 – INQUÉRITO JUDICIAL

O inquérito judicial está previsto em circunstâncias específicas no ordenamento jurídico pátrio, dentre as quais estudaremos as previstas no Decreto-lei nº 7.661/45 (Lei de Falências); nas contravenções penais, com regulamentação no Código de Processo Penal; e na Lei Complementar nº 64, de 18/05/1990, concernente aos casos de inelegibilidade, prazos de cessação e outras providências.

Na primeira hipótese, o inquérito judicial poderá ser requerido pelo síndico da massa falida, pelo credor ou representante do Ministério Público, quando houver fundada suspeita da prática de crime falimentar.

A Lei de Falências, por intermédio de seu artigo 106, assegura ao falido o direito de contestar as arguições contidas nos autos do inquérito e, ainda, requerer o que entender conveniente.

Referida prerrogativa indica o modo pelo qual se desenvolve o inquérito judicial, ou seja, seu conteúdo não é exclusivamente configurada pelo sistema inquisitivo, ante a possibilidade de contestação das argumentações contrárias ao interesse do falido e requerimento de provas ou diligências que entender úteis ou necessárias.

Não é tarefa pacífica divisar os limites de atuação do indiciado perante o inquérito judicial, porquanto *“o juiz pode deferir ou indeferir as provas requeridas, ou algumas delas, conforme entender necessárias ou não ao esclarecimento da verdade.”*¹¹³

¹¹³ VALVERDE, Trajano de Miranda. *Comentários à Lei de Falências*. 2ª Edição. Rio de Janeiro : Revista Forense, 1955. P 78

Diversamente do inquérito policial¹¹⁴, a lei atribui ao indiciado a faculdade de valer-se dos meios de defesa a fim de contrapor as arguições do requerente (síndico, credor ou Ministério Público) perante o inquérito judicial.

Há aí um significativo meio de exercício da contrariedade do falido, mitigando o caráter inquisitivo do inquérito judicial que, neste particular, confere ao indiciado a qualidade de sujeito da investigação e não mero objeto.

Estar-se-ia, assim, diante de importante marco conferido pela própria lei para, se não a implementação, o início da discussão acerca da aplicação do contraditório e da ampla defesa a algumas das modalidades de inquérito.

No entanto, ante o caráter dogmático-jurídico do inquérito¹¹⁵ (investido do sistema inquisitivo), a compreensão mais consentânea ao inquérito judicial é a que lhe atribui o caráter de efetivo processo (este entendido como espécie do gênero procedimento), cuja estrutura é plenamente compatível com o contraditório e com a ampla defesa, enfim com o devido processo legal.

Nesse sentido, melhor do que retirarmos do inquérito seus traços e características predominantes é verificar quais as modalidades de inquéritos possuem conotações processuais, garantindo ao indiciado ampla participação, mediante a assistência de profissional qualificado, com aplicação dos princípios constitucionais já mencionados. Estaríamos, assim, lidando com efetivos processos judiciais e não apenas inquéritos.

As contravenções penais podem ser apuradas tanto em inquérito policial quanto em inquérito judicial, conforme preceitua o § 2º do artigo 533 do Código de Processo Penal :

“Se o processo correr perante o juiz, o órgão do Ministério Público será cientificado do dia e da hora designados para a instrução.”

¹¹⁴ Ver. Item 2.2.1.4

¹¹⁵ Conforme apresentado na introdução ao capítulo em apreço, o que importa é o meio pelo qual se desenvolve o inquérito (presença de indiciados com interesses antagônicos e emissão de um provimento) e não simplesmente a terminologia empregada.

Perceba-se que o legislador utiliza o termo ‘processo’, em que pese referir-se a fase investigativa semelhante a atribuída à autoridade policial, corroborando tal assertiva o art. 536 do mesmo diploma legal :

“Recebidos os autos da autoridade policial, ou prosseguindo no processo, se tiver sido por ele iniciado, o juiz, depois de ouvido, dentro do prazo improrrogável de 24 (vinte e quatro) horas, o órgão do Ministério Público, procederá ao interrogatório do réu.”

Estamos, assim, diante de inquérito judicial com conteúdo eminentemente processual, pois tal peça será instrumento fundamental para a decisão judicial, carecendo o investigado de garantias processuais nesta fase.

De acordo com o art. 537 do Código de Processo Penal, será concedido ao réu, *se o requerer*, o prazo de 3 (três) dias para apresentar defesa, arrolar testemunhas até o máximo de três e requerer diligências.

O legislador houve por bem conceder ao réu a faculdade de produzir defesa no bojo das investigações judiciais, diferindo da sistemática inerente à ampla defesa, que é essencial à validade do processo e caso não seja efetuada pelo réu deverá ser promovida por defensor público ou advogado dativo.

Para nós importa destacar que este inquérito judicial poderá, da mesma forma que aquele aberto para apuração de crimes falimentares, produzir lesões aos interesses jurídicos da pessoa investigada, não sendo mera faculdade a apresentação de defesa, que deve ser ampla, garantindo-se o contraditório em todas as fases procedimentais da investigação.

Devemos nos atentar, outrossim, para a terminologia empregada – inquérito judicial – visto que o procedimento instaurado reveste-se de características manifestamente processuais, mormente em razão da existência de investigado com interesse antagônico ao do poder público e sujeito a um provimento, ratificando as idéias apresentadas no parágrafo acima.

O inquérito judicial também poderá ser instaurado para apurar o uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90,

garantindo previamente o contraditório aos envolvidos, conforme se depreende do texto legal, *verbis* :

“Art. 22 Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meio de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito :

I – omissis

*a) ordenará que se notifique o representado do conteúdo da petição, entregando-se-lhe a segunda via apresentada pelo representante com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 5 (cinco) dias, **ofereça ampla defesa**, juntada de documentos e rol de testemunhas, se cabível;”*

Apresentamos o ponto de vista de Fávila Ribeiro :

“... em decorrência da referida Lei Complementar n ° 64/90 saiu perdendo a Justiça Eleitoral a sua capacidade de abrir inquéritos judiciais para apurar abusos de poder contra a normalidade do processo eleitoral, embora persistisse nos enunciados legais a afetação de competência ao Corregedor-Geral, ao Corregedor Regional e ao Juiz Eleitoral em sua zona, em realidade apresentando-se essa completamente esvaziada, desde que ficara comprometido o Corregedor com o antecipado encargo legal de Relator do processo, e ainda por se haver a precoce instauração do processo em forma contraditória, inviabilizando-se a fase preparatória de investigação. Desse modo, foi mais um preceito que passou a exibir inócua remissão, contida no art. 58, § 3º da Constituição Federal, ao tratar ‘dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, para utilização pelas comissões parlamentares de inquérito, nada mais subsistindo em condição de efetiva aplicabilidade, reduzindo-se a investigação judicial a fátuos enunciados, completamente desvitalizados.”¹¹⁶

Para Fávila Ribeiro não há inquérito formulado pela autoridade judiciária, posto que afastado o sistema inquisitivo da investigação por ela perpetrada. Mas o que não compreende o autor é que o inquérito judicial, malgrado o seu *nomem iuris*, possui conotação processual, tendo por corolário o sistema acusatório, abrangido pelos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. A própria Lei Complementar n ° 64/90 assim o diz:

¹¹⁶ RIBEIRO, fávila. *Direito Eleitoral*. 5ª edição. Rio de Janeiro : Forense, 2000. P. 170.

“Art. 21. As transgressões a que se refere o art. 19 desta lei complementar serão apuradas mediante **procedimento sumaríssimo de investigação judicial**, realizada pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais, nos termos das Leis n.ºs 1.579, de 18 de março de 1952, 4.410, de 24 de setembro de 1964, com as modificações desta lei complementar.” Grifamos

A lei outorga à investigação judicial a natureza de procedimento, cujo caráter é eminentemente processual, corroborado, ainda, pela alínea ‘a’, inciso I, do art. 22, da Lei Complementar n.º 64/90 supra transcrito.

Para a doutrina pátria o procedimento é o meio pelo qual se instaura, desenvolve e termina o processo, apoiando-se na teoria do processo como relação jurídica.¹¹⁷

Logo, se há em decorrência do procedimento a construção de um provimento jurisdicional, a ele se aplica o contraditório. Estudaremos, no momento oportuno¹¹⁸, as implicações desta tradicional concepção e daquela adotada pela presente dissertação.

Noutro passo, o preceito introduzido pela Lei Complementar n.º 64/90 adota critério consubstanciado na maior imparcialidade do juízo, o qual não deve funcionar como órgão puramente investigador, afastando-o da *persecutio criminis*, atividade esta integrante das funções institucionais atribuídas aos representantes do *parquet*.

Trata-se de uma via de duas mãos, porquanto a assecuração do exercício do contraditório e da ampla defesa confere aos órgãos incumbidos da persecução penal e da jurisdição maior legitimidade para o desempenho de seu mister, conformando suas funções ao modelo processual proposto pela atual Constituição Federal.¹¹⁹

Importa verificar, entretanto, se as afirmações do autor, acima declinadas, revestem-se de propriedade jurídica compatível com as vicissitudes impostas ao procedimento adotado no processo eleitoral.

¹¹⁷ CINTRA, GRINOVER, DINAMARCO. *Teoria Geral do Processo*. 8 edição. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991. P. 247.

¹¹⁸ Ver item 2.6

¹¹⁹ O capítulo 3 intitulado ‘O modelo constitucional do processo’ é dedicado ao tema.

Com efeito, equivocou-se o autor ao narrar dois institutos jurídicos diversos – o inquérito judicial e o inquérito parlamentar – conferindo-lhes as mesmas características, quando faz remissão ao § 3º do art. 58 da Constituição Federal de 1988.

Como vimos no item 1.6.1, os poderes de investigação atribuídos a uma CPI encontram por limite a reserva jurisdicional constitucional, excluindo-se das CPI's algumas atividades intrinsecamente judiciais, v. g., a determinação de busca e apreensão de bens. Tal dessemelhança, no entanto, não é suficiente para retirar o caráter procedimental-processual imposto às CPI's, pressuposto da construção do provimento.¹²⁰

Quanto ao inquérito judicial, presidindo-o está indivíduo detentor de *munus* estatal, revestido de poder de império. O magistrado possui como limite a lei, podendo, contudo, utilizar dos instrumentos de coerção colocados à disposição do Estado a fim de dar curso ao inquérito judicial.¹²¹

Interessa-nos compreender a postura adotada pela Lei Complementar nº 64/90, pois a efetivação da investigação judicial para apuração de uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico no processo eleitoral, em forma contraditória, visou a ampliar os meios de defesa à disposição do acusado.¹²²

Em síntese, quando o autor afirma que a atribuição às CPI's de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais é inócua, já que as próprias autoridades judiciais estariam destituídas destes poderes, assim o faz por não compreender as funções jurisdicionais típicas conferidas ao judiciário e por entender que a garantia do contraditório e da ampla defesa destitui o caráter investigatório do procedimento judicial, o que não se coaduna com a realidade jurídica deste instrumento de investigação.¹²³

Retornaremos ao tema no item 2.2.1.6, quando do estudo do inquérito parlamentar.

¹²⁰ Sobre o conceito de provimento, ver item 2.6.1.

¹²¹ A melhor técnica recomenda o abandono do termo 'inquérito' judicial, sequer utilizado pela Lei Complementar 64/90, para adotar-se a expressão "procedimento judicial".

¹²² Referimo-nos a acusado, posto que estamos diante de um processo judicial e não mais inquérito judicial, cuja terminologia adotada é a de indiciado. No entanto, apresentaremos no item 2.5 as acepções jurídicas dos dois termos, a fim de melhor compreender cada uma delas.

¹²³ A este respeito recomendamos a leitura do item 1.6 do capítulo 1 e item 3.6 do capítulo 3.

Também quanto ao inquérito judicial iniciado para apuração de crime falimentar é possível constatar a existência de traços que lhe dão contorno processual, conforme acima abordado, corroborando o entendimento de que a ampla defesa e o contraditório sempre foram plenamente assegurados diante deste instrumento jurídico.

Sobre o tema discorreu José Frederico Marques :

*“Não se confundindo investigação com instrução, claro está que se não aplica àquela o que dispõe o art. 141, § 25, da Constituição Federal, ao consagrar o princípio da instrução contraditória. Investigação e instrução se confundem, no entanto, nos casos de investigação judiciária.”*¹²⁴

Cumpre-nos apresentar as concepções de investigação e instrução, a saber :

Para BARACHO *“a origem etimológica da palavra investigar está no latim *investigare*, que significa fazer diligências para descobrir os fatos ocorridos em determinadas circunstâncias”*.¹²⁵

Segundo José Frederico Marques :

*“A investigação é a atividade estatal da *persecutio criminis* destinada a preparar a ação penal. Daí apresentar caráter preparatório e informativo, visto que seu objetivo é o de levar aos órgãos da ação penal os elementos necessários para a dedução da pretensão punitiva em juízo : *inquisitio nihil est quam informatio delicti.*”*¹²⁶

Ainda para o mesmo autor :

“A investigação não se confunde com a instrução. Objeto da primeira é a obtenção de dados informativos para que o órgão da acusação verifique se deve ou não propor a ação penal. Objeto do procedimento instrutório, ou é a

¹²⁴ MARQUES, José Frederico. *Elementos de Direito Processual Penal* – v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1961. Eis o teor do art. 141, §25 °, da Constituição Federal de 1946 : “É assegurada aos acusados plena defesa, com todos os meios e recursos essenciais a ela, desde a nota de culpa, que, assinada pela autoridade competente, com os nomes do acusador e das testemunhas, será entregue ao prêso, dentro em vinte e quatro horas. A instrução criminal será contraditória.” *sic* - A Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 5 °, LV, que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

¹²⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares* – Comissões Parlamentares de Inquérito . Rio de Janeiro : Ed. Forense, 1988.P 2

¹²⁶ MARQUES, José Frederico. *Elementos de Direito Processual Penal*. v. 1– Campinas: Bookseller, 1997 P. 138

colheita de provas para demonstração da legitimidade da pretensão punitiva, ou do direito de defesa, ou então é a formação da culpa quando se trata de processo da competência do tribunal do júri.”¹²⁷

E prossegue :

*“Petrocelli ...mostrou que a investigação se destina a por o ‘fato em contato com o órgão da ação penal’ e a instrução ‘o fato em contato com o juiz.’ ”*¹²⁸

A abordagem do autor encontra-se em conformidade com o atual texto constitucional quando este (autor) prescreve conteúdo processual ao inquérito judicial, posto que “a investigação judiciária tem **também** caráter de instrução preliminar destinada à formação da culpa. Por esse motivo deve ser sempre contraditória, nos termos do que dispõe o art. 141, §25, da Constituição Federal.”¹²⁹

2.2.1.4 – INQUÉRITO POLICIAL

Segundo a Exposição de Motivos do Código de Processo Penal, n ° IV :

*“O inquérito policial como instrução provisória, antecedendo à propositura da ação penal” constitui “uma garantia contra apressados e errôneos juízos, formados quando ainda persiste a trepidação moral causada pelo crime ou antes que seja possível uma exata visão de conjunto de fatos, nas suas circunstâncias objetivas e subjetivas”.*¹³⁰

Estamos, assim, diante de um dos dois tipos de investigação administrativa¹³¹, consubstanciada pelo inquérito policial.

A argumentação contida na exposição de motivos do Código de Processo Penal objetiva justificar a manutenção deste instrumento para investigação e apuração de fatos considerados criminosos.

¹²⁷MARQUES, José Frederico. *Elementos de Direito Processual Penal*.v. 1– Campinas: Bookseller, 1997. P. 139

¹²⁸BIAGGIO PETROCELLI. *Saggi di Diritto Penale*, 1952, p. 589, apud MARQUES, José Frederico *Elementos de Direito Processual Penal* – v. 1 - Rio de Janeiro : Forense, 1961.

¹²⁹MARQUES, José Frederico. *Elementos de Direito Processual Penal* – v. 1.Rio de Janeiro: Forense, 1961. P 146

¹³⁰MARQUES, José Frederico. *Elementos de Direito Processual Penal* – v. 1.Campinas: Bookseller, 1997. P. 154.

¹³¹ Segundo José Frederico Marques “A investigação administrativa pode ser de dois tipos : a) investigação policial; b) investigação administrativa em sentido estrito – op. cit., p. 151

Um de seus fundamentos ancora-se na impossibilidade de exercício de instrução judicial face a vastidão do território nacional. Assim, a função jurisdicional é apoiada pela polícia judiciária.

Outro fundamento é o de que o ‘alarma provocado pelo crime’ gera na autoridade sujeição a ‘equivocos ou falsos juízos *a priori* ou a sugestões tendenciosas.’¹³²

Permite o Código de Processo Penal, portanto, a instauração do inquérito policial nos crimes de ação penal pública, de ofício, pela autoridade policial, cometendo-lhe inúmeras atribuições, dentre as quais as previstas no art. 6º do Código de Processo Penal, com as alterações da Lei de nº 8.862 de 28/03/94.¹³³

O inquérito policial se desenvolverá sob o pálio do sistema inquisitivo¹³⁴, conferindo-se ao indiciado a qualidade de objeto e não sujeito da relação processual. Poderá, entretanto, requerer qualquer diligência, sendo esta realizada ou não, a juízo da autoridade.

Mas o inquérito assim concebido encontra-se em descompasso com a nova ordem constitucional, a qual apresentou um elenco de princípios asseguradores dos direitos fundamentais do cidadãos, em seu art. 5º, dentre eles o sigilo de correspondência, o sigilo das comunicações telefônicas, inviolabilidade domiciliar, etc.

Eis o entendimento jurisprudencial :

¹³² Cf. Exposição de motivos do Código de Processo Penal

¹³³ Eis o teor do art. 6º, do CPP : “Logo que tiver conhecimento da prática da infração penal, a autoridade policial deverá:

I – dirigir-se ao local, providenciando para que se não alterem o estado e conservação das coisas, enquanto necessário;

II- apreender os objetos que tiverem relação com o fato, após liberados pelos peritos criminais;

III – colher todas as provas que servirem para o esclarecimento dos ato e suas circunstâncias;

IV – ouvir o ofendido;

V – ouvir o indiciado, com observância, no que for aplicável, do disposto no Capítulo III do título VII, deste Livro, devendo o respectivo termo ser assinado por 2 (duas) testemunhas que lhe tenha ouvido a leitura;

VI – proceder a reconhecimento de pessoas e coisa e a acareações;

VI – determinar, se for o caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias;

VIII – ordenar a identificação do indiciado pelo processo datiloscópico, se possível, e fazer juntar aos autos sua folha de antecedentes;

IX – averiguar a vida pregressa do indiciado, sob o ponto de vista individual, familiar e social, sua condição econômica, sua atitude e estado de ânimo antes e depois do crime e durante ele, e quaisquer outros elementos que contribuam para a apreciação do seu temperamento e caráter.

¹³⁴ Acerca do sistema inquisitivo, ver item 2.2, retro.

“A unilateralidade das investigações preparatórias da ação penal não autoriza a Polícia Judiciária a desrespeitar as garantias jurídicas que assistem ao indiciado, que não mais pode ser considerado mero objeto de investigações. O indiciado é sujeito de direitos e dispõe de garantias, legais e constitucionais, cuja inobservância, pelos agentes do Estado, além de eventualmente induzir-lhes a responsabilidade penal por abuso de poder, pode gerar a absoluta desvalia das provas ilícitamente obtidas no curso da investigação policial.”¹³⁵

A este respeito desenvolveu proveitoso estudo Fauzi Hassan Chouke em busca da sistematização das garantias inerentes à investigação criminal, visando a identificar a coerência interna destas garantias.¹³⁶

Segundo o autor :

“Ao agrupar princípios ontologicamente semelhantes (ainda que todos digam respeito à estrutura global do processo penal) torna-se mais fácil sua visualização enquanto sistema e, por conseguinte, perceber que, como parte de um todo, a supressão de algum por reforma constitucional pode comprometer o ordenamento globalmente considerado.

Omissis

Isso confere a tais normas um caráter totalmente “auto-aplicável”, independente, portanto, de uma regulamentação posterior e não se configurando meros compromissos políticos...

Não significa dizer que inexista pelo menos um princípio que tenha esse ar de comprometimento político (presunção de inocência), constituindo verdadeira matriz para a compreensão global do sistema instrumental penal, requerendo, inegavelmente, um compromisso não apenas técnico mas, também, ético do modelo utilizável. Uma de suas conseqüências mais sensíveis é o deslocamento da figura do ser humano da condição de objeto do processo (no nosso caso, da investigação) para a condição de sujeito, com direitos e deveres adequados a essa atividade.”¹³⁷

De modo diverso, o art. 187 do Código de Processo Penal preceitua que “o defensor do acusado não poderá intervir ou influir, de qualquer modo, nas perguntas e nas respostas”, fazendo crer que a assistência de advogado é meramente passiva. Assevere-se o pleno

¹³⁵ STF HC 73.271 Relator Ministro Celso de Mello – 19/03/96 – Revista Trimestral de Jurisprudência – volume 168 - 1999

¹³⁶ CHOUKE, Fauzi Hassan. *Garantias Constitucionais na Investigação Criminal*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995. P. 79.

¹³⁷ CHOUKE, Fauzi Hassan. *Garantias Constitucionais na Investigação Criminal*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995. Ps. 79, 80 e 81.

descompasso desta disposição legal com o atual paradigma adotado pelo Estado brasileiro e demais princípios constitucionais do processo.

Lembre-mos, pois, que estamos diante de disposições de uma legislação antiquada, promulgada em pleno regime de exceção, representado pelo 'Estado Novo' da era Vargas.

Sob este aspecto, faz-se imprescindível compreender a dinâmica por meio da qual se desenvolve o inquérito policial, tendo em vista ser esta importante peça para o embasamento de eventual ação penal pública, mas que da maneira como é conduzido, isto é, sem assegurar-se às partes o direito de participação, representado pela produção de provas, contradita de testemunhas, contestação de perícias, entre outros, acaba por destituir-se de valor jurídico definitivo.

Nesse sentido, os depoimentos podem ser recusados em fase processual, por decorrência do sistema inquisitivo aplicado ao inquérito, mitigando sua legitimidade face a não observância do devido processo legal.

Observe-se, ainda, a possibilidade de grave lesão ao patrimônio jurídico do investigado, como ocorre quanto à impossibilidade de contestação de provas periciais realizadas em fase de inquérito ou representada pela possibilidade de ajuizamento de ação penal.

Da mesma forma, a produção do inquérito é unilateral, não havendo participação do indiciado em qualquer de suas fases. Em verdade, sequer há fases no inquérito, que é elástico e não sofre os efeitos da preclusão, destituindo-se, neste particular, das características do processo.

Argumenta-se, a favor da manutenção do sistema inquisitivo puro no inquérito policial, a presença de autoridade detentora de poder discricionário, ou seja, ela pode decidir pelas medidas mais apropriadas ao caso, mas dentro dos limites da lei.

A este respeito declinou Hugo Nigro Mazzilli, reiterando lição de José Frederico Marques :

*“Apreciando situação semelhante no inquérito policial, com razão observou Frederico Marques ‘A investigação policial não pode ser tumultuada com a intromissão do indiciado. Somente quando o caso a averiguar é duvidoso, deve a polícia atender aos pedidos de prova formulados pelo réu ou pelo ofendido. A necessidade, porém, de praticar tais atos instrutórios fica entregue à apreciação discricionária da autoridade policial’ ”.*¹³⁸

Temos duas críticas a fazer à enunciação acima declinada : em primeiro passo, utiliza o autor (José Frederico Marques) o termo ‘réu’, para situação em que ainda não há processo (não significando dizer inexistência de prejuízos para o investigado); por segundo, afirma que a polícia “deve atender aos pedidos de prova formulados pelo réu”, para logo em seguida indicar que os atos de instrução se submeterão ao poder discricionário da autoridade policial.

Parece-nos contraditória a assertiva apresentada pelo autor, pois ou a autoridade **deve** realizar os atos necessários à implementação da prova requerida ou **poderá** efetivar as diligências essenciais à sua consecução.

Outro aspecto que nos chama a atenção é a afirmação de que a intervenção do investigado deverá restringir-se aos casos em que haja dúvidas quanto a autoria e materialidade do fato criminoso. Mas, se não há dúvida, torna-se desnecessário o inquérito, podendo o representante do Ministério Público dispensá-lo, em conformidade com o art. 39, §5º do Código de Processo Penal, propondo, ato contínuo, a ação penal.

Parece-nos que o inquérito policial faz-se necessário apenas nos casos de dúvida quanto à autoria e materialidade, devendo a investigação e apuração do delito, quando haja indiciado¹³⁹, sujeitar-se ao contraditório, em razão dos interesses antagônicos deste face ao Estado perquiridor.

A respeito do direito de participação dos investigado no inquérito, ministra Winfried Hassemer o seguinte :

¹³⁸ MARQUES, José Frederico. *Tratado de direito processual penal*, vol. 1, ed. Saraiva, 1980. P 191, apud MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito Civil : investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*. São Paulo : Saraiva, 1999. P. 194

¹³⁹ Abordaremos no item 2.2.1.6 os inquéritos parlamentares desenvolvidos com indiciados e aqueles nos quais, em razão do objeto da investigação, não há indiciado.

“cuanto más efectivamente participe el imputado en el desarrollo y la finalización del procedimiento, tanto más se podrá contar con un control del poder estatal en el procedimiento.”¹⁴⁰

De acordo com citado jurista, o princípio do contraditório proíbe ao órgão julgador a colheita de provas sem garantia da ampla defesa :

“Esto significa que el imputado debe tener ya durante el procedimiento instructorio un derecho de solicitud de prueba asegurado, que deben existir fundamentos claros para denegar las solicitudes de prueba que puedan ser controlados en forma precisa en caso de que el juez del hecho se haya negado una solicitud con razón o sin ella.”¹⁴¹

Atualmente o inquérito policial é uma das modalidades investigatórias que mais se vale do sistema inquisitivo, em patente contraste com as garantias constitucionais asseguradas ao acusado em geral¹⁴².

Reafirmamos, no entanto, que não é necessário destituir o inquérito policial de seu caráter essencialmente inquiridor, mas isto não significa que seja impossível a asseguaração, em algumas de suas fases, do contraditório e da ampla defesa, como ocorre no inquérito policial militar examinado a seguir.

2.2.1.5- INQUÉRITO POLICIAL MILITAR

O Código de Processo Penal Militar adota procedimento semelhante ao previsto no Código de Processo Penal para apuração de fatos considerados criminosos e sua autoria, através do inquérito.

O *caput* do art. 9º do mencionado diploma militar traz a concepção de inquérito policial militar, assim entendido :

¹⁴⁰ WINFRIED HASSEMER, Crítica al Derecho penal de Hoy, Tradução de Patricia S. Ziffer, Buenos Aires, Ad-hoc, 1998, p. 93, *apud* SÉGUIN Élida, *O direito ambiental : nossa casa planetária*. Rio de Janeiro : Forense, 2000. P. 240

¹⁴¹ Cf. WINFRIED HASSEMER, Crítica al Derecho penal de Hoy, Tradução de Patricia S. Ziffer, Buenos Aires, Ad-hoc, 1998, p. 93, *apud* SÉGUIN Élida, *O direito ambiental : nossa casa planetária*. Rio de Janeiro : Forense, 2000. P. 240.

¹⁴² A expressão ‘acusado em geral’ será examinado no item 2.5 deste capítulo.

“O Inquérito Policial Militar é a apuração sumária de fato, que, nos termos legais, configure crime militar, e de sua autoria. Tem o caráter de instrução provisória, cuja finalidade precípua é a de ministrar elementos necessários à propositura da ação penal.”

Há, porém, algumas características processuais no seio do inquérito policial militar, a começar por aquela prevista no parágrafo único do artigo 9º, *in verbis* :

“São, porém, efetivamente instrutórios da ação penal os exames, perícias e avaliações realizados regularmente no curso do inquérito, por peritos idôneos e com obediência às formalidades previstas neste Código”.

Portanto, se referidos exames, perícias e avaliações instruirão futura ação penal, devem ser amplamente discutidos pelo indiciado no momento de sua realização, sob pena de o transcurso do tempo prejudicar a defesa, consolidando-se uma prova que poderia ter sido ilidida oportunamente.

Nesse sentido, exsurge do comando da lei processual penal militar traços de processualidade presentes no inquérito policial militar, configurados, sobretudo, pelo direito de formulação de quesitos pelo investigado durante a realização da prova pericial, prevalecendo, no entanto, o rigor do sistema inquisitivo.

Não estamos com isto objetivando descaracterizar o inquérito policial militar, mas tão-só compreender as suas múltiplas formas de se desenvolver, chegando mesmo a se confundir, em algumas de suas fases, com o processo.

Assim, se para se desenvolver a investigação militar necessários são instrumentos pertinentes a uma instrução processual, não estaríamos diante de um inquérito propriamente dito, mas, sim, de um processo, como demonstrado nas outras modalidades de inquérito.

2.2.1.6 - INQUÉRITO PARLAMENTAR

O inquérito parlamentar pode ser compreendido como o instrumento que materializa os trabalhos realizados por uma CPI, seja reunindo elementos comprobatórios dos fatos sob apuração, seja colhendo o depoimento dos diversos envolvidos – indiciados, testemunhas, autoridades federais, estaduais, municipais ou Ministros de Estado.

Cumprido ressaltar, entretanto, que nem sempre haverá indiciado(s) em uma CPI, isto porque o fato determinado¹⁴³ sob investigação pode revelar-se desassociado de atos delituosos ou ilícitos civis. Exemplo disso foram as CPI's constituídas para investigar o “sistema penitenciário brasileiro” e o “endividamento agrário”.

Portanto, as CPI's poderão ter funções próprias e distintas umas das outras, consoante magistério do Professor Fábio Konder Comparato :

“as comissões parlamentares de inquérito podem exercer tanto uma função de preparação legislativa quanto de fiscalização ou controle. Na primeira hipótese, o procedimento adapta-se à atividade de mera informação do Congresso, por meio de estudos ou pesquisas. Na segunda, o procedimento é inquisitorial, exercendo a comissão poderes coercitivos de investigação”¹⁴⁴

A partir da compreensão desta específica função institucional das CPI's, poder-se-ia afirmar que por via indireta ela contribui para a implementação do ordenamento jurídico, por meio de provimentos legais de caráter geral e abstrato.

Tais provimentos, no entanto, não integram a competência legislativa das CPI's, pois, como já afirmado neste trabalho, estas fazem parte do todo representado pelo Congresso Nacional.¹⁴⁵

Em razão disso, as CPI's só poderão discutir e votar projetos de leis se houver delegação expressa do regimento interno das respectivas Casas Legislativas, dispensando-se, neste caso, a votação em plenário, ressalvada a hipótese de recurso de um décimo dos membros da Casa, que poderão avocar a competência para aprovar os projetos discutidos pela comissão.

No que tange à função de fiscalização ou controle, COMPARATO assevera que se trata de procedimento inquisitorial, linha da qual nos distanciamos por entender que se aplica

¹⁴³ A respeito do tema, ver item 1.6.3, do capítulo 1.

¹⁴⁴ COMPARATO, Fábio Konder – *Comissões Parlamentares de Inquérito – Limites*, in Revista Trimestral de Direito Público, vol. 5, pág. 66 e seguintes - apud Odacir Klein, in *Comissões Parlamentares de Inquérito – A sociedade e o cidadão*. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris Editor, 1999. P. 36.

¹⁴⁵ Ressalve-se tão-só a delegação de competência legislativas às comissões, conforme preceitua o inciso I, do § 2º do art. 58, da CF/88. No entanto, como há o controle do ato legislativo pelo executivo, mediante sanção ou veto ao projeto de lei (negativa de sanção), importa saber se os provimentos emitidos pelas comissões possuem

o devido processo legal ao inquérito parlamentar, à exceção daqueles nos quais não haja pessoas com interesses antagônicos.

A fim de ampliar a compreensão sobre o inquérito parlamentar, será de grande valia proceder a sua comparação com o inquérito judicial.

Embora sejam institutos jurídicos distintos, o inquérito parlamentar e o inquérito judicial possuem grandes semelhanças. Salientamos, no capítulo 1, um de seus traços distintivos, qual seja o limite dos poderes de investigação das CPI's, que não se trata de poderes jurisdicionais.¹⁴⁶

Nesse sentido, os poderes concedidos às CPI's encontram seu limite nos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal. Tais direitos poderão ser mitigados tão-só pelo poder judiciário mediante decisão fundamentada, porquanto o interesse coletivo prevalece sobre o particular.

Estas dissimilitudes, entretanto, não constituem óbice ao postulado da ampla defesa e do contraditório perante às CPI's, como se verá mais adiante.

Uma vez demonstrada as diferenças primordiais entre um e outro instituto, fincada na reserva constitucional de jurisdição, resta constatar seus pontos de contato. Para tanto, a compreensão do inquérito parlamentar perpassará necessariamente pelas atribuições conferidas às CPI's pelo texto constitucional.

Preceitua o art. 58, § 3 ° da Constituição Federal de 1988 que as *“comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”*.

Temos como lastro de estudo três modelos de investigação judicial : o inquérito judicial instaurado em processo falimentar, o inquérito adotado nas contravenções penais e as

poder de coerção, ainda que diverso daquele conferido ao provimento jurisdicional, por ser este concreto e individual. Retornaremos ao assunto no item 2.6.1, deste capítulo.

¹⁴⁶ Sobre o assunto, ver item 1.6.1, do capítulo 1 e 2.2.1.3 do presente capítulo.

investigações judiciais abertas para apuração de abuso do poder econômico, abrangidas pelo procedimento sumaríssimo, definida pela Lei Complementar n.º 64/90.

Como visto no item 2.2.1.3, todas essas formas de investigação submetem-se ao contraditório, com expressa previsão legal, dado o poder de que está revestida a autoridade judicial que, dentro dos limites legais, a tudo poderá proceder a fim de apurar a verdade.

Assim, o legislador, com o intuito de garantir maior legitimidade às investigações judiciais, assegurou ao investigado a possibilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa.

Quanto às CPI's, apesar de não se lhes conferir poderes jurisdicionais, nem estarem estas investidas, *prima facie*, da competência de emitir provimentos com força coercitiva¹⁴⁷, de caráter concreto e individual, a sua equiparação a órgão investigador com poderes próprios das autoridades judiciais legitima-as a tudo fazer para apurar a verdade do fato determinado que deu causa a sua constituição (e demais fatos circunspectos), observada a lei e o princípio da reserva constitucional de jurisdição.

Essa linha de raciocínio é abordada pelo Prof. José Nilo de Castro :

“O inquérito, de que cogitam as Comissões Parlamentares municipais, não equívale a inquéritos policiais, sem o contraditório, na forma inquisitorial. Não se está mais a colher provas provisórias, numa fase pré-processual, que servirá de elementos para instauração de ação penal ou civil, conforme o caso. Preceitua o § 3.º do art. 58 da Constituição da República que as Comissões Parlamentares de Inquérito “terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

Ora, ao se estatuir que as CPI's têm poderes próprios das autoridades judiciais está-se aí a dizer que a audiência do investigado é da essência deste processo judicialiforme, sob pena de nulidade. É que, como o Judiciário, os poderes da CPI exercem-se numa relação de processos instaurados. Compreende-se hoje a CPI como processo judicialiforme, nos termos da Constituição Federal e da Lei n.º 1.579/52, podendo convocar pessoas, autoridades, requisitar documentos, aplicando-se a legislação processual penal. Tendo, pois, a CPI, consoante o Texto Constitucional (§ 3.º, art. 58), poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (não policiais, de inquérito apenas), conclui-se inquestionavelmente que se aplica, sob pena de nulidade, às CPIs a regra insculpida nos itens LIV e LV, do art. 5.º, da

¹⁴⁷ Acerca da emissão de provimentos pelas CPI's ver item 2.6.1, do presente capítulo.

Constituição Federal. Torna-se plenamente exigível o dever de respeito ao postulado da bilateralidade e da instrução contraditória.”¹⁴⁸

Estamos acordes com a opinião do autor, reiterando, no entanto, a existência de aspectos distintos entre ‘poderes de investigação’ e ‘poderes jurisdicionais’, o que nos possibilitou melhor delimitar a esfera de competência outorgada às CPI’s.¹⁴⁹

Um aspecto comum, de suma importância, entre as CPI’s e as investigações judiciais, encontra-se descrito no art. 21 da Lei Complementar 64/90, mais uma vez transcrito para facilitar a compreensão :

“As transgressões a que se refere o art. 19 desta lei complementar serão apuradas mediante procedimento sumaríssimo de investigação judicial, realizada pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais, nos termos das Leis n^os 1.579, de 18 de março de 1952, 4.410, de 24 de setembro de 1964, com as modificações desta lei complementar.

Assim, ao adotar a forma procedimental da Lei 1579/52, a qual dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito, o legislador equiparou, por via reflexa, as investigações judiciais de crimes eleitorais ao inquérito parlamentar, garantindo ao ‘representado’, naquelas, expressamente, ampla defesa.

Importa compreender se tais garantias abrangem o inquérito parlamentar, ante o conteúdo da expressão ‘com as modificações desta lei complementar’, direcionado às leis n^os 1579/52 e 4410/64.

A nosso entender, a assertiva contida na parte final do art. 21 da Lei Complementar n^o 64/90, refere-se ao caráter procedimental, instrutório das investigações judiciais, não possuindo força de destituir os atributos constitucionais assegurados no bojo da investigação parlamentar, valendo-se o hermeneuta, neste caso, da interpretação analógica.

Com isso, a adoção de um parâmetro legal para o desenvolvimento das investigações judiciais gera a possibilidade de exercício da analogia nos casos em que a lei que regulamenta

¹⁴⁸ CASTRO, José Nilo de. *A CPI municipal*. Belo Horizonte : Del Rey, 1993. Ps 42 e 43

¹⁴⁹ O assunto foi objeto de estudo no capítulo 1, item 1.6.1.

as CPI's permaneça silente, com o fim de subsidiar o inquérito parlamentar dos meios de defesa presentes nos inquéritos judiciais.

Com a medida, preenchem-se as lacunas existentes na n ° lei 1579/52 sem que haja, no entanto, lesão ao princípio da reserva legal. Isto porque é a própria lei que abastecerá as falhas do ordenamento jurídico. Vale dizer, se a Lei Complementar n ° 64/90 faz menção aos procedimentos adotados no inquérito parlamentar, também este pautar-se-á pelas garantias previstas naquela modalidade de investigação judicial.

Sob essa perspectiva, o inquérito parlamentar sujeita-se ao contraditório e à ampla defesa, tema que retomaremos no item 2.6.3.

2.3 - ASPECTOS PROCESSUAIS DO INQUÉRITO

Todas as modalidades de inquérito apresentadas neste trabalho poderão valer-se de testemunhas e peritos, cujo fim será propiciar a apuração dos fatos ocorridos o mais próximo possível da verdade real.

A contradição está em que parte da doutrina preconiza a manutenção do sistema inquisitivo no que tange ao investigado. No entanto, as provas realizadas no inquérito possuirão necessariamente características e conseqüências processuais.

Em decorrência da assertiva supra, as testemunhas, os peritos, os contadores, os intérpretes e os tradutores que fizerem afirmações falsas, ou negarem ou calarem a verdade, poderão ser processados criminalmente pela prática do ilícito penal previsto no art. 342 do Código Penal.

Não há previsão legal a respeito da contradita de testemunha na fase de inquérito, no entanto, estas se submetem ao compromisso de dizer a verdade, sob as penas da lei penal.

Essa disparidade de tratamento fere, a nosso sentir, o devido processo legal e dois dos princípios dele derivados : a isonomia e o contraditório.

A respeito do assunto, discorreu MAZZILLI :

“Como o inquérito civil se destina apenas a fornecer a base para a decisão de um único dos co-legitimados, decisão esta que se resume em propor ou não a ação civil pública, e como essa decisão é apenas interna corporis do Ministério Público e não condiciona a ação dos demais co-legitimados, parece-nos mais adequado considerá-lo mero procedimento. A nosso ver, isso não obsta, porém, a que, em sentido lato, seja considerado processo administrativo, inclusive para fins penais (v.g., no crime de falso testemunho)”¹⁵⁰

A visão do autor acolhe o processo como uma relação jurídica, incluindo, em seu conceito, o procedimento. Sua concepção, portanto, o faz incorrer na errônea afirmação de que o Ministério Público pode outorgar ao investigado o exercício do contraditório em um inquérito e em outro não¹⁵¹, e, ainda, que determinados inquéritos possuem natureza processual em ‘sentido lato’, como se o órgão ministerial fosse detentor dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório e pudesse distribuí-los de acordo com a conveniência de cada caso.

O que defendemos na presente dissertação, cuja viga mestra é o devido processo legal perante o inquérito parlamentar, é que certas modalidades de inquérito possuem caráter procedimental, asseguradas a ampla defesa e o contraditório e não que vários inquéritos de uma mesma modalidade possam ora estar sujeitos, ora não, a estes princípios.

Quanto às CPI’s, a Lei 1579/52 prevê, expressamente, a possibilidade de inquirição de testemunhas **sob compromisso**, as quais serão intimadas de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação processual penal, dispensando-se-lhes os mesmos efeitos a que estariam sujeitas em uma instrução penal – condução coercitiva (após autorização judicial); processamento por falso testemunho, etc.

Analisemos, por fim, as provas periciais. Como já restou declinado nos itens referentes ao inquérito policial e ao inquérito policial militar, deve-se assistir ao investigado o direito de participação efetiva durante a realização destas provas, assegurando-se-lhe o contraditório e a ampla defesa, porquanto a impugnação *a posteriori* poderá resultar infrutífera em razão do

¹⁵⁰ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito Civil : investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*. São Paulo : Saraiva, 1999. P 49

¹⁵¹ Conforme item 2.2.1.2.

decorso do tempo, estendendo-se a presente argumentação às demais modalidades de inquérito abordadas no decorrer deste capítulo.

Lembremos que tais provas serão ou poderão ser utilizadas para instruir eventual ação civil ou penal, pelo que entendemos que o momento de contestá-las e impugná-las é o da sua feitura e não quando já estejam concretizadas.

2.4 - NATUREZA DO INQUÉRITO PARLAMENTAR

Diversamente do inquérito civil, cuja previsão advém da Lei nº 7347/85, possuindo natureza tipicamente procedimental, o inquérito parlamentar encontra-se delineado no texto constitucional, em seu art. 58 § 3º, como instrumento pragmático e conformador do conteúdo de uma CPI.

Possui natureza procedimental-investigatória, mas não mera investigação limitada a fornecer elementos de convicção para futura ação civil ou penal, visto que o inquérito parlamentar processa-se com os mesmos poderes da investigação judicial, podendo dele emanar provimentos geradores de restrições a bem jurídicos dos investigados.

Por conseguinte, haverá hipóteses em que o procedimento nele adotado deverá ser realizado em contraditório¹⁵², a fim de legitimar a atuação das CPI's.

2.5 - O INVESTIGADO EM UMA CPI – INDICIADO OU ACUSADO ?

O investigado em uma CPI, a teor da Lei nº 1579/52 é considerado indiciado, ilação obtida através da observação do conteúdo de seu artigo 2º, *in verbis* :

*“No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito ...ouvir os **indiciados...**” grifamos*

Da mesma forma procede no seu art. 3º, ora transcrito :

¹⁵² Ver item 2.6.3 deste capítulo.

“Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal.” grifamos

A princípio, a resposta parece concluída e bastante. No entanto, resta aprofundar nos termos *acusado* e *indiciado*, declinando e compreendendo sua concepção jurídica, para então apresentar eventual distinção entre um e outro.

Vejamos, assim, a concepção jurídica de *acusado* :

“Acusado, em processo-crime, é a pessoa a quem se atribui a prática de crime ou de contravenção penal. Para bem estabelecer-se o respectivo conceito, deve ser verificado, antes de mais nada, que, tanto quanto o órgão acusador, relativamente à punição do culpado, tem ele direito, com o demonstrá-la pelos meios regulares à pronúncia de sua inocência, mediante provimento jurisdicional adequado, de órgão do Poder Judiciário; vale dizer, direito à jurisdição”.¹⁵³

Mas o vocábulo tem incidência em procedimentos destinados a apurar infrações distintas dos ilícitos penais, sendo um destes casos o do processo para expulsão de filiado a partido político. Eis o teor do art. 23 da Lei n° 9096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) :

“A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§ 1º. Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

*§ 2º. Ao **acusado** é assegurado amplo direito de defesa.”*

O termo *indiciado* possui conceitos diferenciados em razão da matéria envolvida, estando relacionado ao direito administrativo ou direito penal. Eis o entendimento doutrinário:

*“Indiciado (Direito administrativo) – Funcionário público que, por ter atentado contra a hierarquia, infringindo dever funcional, ou ter cometido crime contra a administração, deve responder ao **processo administrativo**”*¹⁵⁴
(grifamos)

¹⁵³ TUCCI, Rogério Lauria. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, v. 4, 1977. P. 251

¹⁵⁴ Comissão de Redação - Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, v. 43, 1977. P.442 – A concepção de indiciado resvala em tormentosa questão sobre o inquérito administrativo – se processo ou procedimento – que dentro de uma linha de pensamento que poderíamos denominar de tradicional considera o primeiro sujeito ao contraditório, diversamente do segundo. Assim, segundo o conceito supra, o indiciado, ao responder processo administrativo, estará, ou pelo menos deveria estar, amparado pelo devido processo legal. Tal entendimento sobre processo e procedimento foi reavaliado por Elio Fazzalari, como se verá no item 2.6 do presente capítulo.

Estamos, aqui, diante de uma reduzida abrangência do termo indiciado, limitado aos servidores públicos, contra os quais promove-se o denominado inquérito administrativo em razão de insubordinação hierárquica ou crimes praticados contra a Administração Pública.

A polêmica não reside em seu conceito, mas em se saber se o inquérito administrativo é um processo ou procedimento administrativo. Por outro lado, a concepção de processo e procedimento possui interpretações diversas, sendo que a adotada por este trabalho é aquela concebida por FAZZALARI.¹⁵⁵

Portanto, consoante a definição dada a processo e procedimento é que poderemos melhor compreender a utilização dos institutos processuais da ampla defesa e do contraditório.

Por enquanto, prosseguiremos com o conceito de indiciado, desta vez enfocado sob a ótica do direito penal :

“Diz-se indiciado o ser humano a quem é atribuída a prática de uma infração à lei penal, enquanto não instaurado o processo criminal à mesma correspondente. O vocábulo revela, portanto, a suspeita de que tenha sido ele o autor do cometimento delitivo, suspeita essa reforçada quando do ajuizamento da ação penal, mediante denúncia do ministério público (ação penal pública ou queixa do ofendido ou seu representante legal (ação penal privada)).

Omissis

Indiciado é, portanto, na opinião generalizada da doutrina processual penal, a pessoa mostrada pelos indícios como autora da infração penal que se lhe imputa, dadas as “circunstâncias que nos revelam, pela conexão que guardam com o fato probando, a existência desse mesmo fato”¹⁵⁶

Definidos os conceitos de acusado e indiciado, resta saber se há tratamento diferenciado a um e outro, beneficiando-se um com o direito a ampla defesa e contraditório e o outro não.

Entendemos que não basta qualificar o indivíduo como acusado ou indiciado para, a partir daí, aferir seu direito ao devido processo legal.

¹⁵⁵ A propósito ver item 2.6.

Antes é preciso avaliar a estrutura do procedimento¹⁵⁷ a que esteja submetido o indivíduo, se procedimento realizado em contraditório ou não.

Nesse sentido, o inquérito e processo são espécies de procedimentos, mas há inquéritos (judicial, parlamentar) desenvolvidos inteiramente com natureza procedimental sujeita ao contraditório¹⁵⁸. Outros inquéritos apresentam referidas garantias constitucionais em apenas algumas de suas fases procedimentais, como é o caso da prova pericial no inquérito policial militar.

Em todos estes casos (inquéritos judiciais, parlamentares e policiais militares) o investigado é designado pelo termo indiciado, o que não diminui suas garantias processuais.

Para efeitos legais, o indiciado deve ser considerado acusado em geral, nos termos do art. 5º, LV, da CF/88, assegurando-se-lhe o contraditório e a ampla defesa.

Mas há a temerária argumentação de que o inquérito se desenvolve sem que haja prejuízo ao investigado, posto que “dele não decorrem limitações, restrições ou perda de direitos.”¹⁵⁹

Não seria o próprio envolvimento do investigado prejudicial ao seu bom nome, principalmente levando-se em conta as dificuldades de se manter sigilo nos inquéritos desenvolvidos ?¹⁶⁰

Estamos diante do direito subjetivo do indivíduo de argüir o que lhe for favorável no momento adequado (ainda na fase investigatória) e não quando for formalmente processado.

Sob este aspecto, deve-se entender o escopo das investigações desenvolvidas, pois não teria o menor sentido se fossem realizadas para nada apurar ou constatar.

¹⁵⁶ Comissão de redação. Enciclopédia Saraiva de Direito. São Paulo : Saraiva, v. 43, 1977. P. 442.

¹⁵⁷ Procedimento aqui compreendido como gênero do qual o processo é espécie.

¹⁵⁸ Sobre o assunto ver itens 2.2.1.3 e 2.2.1.6;

¹⁵⁹ Cf. MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito Civil* : investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo : Saraiva, 1999. P. 48

¹⁶⁰ Quanto ao tema, ver. restrições de direitos impostas por inquérito administrativo instaurado em decorrência de intervenção ou liquidação extrajudicial – item 2.2.1.1

Declinamos, assim, o ponto de vista do jurista José Frederico Marques :

“É para acusar que o Estado investiga o delito e sua autoria e propõe, ulteriormente, a ação penal. Donde inferir-se que a persecutio criminis tem por objeto : a) preparar a acusação b) invocar a tutela jurisdicional do Estado-Juiz para julgar a acusação.”¹⁶¹

Ora, se o objetivo final das investigações é promover a acusação do indiciado, encontram-se os termos ‘indiciado’ e ‘acusado’ abarcados pelo conceito de acusado em geral, não havendo distinção jurídica, mas sim terminológica, entre um e outro, sem qualquer influência no conteúdo do procedimento a ser desenvolvido (seja ele denominado inquérito ou processo).

A este respeito foram feitas algumas observações por Nelson de Souza Sampaio, a seguir transcritas :

“Considerando a espécie de comissão parlamentar aqui estudada – a que denominamos político-legislativa -, parece-nos que o legislador não devia usar a expressão “indiciados”. Só nos inquéritos parlamentares para apurar crimes de responsabilidade ou para decidir sobre o decoro de um membro do Legislativo pode-se conceber, em boa técnica jurídica, a presença de “indiciados”. Nos demais inquéritos parlamentares, cujo escopo é informativo – informar a câmara investigadora ou a opinião pública -, todos que são ouvidos deveriam ser considerados ‘testemunhas’ ”.¹⁶²

Posteriormente, mencionado autor reconhece que sua crítica restringe-se ao aspecto doutrinário, porquanto *“como intérprete, temos de reconhecer que a lei diferenciou, no inquérito parlamentar, o ‘indiciado’ e a ‘testemunha’ ”.¹⁶³*

Surge, todavia, outra problemática – nas CPI’s as testemunhas podem se converter em indiciados, deslocando-se da posição de auxiliares para a de sujeitos da investigação, desde que parem dúvidas sobre sua participação nos fatos sob inquirição.

¹⁶¹ José Frederico Marques. *Elementos de Direito Processual Penal* - v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1961. P. 131.

¹⁶² SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas – Serviço de Publicações, 1964

¹⁶³ SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas - Serviço de Publicações, 1964. P 48.

Tal não acontece perante o processo civil, criminal ou administrativo e nenhuma das modalidades de inquérito apresentadas, à exceção do inquérito parlamentar, já que naquelas hipóteses outro processo ou inquérito deverá ser instaurado ou mesmo ser realizado aditamento à ação penal, caso haja suspeita acerca da participação da testemunha no delito.

No procedimento investigatório estão as testemunhas obrigadas a dizer a verdade, sob pena de incorrerem na prática de crime de falso testemunho, todavia permanece latente o privilégio contra a auto-incriminação, desobrigando-se a produzir provas contra si mesmas.

Fato é que a conversão da testemunha em investigado poderá trazer prejuízos ao depoente, razão por que não encontramos outra solução para a hipótese senão a desconsideração de seu depoimento na qualidade de testemunha, tendo em vista a superveniência de fato modificador de sua condição jurídica perante o inquérito parlamentar.

A respeito do tema aduzimos ementa do Supremo Tribunal Federal :

*“A toda testemunha podem ser feitas perguntas cujas respostas envolvam a confissão de algum delito. Em tais hipóteses, cabe-lhe o direito de calar-se, invocando o princípio de que ninguém pode ser obrigado à auto-incriminação”*¹⁶⁴

E ainda :

*“O privilégio contra a **auto-incriminação** - que é plenamente invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito - traduz direito público subjetivo assegurado a qualquer pessoa, que, na condição de testemunha, de indiciado ou de réu, deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário. O exercício do direito de permanecer em silêncio não autoriza os órgãos estatais a dispensarem qualquer tratamento que implique restrição à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. Precedentes. O direito ao silêncio - enquanto poder jurídico reconhecido a qualquer pessoa relativamente a perguntas cujas respostas possam incriminá-la (nemo tenetur se detegere) - impede, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha, por tal específica razão, a ser preso, ou ameaçado de prisão, pelos agentes ou pelas autoridades do Estado.”*¹⁶⁵

¹⁶⁴ STF – HC 71.421 – Relator Ministro Celso de Mello.

¹⁶⁵ STF – HC 79.812 – Relator Ministro Celso de Mello. Publicação. J. em 08.11.2000. DJ 16-02-01

O direito de se calar poderá ser sustentado pelas testemunhas quando haja possibilidade de ofensa a direitos previstos na Constituição Federal vigente, tais como o de não se incriminar.

Logo, as pessoas ouvidas perante o inquérito parlamentar, independentemente da terminologia utilizada - acusados ou indiciados – serão compreendidas pelo conceito de acusado em geral, previsto no inciso LV, da Constituição Federal de 1988, com as repercussões jurídicas daí decorrentes – garantia do contraditório e da ampla defesa – observados os pressupostos enfocados no item seguinte : emanção de um provimento; pessoas com interesses antagônicos aos do órgão investigador.

2.6- PROCESSO E PROCEDIMENTO

Processo e procedimento são dois termos cuja significação pode variar de acordo com o contexto em que são empregados. Objetivamos apresentar o conceito jurídico-científico de cada um deles, ampliando a compreensão do exercício do contraditório em um e outro. Para tanto, nos ateremos aos estudos desenvolvidos por FAZZALARI.

Antes, apresentaremos a concepção tradicional acerca de processo e procedimento baseada no critério teleológico, que concebe o processo como relação jurídica.

Com referência ao processo, *“em meio às variedades de aceção do termo, pode-se perceber uma constante implícita em seu sentido : a de movimento e de conseqüente desenvolvimento e transformação, o que se contrapõe à inércia, à imobilidade e inalterabilidade.”*¹⁶⁶

De acordo com a exposição do Prof. Aroldo Plínio Gonçalves :

*“A linha doutrinária que separa o procedimento do processo firmou-se sobre o critério teleológico, pelo qual se atribui finalidades ao processo e se considera o procedimento delas destituído”.*¹⁶⁷

¹⁶⁶ GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo*. Rio de Janeiro: Aide, 1992. P. 60

¹⁶⁷ GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo*. Rio de Janeiro: Aide, 1992. P. 64.

E prossegue :

“Essa posição predomina na doutrina processual brasileira contemporânea, em que o procedimento comparece como técnica que ‘disciplina, organiza ou ordena, em sucessão lógica o processo’, a técnica de ‘ordenação e racionalização da atividade a ser desenvolvida’ (...) ‘forma imposta ao fenômeno processual’¹⁶⁸”

O critério teleológico não atende aos anseios do moderno direito processual, que depende da harmonização de novas teorizações com o modelo constitucional vigente. Isto implica a percepção do processo como espécie de procedimento realizado em contraditório.

Com isso, almeja-se compreender uma das problemáticas processuais, ou seja, sujeição do inquérito parlamentar ao devido processo legal e aos princípios dele decorrentes.

Nesse sentido, melhor nos atende o critério lógico de distinção entre processo e procedimento, posto que tal promoverá coerência de fundo epistemológico necessária à apreensão das proposições da presente dissertação.

Assim :

“Pelo critério lógico, as características do procedimento e do processo não devem ser investigadas em razão de elementos finalísticos, mas devem ser buscadas dentro do próprio sistema jurídico que os disciplina. E o sistema normativo revela que, antes que ‘distinção’, há entre eles uma relação de inclusão, porque o processo é uma espécie do gênero procedimento, e, se pode ser dele separado é por uma diferença específica, uma propriedade que possui e que o torna, então, distinto, na mesma escala em que pode haver distinção entre gênero e espécie. A diferença específica entre o procedimento em geral, que pode ou não se desenvolver como processo, e o procedimento que é processo, é a presença neste do elemento que o especifica : o contraditório. O processo é um procedimento, mas não qualquer procedimento; é o procedimento de que participam aqueles que são interessados no ato final, de caráter imperativo, por ele preparado, mas não apenas participam; participam de uma forma especial, em contraditório entre eles, porque seus interesses em relação ao ato final são opostos.”¹⁶⁹

¹⁶⁸ PIMENTEL, Wellington Moreira. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 2ª edição. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1979, v. 3. P. 9 – apud, GONÇALVES, op. cit., pg. 65

¹⁶⁹ GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo*. Rio de Janeiro : Aide, 1992. P. 61

A concepção de procedimento apresentada por FAZZALARI será retomada no item 2.6.2. Resta, ainda, a compreensão do que seja ato final, o qual provém do procedimento e fundamenta, no processo, a sua realização sob a forma contraditória, sendo este o tema do item seguinte.

2.6.1 – DO PROVIMENTO

Segundo FAZZALARI :

“Se, in prima approssimazione, indichiamo come ‘provvedimenti’ gli atti con cui gli organi dello Stato (gli organi che legiferano, quelli che governano in senso lato, quelli che rendono giustizia, e così via) emanano, ciascuno nell’ambito della propria competenza, disposizioni imperative; e come ‘procedimento’ la sequenza di attività che precede il provvedimento, lo prepara, e si conclude con esso; se accogliamo queste prime, sommarie nozioni, siamo in grado di constatare che, di norma, il provvedimento di un organo dello Stato costituisce, appunto, la conclusione di un procedimento, l’atto finale del medesimo : nel senso che la legge no riconosce al provvedimento validità e/o efficacia, se esso non è, fra l’altro, preceduto dalla serie di attività preparatorie dalla legge stessa stabilite.”¹⁷⁰

Dentro da linha de pesquisa desenvolvida por FAZZALARI, o provimento, representando o ato final do procedimento, poderá emanar de quaisquer das funções¹⁷¹ do Estado : legislativo, executivo e judiciário.

Por sua vez, o procedimento destinado a produzir um provimento deverá sujeitar-se ao contraditório, quando este (provimento) puder repercutir positiva ou negativamente sobre bens jurídicos das partes envolvidas, cujos interesses sejam opostos.

¹⁷⁰ FAZZALARI, Elio. *Instituzioni de Diritto Processuale*. 8ª edição. Padova : CEDAM, 1996. Tradução livre: Se, em uma primeira aproximação, indicamos como ‘provimentos’ os atos por meio dos quais os órgãos do Estado (os órgãos que legislam, aqueles que governam em sentido lato, aqueles que produzem justiça, e assim por diante) emanam, cada um deles no âmbito da própria competência, disposições imperativas, e como ‘provimento’ a seqüência de atividades que precedem o provimento, o preparam, concluindo-se em razão delas; se acolhemos estas primeiras, sumárias noções, estamos próximos de constatar que, em regra, o provimento de um órgão do Estado constitui, de fato, a conclusão de um procedimento, o ato final do mesmo : no sentido de que a lei não reconhece ao provimento validade e/ou eficácia, se este não é, dentre outros, precedido da série de atividades preparatórias estabelecidas pela própria lei.

¹⁷¹ Segundo Hélio Tornaghi : “A *communis opinio* dos publicistas é, hoje em dia, no sentido de que as expressões Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário são impróprias. O poder do Estado é um só, as funções é que variam.”, in A relação processual penal, Ed. Saraiva, São Paulo, 1987. P. 91.

Em sentido mais amplo, deve-se ressaltar a necessidade de observância do devido processo legal¹⁷² nos procedimentos dos quais resultem provimentos, inferência feita a partir da frase ‘preceduto dalla serie de attività preparatorie dalla legge stessa stabilite’.

Sob este aspecto, com a existência de interesses antagônicos no procedimento, o provimento não possuirá validade e/ou eficácia se não for precedido da série de atividades preparatórias estabelecidas pela própria lei, fechando-se o ciclo de formalidades para a sua consecução.

Será necessário, assim, verificar se as CPI’s emitem provimentos como resultado do inquérito parlamentar, a fim de corroborar a assertiva de que estas devem se sujeitar ao contraditório e à ampla defesa.

Destacamos, a este respeito, o art. 5º, da Lei n º 1579/52 :

“As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução”¹⁷³

As resoluções são, sem dúvida, provimentos emanados pelo legislativo, desde que sejam necessárias para regular matéria de competência da respectiva Casa Legislativa, perante a qual se constituiu a CPI.

Nesse mesmo sentido, o regimento interno do Senado Federal, *verbis* :

“Art. 150. Ao término de seus trabalhos, a comissão parlamentar de inquérito enviará à Mesa, para conhecimento do plenário, seu relatório e conclusões.

§1 º. A comissão poderá concluir seu relatório por projeto de resolução se o Senado for competente para deliberar a respeito”.

No entanto, podem haver casos investigados em que a competência legislativa específica não é do Senado ou da Câmara dos Deputados, dependendo da participação do Executivo.

¹⁷² A propósito do tema ver item 4.2, do capítulo 4.

¹⁷³ Sobre resolução discorremos no item 2.4 do capítulo 2.

Amplia-se, nesta hipótese, a competência das comissões, podendo estas discutir e votar projeto de lei.

Eis a previsão contida no regimento interno do Senado Federal :

Art. 90 – Às comissões compete :

I – discutir e votar projeto de lei nos termos do art. 91;

Eis o teor do art. 91 :

“Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Senado, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar projetos de lei, exceto quanto a :

I – lei complementar;

II – projetos de iniciativa de comissão;

III – projetos de código;

IV – proposições oriundas da Câmara dos Deputados, ressalvado o disposto no inciso IV do § 1º deste artigo;

§ 1º O Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, as seguintes matérias:

I – omissis

II – omissis

III – omissis

IV – projetos de lei da Câmara de iniciativa parlamentar que tiverem sido aprovados em decisão terminativa, por comissão daquela Casa;

Na hipótese de haver delegação de competência às CPI's, estas poderão regulamentar as matérias investigadas, sujeitas, as que tiverem fora da exclusiva alçada do Congresso Nacional, à sanção do Presidente da República, ou à derrubada do veto.

É patente, portanto, que as CPI's podem emitir provimentos, seja por meio de resoluções ou projetos de lei. Estes, ainda que de caráter geral e abstrato, produzem conseqüências no mundo jurídico, importando que o procedimento adotado para a sua emanção deve obedecer ao contraditório, assegurando-se ampla defesa aos 'acusados em geral', face aos interesses opostos das partes envolvidas no inquérito parlamentar.

Apresentamos, até o momento, a face tocante à função de preparação legislativa atribuída às CPI's. Há, ainda, que se verificar se ocorre a emissão de provimentos durante desenvolvimento do inquérito parlamentar aberto para a realização de atividades de controle e investigação.

Entendemos que, como bem aduz FAZZALARI, o provimento é uma disposição imperativa. Assim, se as CPI's podem determinar a quebra do sigilo bancário, fiscal ou telefônico, estamos diante de um provimento a ser proferido contra pessoas cujos interesses são contrários ao da investigação parlamentar, sujeitando-se o inquérito parlamentar ao devido processo legal.¹⁷⁴

2.6.2 - DO PROCEDIMENTO ENQUANTO GÊNERO DO QUAL O PROCESSO É ESPÉCIE

Demonstrou-se no item pretérito, a essencialidade da realização do procedimento em contraditório para a emanção de um provimento por quaisquer dos órgãos do Estado, quando haja possibilidade de afetação dos bens jurídicos da pessoa submetida ao processo.

Faz-se imprescindível, assim, a compreensão do processo enquanto espécie do procedimento. Deste último, assumindo a condição de gênero, advém espécies sujeitas ou não ao contraditório, conforme possuam ou não dois dos requisitos essenciais a sua observância : parte detentora de interesses opostos ao do poder público e emanção de um provimento.

A este respeito, FAZZALARI formulou tese sobre o processo, *in verbis*:

“Se, poi, al procedimento di formazione del provvedimento, alle attività preparatorie attraverso le quali si verificano i presupposti del provvedimento stesso, sono chiamati a partecipare, in una o più fasi, anche gli “interessati”, in contraddittorio, cogliamo l’essenza del “processo”: che è, appunto, un procedimento al quale, oltre all’autore dell’atto finale, partecipano, in contraddittorio fra loro, gli “interessati”, cioè i destinatari degli effetti di tale atto.”¹⁷⁵

¹⁷⁴ Retornaremos ao tema no item 3.2.2, do capítulo 3.

¹⁷⁵ Cf. FAZZALARI, op. cit., pg. 8. Tradução livre : Se, pois, ao procedimento de formação do provimento, de atividades preparatórias através das quais se verificam os pressupostos do próprio provimento, são chamados a participar, em uma ou mais fases, também os “interessados”, em contraditório, compreendemos a essência do “processo” : que é, precisamente, um procedimento do qual, além dos autores do ato final, participam, em contraditório entre eles, os interessados, isto é, os destinatários dos efeitos de tal ato.

Essa, aliás, a mesma trilha seguida pelo Prof. Aroldo Plínio Gonçalves, afirmando que

:

*“o processo começará a se caracterizar como uma “espécie” do “gênero” procedimento, pela participação na atividade de preparação do provimento, dos “interessados”, juntamente com o autor do próprio provimento. Os interessados são aqueles em cuja esfera particular o ato está destinado a produzir efeitos, ou seja, o provimento interferirá, de alguma forma, no patrimônio, no sentido de universum ius, dessas pessoas.”*¹⁷⁶

Para o citado jurista :

*“o procedimento, como atividade preparatória do provimento, possui sua específica estrutura constituída da seqüência de normas, atos e posições subjetivas, em uma determinada conexão, em que o cumprimento de uma norma da seqüência é pressuposto da incidência de outra norma e da validade do ato nela previsto.”*¹⁷⁷

Resulta do modelo de processo delineado por FAZZALARI, a essencialidade de se observar regras previamente definidas¹⁷⁸, como instrumento legitimador dos provimentos emanados pelos órgãos estatais e, sobretudo, assegurado dos direitos e garantias fundamentais.

2.6.3-ANÁLISE DO INQUÉRITO PARLAMENTAR COMO PROCEDIMENTO REALIZADO EM CONTRADITÓRIO

Constatou-se, neste capítulo, que o termo inquérito reveste-se de conteúdo dogmático-jurídico, conferindo aos órgãos que dele se utilizam a manutenção de procedimentos nem sempre compatíveis com os poderes exercidos perante o mesmo, dentre eles a não observância dos direitos e garantias constitucionais assegurados aos ‘acusados em geral’.

Persiste o dogma em torno do vocábulo ‘inquérito’, e o que visamos foi desvelar os mecanismos que se agrupam por detrás deste sistema de investigação, compreendendo-os sob o enfoque do novo modelo constitucional.

¹⁷⁶GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo*. Rio de Janeiro:Aide,1992.P.112.

¹⁷⁷GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo*. Rio de Janeiro:Aide,1992. P.112.

¹⁷⁸ A este respeito ver o modelo constitucional do processo no capítulo 3.

Note-se que as CPI's possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, e que os inquéritos judiciais desenvolvem-se sob a forma contraditória, sendo este o primeiro argumento a favor da adoção do contraditório perante o inquérito parlamentar.

Vimos, outrossim, a possibilidade de aplicação da analogia ao inquérito parlamentar, empregando a Lei Complementar nº 64/90, que garante expressamente o contraditório e a ampla defesa nos procedimentos destinados a apuração de crimes eleitorais, às CPI's.

Outros argumentos indicadores da adoção do contraditório no inquérito parlamentar foram expostos :

A existência de pessoas com interesses opostos ao do poder público;

A emanção de provimento pelos órgãos do Estado.

Se podem comparecer perante às CPI's pessoas com interesses antagônicos ao do poder investigador, e se este pode emitir provimentos, não estamos diante de mera peça de informação ou de colheita de elementos de convicção para propositura de futura ação civil ou penal, mas, sim, diante de efetivo procedimento inquisidor, do qual derivam ou podem derivar disposições imperativas prejudiciais aos direitos subjetivos materiais da pessoa sob investigação.

Por esta razão, quando reunidos os elementos acima, o contraditório e a ampla defesa devem ser assegurados no bojo do inquérito parlamentar, não importando para sua observância a terminologia utilizada, e sim os meios postos à disposição do legislador para esclarecer os fatos sob investigação, dentre eles a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico.

O inquérito assim desenvolvido é, em verdade, procedimento investigativo, mas não o procedimento concebido pela doutrina prevalecente no ordenamento jurídico brasileiro (que o compreende como mera seqüência de atos processuais). Trata-se, na realidade, de uma espécie de procedimento realizada em contraditório, denominada *processo* por FAZZALARI.

Estamos, portanto, diante de um processo parlamentar com natureza procedimental-investigatória, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, e do qual

decorre a emanção de provimentos de cunho restritivo e limitador de direitos subjetivos materiais.

Com o intuito reforçar a tese de aplicação dos princípios constitucionais do direito processual¹⁷⁹ ao inquérito parlamentar, estudaremos, no próximo capítulo, o modelo constitucional do processo, cujo traço principal é o devido processo legal. Do devido processo legal decorre a ampla defesa e desta o contraditório.

O tema será apresentado nesta mesma seqüência, o que propiciará a análise mais profunda acerca da aplicabilidade do contraditório ao inquérito parlamentar.

¹⁷⁹ Ver nota 80 desta dissertação à página 50.

CAPÍTULO 3

O MODELO CONSTITUCIONAL DO PROCESSO

3.1 Introdução – Estado Democrático de Direito 3.2 O devido processo legal 3.2.1 Natureza jurídica 3.2.2 Aplicabilidade às CPI's 3.3 Princípio da ampla defesa 3.4 Princípio do contraditório 3.5 Tripartição do Poder - sistema de freios e contrapesos 3.6 Controle Jurisdicional dos atos das CPI's - Intervenção do Supremo Tribunal Federal

3.1 - INTRODUÇÃO

O processo, tal como concebido no presente estudo, ou seja, espécie de procedimento sujeito ao contraditório, tem como referencial a Constituição Federal de 1988, onde se vêem assegurados os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos brasileiros.

Extraímos desses direitos e garantias fundamentais aqueles concernentes à esfera processual, configurados pelo devido processo legal e dois de seus princípios consectários, quais sejam a ampla defesa e o contraditório.

A avaliação do devido processo legal e a apreensão de seu significado frente ao atual modelo constitucional do processo será de grande valia para as inferências pretendidas pelo presente dissertação, dentre as quais a reafirmação da sujeição dos inquéritos parlamentares aos seus fundamentos jurídicos.

Apresentaremos os meios de exercício destes instrumentos postos à disposição das partes envolvidas em um processo, enfocando, sobretudo, os aspectos pragmáticos de sua utilização.

Caber-nos-á ressaltar, outrossim, a distinção entre exercício aparente e exercício efetivo do direito, compreendendo a interação dos já referidos princípios com os demais elementos do processo, para o fim de produzir plena eficácia no mundo jurídico.

Em seqüência ao tema, discorreremos acerca do princípio da tripartição do poder. Mencionado princípio, balizado pelo sistema de freios e contrapesos, faz-se importante

referencial para a melhor compreensão das funções de fiscalização e investigação das CPI's, bem como o controle de seus atos pelo judiciário.

É que, a nosso ver, as funções do poder não são meramente independentes e harmônicas, mas interdependentes, constituindo um entrelaçado de competências constitucionalmente definidas e nem sempre exclusivas.¹⁸⁰

A decorrência lógica deste sistema é a possibilidade de controle de uma função sobre a outra, evitando-se o indesejável desequilíbrio na condução do Estado.

E, se o controle entre as funções do poder é da essência da nova ordem constitucional, faz-se imprescindível que o exercício deste controle submeta-se aos princípios constitucionais (dentre eles o devido processo legal) como instrumentos legitimadores da harmonia e independência entre o executivo, o legislativo e o judiciário.

Torna-se essencial, assim, compreender a utilidade do sistema de freios e contrapesos em um Estado Democrático de Direito e os efeitos de seu desrespeito.

No item 3.6, será apresentado recente caso de intervenção do Supremo Tribunal Federal no procedimento das CPI's, mediante o controle dos atos de uma função do poder sobre outra, componente essencial do princípio da tripartição do poder.

3.2 -- DEVIDO PROCESSO LEGAL

A apreensão do devido processo legal e sua aplicabilidade às CPI's será compreendida em face ao modelo constitucional do processo e sob o prisma do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, apresentaremos a concepção de ANDOLINA acerca do modelo constitucional do processo :

¹⁸⁰ Sobre funções típicas e atípicas, ver item 2.3, capítulo 2.

“Prima di prendere in considerazione i singoli elementi (oggettivi e soggettivi) del modello costituzionale del processo civile, è doveroso evidenziare in questa sede i suoi caratteri generali, che possono individuarsi :

a) nella espansività, consistente nella sua idoneità (conseguente alla posizione primaria delle norme costituzionali nella gerarchia delle fonti) a condizionare la fisionomia dei singoli procedimenti giurisdizionali introdotti dal legislatore ordinario, la quale (fisionomia) deve essere comunque compatibile coi connotati di quel modello;

b) nella variabilità, indicante la sua attitudine ad assumere forme diverse, di guisa che l’adeguamento al modello costituzionale (ad opera del legislatore ordinario) delle figure processuali concretamente funzionanti può avvenire secondo varie modalità in vista del perseguimento di particolari scopi;

c) nella perfettibilità, designante la sua idoneità ad essere perfezionato dalla legislazione sub-costituzionale, la quale (scilicet: nel rispetto, comunque, di quel modello ed in funzione del conseguimento di obiettivi particolari) ben può costruire procedimenti giurisdizionali caratterizzati da (ulteriori) garanzie ed istituti ignoti al modello costituzionale : se pensi, per esempio, al principio di economia processuale, a quello del doppio grado di giurisdizionale, a quello della collegialità ed all’istituto della cosa giudicata.”¹⁸¹

Dos ensinamentos de ANDOLINA destacamos o condicionamento imposto pela Constituição ao legislador ordinário. Nesse sentido, as leis posteriores ao novo ordenamento constitucional deverão se pautar pelos valores e princípios por ele instituídos. Da mesma forma, toda legislação anterior ao texto constitucional e com ele incompatível será automaticamente revogada.

Tal se deu com o advento da Constituição Federal de 1988, que assegurou aos acusados em geral¹⁸² o contraditório e a ampla defesa, impondo ao legislador infra-

¹⁸¹ ANDOLINA, Italo. *I fondamenti costituzionali della giustizia civile*. Il modello costituzionale del processo civile italiano. 2^a edição. Torino : G. Giappichelli Editore, 1997. P. 9. Tradução livre : Antes de levar em consideração os elementos singulares (objetivos e subjetivos) do modelo constitucional do processo civil, é necessário evidenciar nesta sede os seus caracteres gerais, que podem individualizar-se : a) na *expansividade*, consistente na sua idoneidade (subsequente à posição primária da norma constitucional na hierarquia das fontes) em condicionar a fisionomia dos procedimentos jurisdicionais singulares introduzidos pelo legislador ordinário, a qual (fisionomia) deve ser, do mesmo modo, compatível com as conotações daquele modelo; b) na *variabilidade*, indicadora de sua atitude em assumir formas diversas, de maneira que a adequação ao modelo constitucional (por obra do legislador ordinário) das figuras processuais concretamente funcionais pode ocorrer segundo várias modalidades em vista da perseguição de objetivos particulares; c) na *perfectibilidade*, designadora de sua aptidão em ser aperfeiçoado pela legislação infra-constitucional, a qual (em respeito àquele modelo e em função da obtenção de objetivos particulares) pode construir procedimentos jurisdicionais característicos da (ulterior) garantia e institutos desconhecidos do modelo constitucional : pense, por exemplo, no princípio da economia processual, no do duplo grau de jurisdição, no da colegialidade e no instituto da coisa julgada.

¹⁸² A expressão ‘acusados em geral’ foi objeto de estudo no item 2.5 do capítulo 2.

constitucional o dever de observar seus parâmetros no momento de produzir normas jurídicas.¹⁸³

Mas a imposição da observância dos princípios constitucionais não se limita ao legislador ordinário, direcionando-se às demais funções do poder. Não se restringe apenas ao processo legislativo, incluindo todas as demais atividades jurídicas que envolvam direitos e garantias dos indivíduos.

Por esta razão, às pessoas indiciadas nos inquéritos parlamentares deverão ser assegurados os princípios constitucionais do processo, já que ostentam a condição de ‘acusados em geral’. Conforme constatou-se no item 2.3 e ao longo deste trabalho, o inquérito parlamentar reveste-se de inúmeras características processuais suficientes a erigi-lo como espécie de procedimento sujeito ao contraditório. Resta-nos, entretanto, verificar qual a influência exercida pelo atual paradigma de Estado sobre esta modalidade de inquérito.

Em um Estado Democrático de Direito, em que sobreleva o princípio da legalidade, torna-se evidente e indispensável a obediência aos parâmetros previamente definidos em lei para a condução do processo judicial, administrativo ou legislativo.

O respeito a pactos legais anteriormente concebidos é da essência da práxis democrática, não se podendo compreender a violação a regras processuais preestabelecidas sem que haja afronta ao próprio texto constitucional e aos direitos e garantias dele decorrentes.

Compreendamos, destarte, o Estado Democrático de Direito. Consoante Jorge Reis Novais :

“O Estado Social e Democrático de Direito é um quadro impregnado por uma intenção material aberta a uma pluralidade de concretizações, entre as quais se desenvolve a tensão conflitual inerente aos diferentes programas políticos e interesses sociais que nelas se consubstanciam. Tal como o Estado de Direito liberal se compatibilizava com diferentes, e por vezes opostas, formas de governo (desde a monarquia limitada germânica ao governo representativo francês, britânico ou norte-americano), também o Estado Social e

¹⁸³ Exemplo disso nos é fornecido pela Lei n ° 8112/90 que assegura ao acusado em inquérito administrativo o contraditório e a ampla defesa – Ver item 2.2.1.1 do capítulo 2.

Democrático de Direito comporta – por maioria de razão, dada a complexidade, heterogeneidade e pluralismo da sociedade contemporânea -, e sem prejuízo da sua relevância como princípio estruturante da ordem constitucional, a possibilidade de ser actuado em diferentes quadros políticos.”¹⁸⁴

Apresentamos a concepção de BARACHO JÚNIOR sobre o tema:

“O caminho que leva da Teoria do Estado à Teoria da Constituição, trilhado por diversas faculdades em nosso País, ilustra precisamente uma mudança de paradigma. O estudo da Teoria do Estado se caracterizou pela redução do Direito ao Estado, enquanto única organização capaz de assegurar a coerção inerente ao Direito. A teoria da Constituição resgata o espaço da legitimidade do Direito, e analisa o Texto constitucional não como um instrumento de organização e limitação do Estado, mas mais do que isso, como um conjunto de princípios e regras que procedimentaliza os meios de organização de uma comunidade política livre.”¹⁸⁵

Insere-se, nesse contexto, como instrumento assegurador dos direitos individuais e coletivos, o devido processo legal.

O devido processo legal desdobra-se basicamente em três importantes aspectos, assim entendidos :

*“a) elaboração regular e correta da lei, bem como sua razoabilidade, senso de justiça e enquadramento nas preceituações constitucionais (substantive due process of law, segundo o desdobramento da concepção norte-americana);
b) aplicação judicial das normas jurídicas (não só da lei, como tal própria e estritamente concebida, mas, por igual, de toda e qualquer forma de expressão do direito), através de instrumento hábil à sua interpretação e realização, que é o ‘processo’ (judicial process); e,
c) assecuração, neste, de paridade de armas entre as partes, visando à igualdade substancial.”¹⁸⁶*

No que concerne às características aduzidas na alínea ‘a’, compreendem a construção do próprio texto normativo, submetendo-se, este, ao devido processo legislativo.

¹⁸⁴ NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de direito, do Estado de direito liberal ao Estado social e democrático de direito*. Coimbra : Universidade de Coimbra, 1987. P. 231, *apud* BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. Belo Horizonte : Del Rey, 1999. P. 103

¹⁸⁵ BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. Belo Horizonte : Del Rey, 1999. P. 153.

¹⁸⁶ TUCCI, Rogério Lauria. *Devido processo legal e tutela jurisdicional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. Ps 18 e 19.

Com efeito, a elaboração de uma lei deve observar os marcos traçados pela Constituição, subordinando-se às regras ali insculpidas, relacionadas, em síntese, ao quorum de votação, quorum de aprovação e competência em razão da matéria.

Só não há regras previamente delineadas para a criação da lei quando nos deparamos com o poder constituinte originário, imperando o princípio da razoabilidade e o valor justiça, dentre muitos outros princípios e valores dos quais se extrai a norma jurídica constitucional.

Haverá, outrossim, tendência do poder constituinte em manter as disposições de amplo conteúdo democrático, podendo mesmo aperfeiçoá-las e substituir ou excluir previsões autoritárias, restritivas de direitos ou o contrário, na hipótese de fundação de um Estado ditatorial.

A cláusula *due process of law* traça os procedimentos a ser adotados em cada processo, observada a natureza deste, a matéria disciplinada e os objetivos a ser alcançados.

O poder constituinte originário encontra-se, sob essa perspectiva, diante de densa floresta, em que deve criar as trilhas a ser seguidas pelas legislações infra-constitucionais na busca da implementação do direito. Qualquer tentativa de percorrer novo caminho, contrário ao previsto pelo constituinte, acarretará a conseqüente inconstitucionalidade da norma.

Impende destacar que uma lei poderá ter sua inconstitucionalidade argüida não apenas em razão da matéria regulamentada, mas, também, em virtude da inobservância de aspectos formais intrínsecos ao processo legislativo.

Assim, a aprovação de lei complementar por quorum constituído pela maioria simples de uma das Casas do Congresso Nacional, colidirá frontalmente com a expressa determinação insculpida no art. 69, da Constituição Federal de 1988, ora transcrita:

“As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.”

Tal acontecimento implicará a possibilidade de argüição de inconstitucionalidade da lei.

A fim de minimizar as arbitrariedades e injustiças a que todo cidadão, enquanto sujeito de direitos e deveres, mas, sobretudo, na qualidade de indivíduo participante de uma sociedade plural, possa estar submetido, qualquer imposição de obrigação ou restrição de direitos deverá submeter-se a um processo (legislativo – criação das normas; judicial – aplicação das normas; ou administrativo – investigação e controle de fatos de interesse público), dado o caráter hipotético do conteúdo imperativo da norma jurídica.

Mas não basta haver um processo, para por detrás dele se ocultarem interesses alheios aos direitos e garantias individuais. É imprescindível garantir-se às partes a participação no processo em simétrica paridade. Tal simetria caracteriza-se pela efetiva assecuração do contraditório desde a instauração do processo.

Por corolário, os princípios do contraditório e da ampla defesa são partes integrantes e conformadoras do devido processo legal.

3.2.1 - NATUREZA JURÍDICA

O devido processo legal possui natureza eminentemente constitucional, aplicando-se a todos os processos judiciais e administrativos, nos quais figurem ‘acusados em geral’¹⁸⁷ ou dos quais decorra a emanção de um provimento, como ocorre no processo legislativo ou perante o inquérito parlamentar.

Conforma-se por inúmeros princípios constitucionais (contraditório – ampla defesa-princípio da proibição de provas obtidas por meios ilícitos – direito ao silêncio entre outros).

O devido processo legal impõe à todo ordenamento jurídico a observância do modelo constitucional proposto.

3.2.2 APLICABILIDADE ÀS CPI’S

Para afirmar que o devido processo legal aplica-se às CPI’s, antes foi preciso traçar marcos teóricos e conceptuais consoante a linha de pesquisa desenvolvida, isto é, fundamentos filosóficos e constitucionais do processo.

Alguns dos conceitos apresentados revestem-se de substancial importância para a compreensão do modelo de estudo proposto, dentre eles o de ‘acusado em geral’, processo e provimento.

Por ‘acusado em geral’ entendemos toda e qualquer pessoa submetida a uma acusação, estendendo-se a compreensão aos indiciados, imputados, representados, entre outras tantas denominações possíveis.

A definição de processo seguiu a esteira dos estudos desenvolvidos por FAZZALARI, considerando-se-lhe como espécie de procedimento realizado em contraditório.

O provimento foi definido como o ato através do qual os órgãos do Estado emanam disposições imperativas.

Revisitados estes conceitos, retornamos ao primeiro deles.

Segundo nosso posicionamento, o indiciado em uma CPI trata-se de um acusado em geral. Tal qualidade, somada aos poderes outorgados às CPI's¹⁸⁸, faz com que os ‘inquéritos’ por elas instaurados constituam efetivos processos, advindo do *nomem iuris* qualificador das comissões conteúdo ideológico incompatível com os preceitos e princípios constitucionais consolidados pelo Estado Democrático de Direito.

Significa dizer que a utilização do termo ‘inquérito’ não é suficiente para fundar a base procedimental das investigações parlamentares, cabendo o exame de outras conseqüências dela decorrentes para se constatar a sua submissão ou não ao devido processo legal.

No entanto, a análise isolada da expressão ‘acusados em geral’ não é apta o bastante a nos conduzir a uma certeza sobre a sujeição das CPI's ao devido processo legal.

Importa verificar se os acusados em geral encontram-se diante de efetivo processo administrativo-persecutório, do qual resultará um provimento, ainda que seu caráter seja geral e abstrato.

¹⁸⁷ O tema foi objeto de estudo no item 2.5, capítulo 2.

¹⁸⁸ Discorremos sobre o tema no item 1.6.1, capítulo 1.

Consoante afirmação feita no item 2.6.1, o provimento nem sempre será dado a final, podendo desde a instauração do procedimento de investigação provocar lesões aos interesses das partes envolvidas.

Nesse sentido, o ato de uma CPI que restrinja direitos subjetivos materiais dos indiciados é considerado um provimento, dado seu caráter imperativo, como restou demonstrado quanto às determinações de quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico.

Constata-se no seio do procedimento dois elementos essenciais para que este se realize em contraditório : indiciado, cujos interesses sejam antagônicos ao da atividade desenvolvida; e emissão de um provimento.

De outra feita, uma CPI poderá ser constituída sem que haja indiciado(s), com vista a apurar fato determinado, cuja abrangência diga respeito a matérias de grande amplitude, o que não redundaria em ausência de determinação do fato sob investigação.

O objetivo de mencionada CPI seria o de, findo os trabalhos que lhe deram causa, propor projeto de lei ou resolução (se decorrente de matéria de sua competência) com o fito de regulamentar os temas apurados, preenchendo-se eventuais lacunas no ordenamento jurídico.

Nestas hipóteses, está claro que a CPI emitirá um provimento. Este, por si só, não é suficiente para imprimir foro de contrariedade ao processo, pois se torna necessária a participação de partes no processo cujo interesse revele-se antagônico ao do poder estatal.

Logo, as CPI's criadas para exercerem a função de preparo da legislação cujo desenvolvimento pode se dar com a participação da sociedade civil, visando a aprofundar-se em temas de interesse público, não possuirão, necessariamente, pessoas sob investigação, reduzindo-se o inquérito a mero procedimento administrativo não submetido ao contraditório.

Reiteramos os dois elementos configuradores da sujeição das CPI's ao devido processo legal. São eles :

- acusado em geral, denominado indiciado pela Lei n ° 1579/52;

- emissão de um provimento – entendido como os atos produzidos pelo legislador que interfiram em bem jurídico do acusado;

Diversamente da compreensão apresentada por FAZZALARI¹⁸⁹, não entendemos que o provimento seja sempre o ‘ato final’, a vista das medidas liminares e tutelas antecipatórias de direitos que, sendo atos prévios ou incidentais, e não finais, revestem-se de caráter imperativo e se sujeitam ao contraditório diferido, podendo ser revogadas pelo magistrado se assim restar demonstrado, assegurando-se a observância da ampla defesa.

Portanto, não é necessário que o provimento seja dado a final para que ocorra efetiva invasão e/ou lesão a direitos do acusado.

Assim é que a quebra do sigilo bancário ordenada por uma CPI tem o mesmo poder coercitivo daquela determinada pelo judiciário. Não obstante, perante o segundo o réu tem assegurado o contraditório, ainda que *a posteriori*.

Perante as CPI’s não se tem aplicado estes princípios constitucionais, denotando a constante agressão a bens jurídicos dos cidadãos sob investigação.

Em conclusão, dada a possibilidade de as CPI’s emitirem provimentos, o procedimento desenvolvido perante as mesmas, seja exercendo funções de preparo de legislação, fiscalização ou controle, realizar-se-á em forma contraditória, desde que as partes envolvidas possuam interesses antagônicos.

3.3 - AMPLA DEFESA

Constitui-se o princípio da ampla defesa em instrumento essencial à operacionalização do procedimento, objetivando construir um provimento.

Segundo Rogério Cruz e Tucci¹⁹⁰ a concepção moderna da garantia de ampla defesa, independentemente da natureza do processo, compreende :

¹⁸⁹ Conforme item 2.6.1 do capítulo 2.

¹⁹⁰ ROGÉRIO LAURIA TUCCI E JOSÉ ROGÉRIO CRUZ E TUCCI. *Constituição de 1988 e processo*. São Paulo : Saraiva, 1989. P. 61.

- a) o direito de ser informado;
- b) a bilateralidade da audiência (contrariedade);
- c) o direito à prova legitimamente obtida ou produzida.

Da disposição apresentada pelo autor, denota-se que o exercício da ampla defesa vincula-se a fatos jurídicos cuja amplitude eleva-os à condição de preceitos de caráter cogente, da essência do processo.

Extraí-se da ampla defesa, outrossim, o princípio do contraditório por ela absorvido, objeto de estudo do próximo item face a sua importância para a presente dissertação.

Com o fim de evitar confusão entre os dois princípios, releva compreender a ampla defesa. Neste contexto, *“o termo ‘defesa’, em essência, significa a contestação ou o rebate, em favor de si próprio, ante condutas, fatos, argumentos, interpretações que possam acarretar prejuízos físicos, materiais ou morais. Tem sentido de busca da preservação de algo que será afetado por atos, medidas, condutas, decisões, declarações vindos de outrem.”*¹⁹¹

O texto constitucional não fala só em defesa, qualificando-a em razão dos meios e recursos a ela inerentes, considerados como os mais amplos o possível.

Assim, visou o constituinte, ao adotar a expressão ‘ampla defesa’, possibilitar o efetivo exercício deste direito, respeitando-se os fundamentos da democracia instituída pela Constituição Federal de 1988.

Consoante argumentação apresentada nos itens 2.2.1.4, 2.2.1.5 e 2.2.1.6, a inviabilização do exercício da ampla defesa¹⁹² no momento oportuno pode acarretar sérias conseqüências a direitos subjetivos materiais das partes envolvidas, sendo certo que *“em cada um dos aspectos dessa garantia, desde o ter acesso às atuações, apresentar alegações,*

¹⁹¹ MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, P. 111

¹⁹² Segundo Odete Medauar : “Os princípios do contraditório e da ampla defesa mantêm profunda interação, já se disse, mesclando-se, em muitos pontos, as decorrências de um e outro.” In MEDAUAR, op. cit., pg. 115

*produzir provas etc., insiste-se em que devam ser respeitados antes de se tomar a decisão que possa afetar direitos do indivíduo”.*¹⁹³

Por esta razão, para implementação concreta do modelo constitucional, pretende-se, perante o processo, a prática antecipada dos atos de defesa, para posterior tomada de decisão, representada pela emanção de um provimento.

3.4 - PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

O princípio do contraditório insere-se dentre as garantias fundamentais outorgadas aos cidadãos, que dele podem valer-se quando partes em um processo, seja na qualidade de réu, acusado, indiciado, imputado, representado, entre outras acepções várias abrangidas pela expressão ‘acusados em geral’, aplicando-se também ao autor da ação, investigação, inquérito, etc.

Nesse sentido, o contraditório caracteriza-se pela garantia de participação paritária no processo, em simétrica igualdade, das pessoas a que se destina o provimento.¹⁹⁴ Cumpre verificar, portanto, o que seja participação paritária em simétrica igualdade.

Paridade vem assim definida por De Plácido e Silva:

*“Do latim **paritas**, de par, exprime a igualdade, ou melhor, a **relação de igualdade** entre duas coisas, em virtude do que se mostram da mesma proporção ou do mesmo valor.”*¹⁹⁵

Inferre-se que o direito de participação não basta por si só; deve ser efetivo e em idêntica simetria entre as partes. Logo, a assecuração do contraditório repercutirá na produção de provas, assistência de profissional técnico qualificado, impugnação de documentos, manifestação e oposição a respeito de decisões que possam trazer prejuízo à parte.

Consoante este entendimento, e agora com enfoque para o inquérito parlamentar, poderá o investigado contraditar testemunhas, ser assistido por advogado, requerer

¹⁹³ GORDILLO, Augustin A. “La garantía de defensa como principio de eficacia en el procedimiento administrativo”. In Revista de Direito Público, 10, out. dez./69, pp. 16-24, apud MEDAUAR, op. cit., pg. 115

¹⁹⁴ GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo*. Rio de Janeiro: Aide, 1992. P.129

¹⁹⁵ DE PLÁCIDO E SILVA - Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

diligências, opor-se à quebra do sigilo bancário e telefônico mediante apresentação prévia de suas razões de contrariedade, participando, enfim, de todos os atos do processo, até o seu encerramento.

Quanto à assistência de advogado “*não há de ser concebida como assistência passiva, de mero espectador dos atos praticados (...) mas sim, assistência técnica, na acepção jurídica do termo, qual seja a de atuação profissional de advogado.*”¹⁹⁶

Afigura-se-nos destes apontamentos o exercício efetivo do contraditório e não mera aparência de sua realização, esta última configurada, por exemplo, pelo art. 14 do Código de Processo Penal, que autoriza a autoridade policial a deferir ou não, ao seu critério, as diligências requeridas pelo investigado.

3.5 - TRIPARTIÇÃO DO PODER - SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS

A cada um dos ‘poderes’ do Estado atribui-se funções típicas e atípicas. De acordo com esta assertiva, admite-se, na esfera da função legislativa, competências relacionadas à capacidade de legislar, enquanto função típica, e o desempenho de atribuições atípicas ínsitas ao executivo, *v.g.*, organização dos funcionários em quadro de carreira; ou próprias do judiciário – competindo ao Congresso Nacional, por meio de suas Casas Legislativas, processar e julgar o Presidente da República, os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os daquele, e demais autoridades previstas na Constituição Federal, pela prática de crimes de responsabilidade.¹⁹⁷

A mesma regra, *mutatis mutandis*, aplica-se às demais funções do poder.

A intrincada divisão de funções aos órgãos máximos do Estado funda-se no princípio da tripartição dos poderes. Mas apenas repartir competências não seria suficiente para manter-se o equilíbrio do poder.

¹⁹⁶TUCCI, Rogério Lauria. *Devido processo legal e tutela jurisdicional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. P. 26.

¹⁹⁷ A este respeito ver item 1.3 do capítulo 1.

Necessário se fez o desenvolvimento de um sistema em que cada uma das funções pudesse exercer, dentro de limites legais previamente estabelecidos, o controle das demais, proporcionando o entrelace de atribuições conformador de uma malha única, constituída pelo poder do Estado.

A Constituição Federal de 1988 outorgou às funções do poder, em decorrência desta necessidade, outras atribuições que não lhe eram iminentes, mas que passaram a integrar o rol de suas atividades sempre que imprescindíveis a manutenção da harmonia entre as três funções do poder.

Exemplo disso, foi a outorga às CPI's de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, deslocando o legislativo de sua função típica de legislar para outra atividade, também típica, porém predominante, exercida através do controle e da investigação dos demais órgãos componentes do poder e dos fatos de relevante interesse público e social para o Estado brasileiro.

A mudança de foco nas funções legislativas é produto do paradigma instaurado com o advento da nova Constituição Federal, que manteve o primado estabelecido pelo Estado Liberal (tripartição dos poderes), mas agora priorizando o controle, a fiscalização e a investigação das atividades estatais, em decorrência da inflação da máquina do Estado e do acúmulo de poderes nas mãos do executivo.

No entanto, não são somente as funções atípicas que permitem o controle do poder, mas também as típicas, como ocorre quando o judiciário é provocado a se manifestar sobre uma suposta lesão a direito, controlando os atos administrativos do legislativo e do executivo.

Todas as funções (típicas e atípicas) são de grande relevo para o Estado e a manutenção da ordem constitucional, inferindo-se daí a nossa colocação de que os poderes não são exclusivamente independentes, mas interdependentes.¹⁹⁸

A regra consubstancia-se no modelo norte-americano do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), por meio do qual uma função do poder refreia a outra

¹⁹⁸ Conforme introdução a este capítulo.

quando haja abusos evidentes, ou mesmo para evitar que tal ocorra, exercendo-se o controle prévio das atividades estatais.

O procedimento adotado para o controle de uma função do poder sobre outra submetese ao devido processo legal para que possua validade jurídico-constitucional, consubstanciada pela manutenção do equilíbrio objetivado pela tripartição do poder.

Como o poder, em princípio uno e indivisível, é dividido em funções para adquirir maior eficiência, não se acumulando excesso de atividades e poderes em uma só função, enfim, visando à maior legitimidade do próprio Estado, da mesma forma o exercício do controle pelas funções do poder deve estar amparado pelos princípios constitucionais como instrumentos legitimadores desta atividade de fiscalização.¹⁹⁹

Nessa linha de entendimento, o processo instaurado contra o Presidente da República, destinado em primeira fase à formação de culpa (da qual poderá resultar a pronúncia), e em segunda fase ao julgamento de referida autoridade, será tutelado pelos princípios do contraditório e da ampla defesa. Estamos aqui diante do controle do executivo pelo legislativo.

Há também o controle do legislativo pelo judiciário, exercendo este, como já afirmado, função eminentemente típica. Assim, a declaração de inconstitucionalidade de uma lei, por meio do controle difuso ou concentrado, é um exemplo do que afirmamos.

O executivo exerce o controle do legislativo ao lhe ser submetido projeto de lei para que o Presidente da República o sancione ou negue a sanção. Este ato proveniente do executivo faz parte do devido processo legislativo, sendo fundamental para a validade das normas jurídicas criadas pelo Congresso Nacional.²⁰⁰

As CPI's, por seu turno, investigam²⁰¹ e controlam os atos do executivo abarcados pela expressão 'fato determinado', por via do inquérito parlamentar. Como se trata de um

¹⁹⁹ A respeito dos termos 'controle' e 'fiscalização' reportamos o leitor ao item 1.4 do capítulo 1.

²⁰⁰ Ressalva-se as resoluções e os decretos legislativos, conforme mencionado no item 1.5 do capítulo 1.

²⁰¹ No dizer de BARACHO : "Esta investigação não afeta o princípio da divisão dos poderes, desde que as Comissões de Investigação não exerçam funções distintas das correspondentes às Câmaras Legislativas". In *Teoria Geral das Comissões Parlamentares* – Comissão Parlamentar de Inquérito, p. 2

instrumento jurídico posto à disposição do legislativo para controle de função que compõe a estrutura do poder estatal, não se poderá exercê-lo de modo inquisitorial, sob pena de subversão da ordem jurídica instituída pelo Estado Democrático de Direito, tendo como um de seus pilares o princípio da separação dos poderes, este impassível de abolição por via de emenda constitucional, sendo erigido a condição de cláusula pétreia.

Reiteramos que, embora o princípio da separação dos poderes anteceda o Estado Democrático de Direito, houve, a partir deste, o enfoque da função legislativa como atividade de controle e investigação dos entes estatais.

Por conseguinte, as CPI's, quando do exercício das funções típicas de investigação e controle, submetem-se necessariamente aos princípios constitucionais, dentre os quais os processuais, conferindo legitimidade ao desempenho de suas atividades frente ao texto constitucional.

Em síntese, o controle de uma função sobre outra deve ser legítimo, e para ser legítimo deverá ater-se aos mandamentos constitucionais, sob pena de abuso no exercício da atividade de controle e violação ao princípio de independência e harmonia entre as funções do poder.

Por fim, interessa-nos a apreensão do controle jurisdicional destas funções, representadas pelas atividades de investigação desenvolvidas pelas CPI's. Este, o tema do próximo item.

3.6 CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS DAS CPI'S - INTERVENÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A intervenção de uma função do poder sobre outra deve ser compreendida sob o prisma do modelo constitucional vigente, ou seja, sujeita a regras pré-concebidas, a fim de que não haja violação ao devido processo legal e, por conseqüência, ao princípio da tripartição do poder.

Qualquer ato das CPI's poderá ser submetido à apreciação do judiciário, devendo a parte proponente da ação demonstrar as lesões sofridas em decorrência daquele. Portanto, os

atos lesivos ou constitutivos de ameaça a direito poderão ser submetidos à análise do judiciário, assertiva corroborada por Rogério Cruz e Tucci, *verbis* :

“Ora, o direito que se exerce mediante a ação (ação da parte) é, como visto, o direito à jurisdição, conferido, no dispositivo transcrito, abstrata, genérica e incondicionadamente, a todos os integrantes da coletividade.”
*Daí porque se torna óbvia a admissibilidade de controle de ato administrativo, pelo Poder Judiciário, através do exercício do direito à jurisdição nele estatuído, pela ação adequada ao reconhecimento e/ou à satisfação do direito subjetivo material lesado ou ameaçado de lesão.”*²⁰²

Prevalece entre nós, como consequência da distribuição de funções aos poderes instituídos, o sistema único de controle dos atos administrativos, através da jurisdição comum, em detrimento do controle dúplice por uma jurisdição especial, denominada contencioso administrativo.²⁰³

Exerce o judiciário, quanto ao legislativo, controle de suas funções típicas e atípicas, com amparo em previsão constitucional expressa, como ocorre no controle concentrado e difuso de constitucionalidade.

Abre-se exceção às funções atípicas de processar e julgar, conferidas ao legislativo e não sujeitas ao controle do judiciário, já que equiparadas às funções típicas deste, ressalvados os aspectos formais do julgamento.

É importante destacar que, embora os atos perpetrados pelas CPI's, e sujeitos a controle jurisdicional, decorram de suas funções típicas, nem sempre serão legislativos, visto que, no curso do inquérito parlamentar, antecedendo eventual provimento haverá a prática de atos administrativos, dentre eles a necessidade de fundamentação das decisões da comissão parlamentar de inquérito.

O controle judicial destes atos administrativos é da substância do paradigma do Estado Democrático de Direito, não havendo qualquer invasão ou quebra do princípio da tripartição

²⁰² ROGÉRIO LAURIA TUCCI E JOSÉ ROGÉRIO CRUZ E TUCCI. *Constituição de 1988 e processo*. São Paulo : Saraiva, 1989. P.91

²⁰³ ROGÉRIO LAURIA TUCCI E JOSÉ ROGÉRIO CRUZ E TUCCI. *Constituição de 1988 e processo*. São Paulo : Saraiva, 1989. P.91

do poder, constituindo meio adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias previstos na Constituição e conservar as liberdades do cidadão.

Por isso, as CPI's devem obedecer às determinações judiciais nas hipóteses de propositura de ações para a defesa de direitos lesados. A este respeito, transcrevemos a ementa e parcial teor de acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal :

EMENTA

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – PODERES DE INVESTIGAÇÃO (CF, ART. 58, § 3º) – LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS – LEGITIMIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL – POSSIBILIDADE DE A CPI ORDENAR, POR AUTORIDADE PRÓPRIA A QUEBRA DOS SIGILOS BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO – NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO DELIBERATIVO – DELIBERAÇÃO DA CPI QUE, SEM FUNDAMENTAÇÃO, ORDENOU MEDIDAS DE RESTRIÇÃO A DIREITOS – MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Compete ao Supremo Tribunal Federal Processar e julgar, em sede originária, mandados de segurança e habeas corpus impetrados contra Comissões Parlamentares de Inquérito constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas.

É que a Comissão Parlamentar de Inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a longa manus do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se em consequência, em tema de mandado de segurança ou de habeas corpus, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, “d”, e “i”).

Precedentes.

O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir e nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição,

desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República.

O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgride o princípio da separação de poderes.

Omissis

O CONTROLE DO PODER CONSTITUI UMA EXIGÊNCIA DE ORDEM POLÍTICO-JURÍDICA ESSENCIAL AO REGIME DEMOCRÁTICO.

O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional.

Com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribui-se, ao Poder Judiciário, a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, inclusive aqueles praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando incidir em abuso de poder ou em desvios inconstitucionais, no desempenho de sua competência investigatória.”²⁰⁴

A acórdão alicerça-se em princípios constitucionais não observados pela CPI cujo ato fora impugnado.

O primeiro deles insere-se na necessidade de fundamentação de todas as decisões proferidas por quaisquer das funções dos poderes que provoque lesão ou ameaça aos direitos e garantias fundamentais asseguradas pela Constituição Federal, com supedâneo em seu art. 93, IX.

O segundo princípio componente da base do acórdão é o da tripartição do poder, do qual emanam conseqüências jurídico-políticas legitimadoras do controle de uma função do poder sobre outra.

A partir da separação dos poderes, própria do Estado Liberal, conformou-se o paradigma do Estado Democrático de Direito através da atribuição às funções do poder de atividades de controle recíprocos, como meio garantidor das liberdades públicas (e direitos coletivos e individuais) e inibidor dos abusos na condução da máquina estatal.

²⁰⁴ STF, MS n ° 23452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 16/09/1999, DJ de 12/05/2001.

Conforme asseverado neste trabalho, a função deste controle é a de manter a harmonia, o equilíbrio entre as funções máximas desempenhadas pelo Estado, gerando entre elas interdependência, assegurando-se os direitos, as garantias e as metas esboçadas na Constituição Federal de 1988.

As CPI's podem ser controladas pelo poder judiciário, e também exercem a fiscalização e investigação de diversos órgãos estatais entre outros fatos de relevante interesse para a nação. Desempenham atividade típica e sob a diretriz do atual paradigma de Estado cabe-lhes observar, da mesma forma que as demais funções do poder, os princípios constitucionais elencados na Constituição Federal vigente, visto que, como já dito, não se pode conceber, em face destas garantias, o exercício de controle das funções do poder de modo inquisitivo.

4 - CONCLUSÕES

Os estudos apresentados na presente dissertação tiveram por objetivo rediscutir situações jurídicas estanques, concebidas como verdades imutáveis, propondo-lhes um novo olhar, fundados em coerência epistemológica.

Após analisar várias modalidades de inquérito chegamos a algumas conclusões :

- Algumas dessas modalidades possuem aspectos eminentemente processuais. Logo, a denominação utilizada é equívoca, pois não há espaço para o sistema inquisitivo nas investigações desenvolvidas no inquérito judicial, no inquérito parlamentar e nos inquéritos administrativos para apuração de falta disciplinar de servidor público ou para expulsão de estrangeiro;
- Embora tenhamos defendido a aplicação do devido processo legal ao inquérito parlamentar, não é menos verdade que consideramos que o inquérito propriamente dito tem sua esfera de incidência, não se lhe destituindo a força, mas apenas desvelando os procedimentos a que estão submetidos um e outro;
- Sempre que, em um procedimento investigativo, estivermos diante de um ‘acusado em geral’ com interesses opostos ao do Estado e da possibilidade de emanção de um provimento, isto é, uma disposição estatal imperativa, aí deverá ser aplicado o devido processo legal e dois dos princípios dele decorrentes : ampla defesa e contraditório;
- Por conseguinte, havendo perante o inquérito parlamentar pessoa com interesses antagônicos e sujeito a um provimento (quebra do sigilo bancário, fiscal, telefônico, propositura de ação penal ou cível) deverá ser-lhe assegurado o contraditório e a ampla defesa;
- O princípio da tripartição do poder revela-se essencial à manutenção da democracia instaurada no paradigma adotado pelo Estado brasileiro, e tem como um de seus fundamentos o controle de uma função do poder sobre outra, como instrumento de legitimação do Estado Democrático de Direito;

- Com o advento do Estado Democrático de Direito houve o deslocamento do legislativo para o desempenho de funções que já lhe eram típicas, porém sem predominância sobre a produção de leis : referimo-nos às atividades de controle e investigação, acentuadas em razão do inchamento da máquina estatal;
- O exercício do controle também se submete aos princípios democráticos erigidos pela Constituição Federal de 1988. Assim, não haverá espaço para o controle inquisitorial de um poder sobre o outro, sob pena de quebra da harmonia e independência das funções do poder, reforçando o argumento de aplicação do devido processo legal às CPI's.

5 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDOLINA, Italo. *I fondamenti Costituzionali della Giustizia Civile – Il modello costituzionale del processo civile italiano*. Torino : G. Giappichelli Editore, 1997.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares : Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro : Forense, 1988.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. Belo Horizonte : Del Rey, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Limite de sua Competência. Sentido da expressão constitucional “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Inadmissibilidade de busca e apreensão sem mandado judicial. In Revista Forense, Vol. 335

BARTHELÉMY, Joseph. *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*. Paris. Librairie Delagrave, 1934.

BENVENUTI – *Contradditorio – diritto amministrativo*, in *Enciclopedia del Diritto*, v. IX, 1961

BIAGGIO PETROCELLI. *Saggi di Diritto Penale*. A . Giuffrè, 1952.

BOBBIO, Noberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 8ª Edição. Brasília : UnB, 1996.

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Resolução 17 de 1989 até a Resolução 11 de 2000. Brasília, 2000.

BRASIL. CONGRESSO. SENADO FEDERAL. *Regimento Interno do Senado Federal*. Resolução 93 de 1970 até a Resolução 37 de 1995. Brasília, 2000.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 8ª edição. Rio de Janeiro : DP&A, 2001.

- CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa*. Belo Horizonte : Del Rey, 1993.
- CASTRO, José Nilo de. *A CPI Municipal*. Belo Horizonte : Del Rey, 1995.
- CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte : Mandamentos, 2000.
- CHOUKE, Fauzi Hassan. *Garantias Constitucionais na Investigação Criminal*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1995.
- CINTRA, GRINOVER, DINAMARCO. *Teoria Geral do Processo*. 8 edição. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1991
- CODACCI-PISANELLI, G. *Analisi delle funzioni sovrane*. Milão, 1946.
- COMPARATO, Fábio Konder – *Comissões Parlamentares de Inquérito – Limites*, in Revista Trimestral de Direito Público, vol. 5.
- DE PLÁCIDO e SILVA. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro : Forense, 1997.
- ENCICLOPÉDIA SARAIVA DE DIREITO. Coordenação do Prof. R. Limongi França. São Paulo : Saraiva, 1977. 78 volumes.
- EBERLING, Enerst J. *Congressional Investigations*. Nova York : Columbia University Press, 1928
- FERREIRA, Auréio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2ª edição . Rio de Janeiro :Nova Fronteira, 1998.
- FAZZALARI, Elio. *Instituzioni de Diritto Processuale*. 8ª edição. Padova: CEDAM, 1996.
- GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica Processual e Teoria do Processo*.Rio de Janeiro : Aide, 1992.

GORDILLO, Augustin A. *La garantia de defensa como principio de eficacia en el procedimiento administrativo*. In Revista de Direito Público, 10, out. dez./69

JUSTITIA. *Investigação Parlamentar Estadual* : as comissões especiais de inquérito.

MARQUES, José Frederico. *Elementos de Direito Processual Penal* – v. 1. Campinas : Bookseller, 1997.

_____ *Elementos de Direito Processual Penal*. Rio de Janeiro : Forense, 1961.

_____ *Tratado de direito processual penal*, vol. 1, São Paulo : Saraiva, 1980.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito Civil* : investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. São Paulo : Saraiva, 1999.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MELLO FILHO, José Celso – *Investigação parlamentar estadual* : as comissões especiais de inquérito. São Paulo : Justitia 121/150. Ano 45.

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de direito; do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de direito*. Coimbra : Universidade de Coimbra, 1987.

ODACIR KLEIN. *Comissões Parlamentares de Inquérito – A sociedade e o Cidadão*. Sergio Antonio Fabris Editor : Porto Alegre, 1999.

PEREIRA, Aguinaldo Costa. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro : “Asa” Artes Gráficas S.A., 1948

PIÇARRA, Nuno. *Extensão e limites dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*. In Revista de Direito Comparado Português-Brasileiro.1993. Tomo XLII.

PIMENTEL, Wellington Moreira. *Comentários ao Código de Processo Civil* . 2ª edição. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1979.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n ° 1, de 1969*, 2ª edição, tomo III. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1970.

REQUIÃO, Rubens. *Curso de Direito Falimentar*. São Paulo : Saraiva, 1995.

Revista Trimestral de Jurisprudência, volume 168,1999.

RIBEIRO, fávila. *Direito Eleitoral*. 5ª Edição. Rio de Janeiro : Editora Forense, 2000

ROGÉRIO LAURIA TUCCI E JOSÉ ROGÉRIO CRUZ E TUCCI. *Constituição de 1988 e processo*, São Paulo: Saraiva, 1989.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1964.

SÉGUIN, Élide, *O direito ambiental : nossa casa planetária*. Rio de Janeiro : Forense, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo : Malheiros Editores, 1997.

TORNAGHI, Hélio. *Relação Processual Penal*, 1987. São Paulo : Saraiva, 1987.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*. 17ª ed. – v. 1. São Paulo: Saraiva, 1995.

TUCCI, Rogério Lauria. *Devido processo legal e tutela jurisdicional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

VALVERDE, Trajano de Miranda. *Comentários à Lei de Falências*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1955.

WINFRIED HASSEMER, *Crítica al Derecho penal de Hoy*, Tradução de Patricia S. Ziffer, Buenos Aires, Ad-hoc, 1998.