

# AS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRTO EM FACE DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA RESERVA CONSTITUCIONAL DE JURISDIÇÃO

Bazilio de Alvarenga Coutinho Junior<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a delimitar, em parte, o alcance dos poderes fiscalizatórios conferidos pelo constituinte ao legislativo através das comissões parlamentares de inquérito.

Com efeito, muito se discute, tanto no meio acadêmico como no cotidiano da vida política do Estado, acerca dos poderes e limitações de tais comissões temporárias que vêm sendo criadas, com escandalosa volúpia, pelas Casas do parlamento, para a investigação de tudo e de todos, como se seus integrantes fossem detentores de poderes ilimitados, ressuscitando a prática governamental despótica do antigo Estado absolutista.

De fato, partindo-se de uma interpretação gramatical do artigo 58, §3º da Constituição Federal, pode-se chegar à precipitada conclusão de que tais comissões possuem poderes excessivos, cumulando, além da atribuição investigativa, a atribuição jurisdicional.<sup>2</sup>

Este breve estudo busca, sem a pretensão de esgotar o assunto, demonstrar, a partir da análise sistemática e doutrinária do instituto, que existem significativas limitações impostas pela própria Carta Constitucional visando, como era de se esperar, dentre outros valores, a preservação da igualdade entre os Poderes e o respeito aos direitos e garantias fundamentais.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Constitucional, advogado e professor

<sup>2</sup> Veja-se a expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” constante na redação do § 3º do art. 58 da CF/88.

## DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E DA CLASSIFICAÇÃO DE LIMITAÇÃO DE SEUS PODERES

Nossa Constituição Federal prevê atualmente as comissões parlamentares de inquérito no art. 58, § 3º, traçando suas linhas gerais da seguinte forma:

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

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

Antes de tecer maiores comentários ao exame dos elementos constantes do aludido parágrafo, cumpre esclarecer que dentre as inúmeras reflexões elaboradas pela doutrina, optou-se por seguir a classificação proposta por Uadi Lamêgo Bulos,<sup>3</sup> em razão de sua clareza e completude.

Aludido mestre apresenta uma classificação das vedações constitucionais dividida em dois grupos: o das limitações constitucionais formais que podem ser extraídas da própria dicção do § 3º; e o das limitações constitucionais materiais que são proibições de conteúdo fruto de dispositivos constitucionais esparsos veiculadores de matérias e assuntos que devem ser respeitados pelos integrantes das comissões em estudo.

As limitações constitucionais formais dizem respeito aos requisitos e procedimentos que devem ser satisfeitos para a instauração legítima das Comissões Parlamentares de Inquérito sendo que boa parte delas é obtida por meio da interpretação *a contrario sensu* dos elementos nucleares constantes do próprio § 3º do art. 58 da Constituição Federal.

Partindo dessa premissa, o aludido mestre chega à seguinte convicção:

Configuram limitações desse jaez: a impossibilidade de investigar fato determinado, a impossibilidade de renegar o *quorum* constitucional, a impossibilidade de exceder prazo certo e a impossibilidade de desvirtuamento do âmbito funcional.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> BULOS, Uadi Lamêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito, técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 35.

<sup>4</sup> BULOS, Uadi Lamêgo, op. cit., p. 35.

Já as limitações constitucionais materiais enumeradas pelo mencionado constitucionalista dizem respeito: à separação dos Poderes, à reserva de jurisdição, ao Estado Democrático de Direito, aos direitos e garantias fundamentais e ao princípio republicano.<sup>5</sup>

Este estudo tecerá reflexões exclusivamente no que pertine às duas primeiras limitações materiais. Desse modo, eventuais comentários relativos às demais limitações somente serão feitos na medida em que se mostrarem absolutamente necessários.

## **DO RESPEITO À SEPARAÇÃO DE PODERES**

Dentre as limitações materiais aos poderes das comissões de inquérito, a primeira a que se deve debruçar refere-se ao já consolidado princípio da separação de poderes.

No tocante à análise do princípio em apreço, vale mencionar que, muito embora vários estudiosos e cultores do Direito já tenham esmiuçado todas as suas implicações político-jurídicas, uma parte respeitável da doutrina questiona a sua aplicação em sua concepção original na atualidade, podendo-se citar como exemplo o pensamento de Karl Lowenstein, para o qual:

o princípio da separação de poderes pertence à bagagem padrão do Estado constitucional. Inclusive a mais jovem coleção de constituições depois da Segunda guerra mundial se mantém firme ao dito princípio, sem ter em conta sua superação e distanciamento da realidade no século XX. Um simples olhar à forma mais corrente de governo, o parlamentarismo, já é suficiente para convencer os autores constitucionais de que o poder legislativo e o executivo não estão separados, nem pessoal nem funcionalmente. Os membros do governo são membros do parlamento, já se produzindo, portanto, uma integração destes dois poderes. Sem embargo, é necessário reconhecer que não só por conta disso que dogmas arraigados não podem ser facilmente descartados, mas também entre as razões para essa atitude conservadora das novas constituições jazem nas dificuldades quase insuperáveis de formular uma nova conformação de poder no texto constitucional.<sup>6</sup>

Em defesa do princípio basilar em comento, Celso Ribeiro Bastos leciona que

ainda hoje, embora rejeitada por diversos autores, que a substituem por outras formas de divisão das funções estatais, que entendem mais afinadas com a realidade política de nossos dias, ela é, na prática, adotada pela quase-

---

<sup>5</sup> BULOS, Uadi Lamêgo, op. cit., p. 40.

<sup>6</sup> LOWENSTEIN Kart. *Teoría de La Constitución*. Barcelona: Ariel S.A., 1964, p. 55.

unanimidade dos Estados ocidentais, figurando ao lado da afirmação da soberania popular, como os dois pilares sobre os quais se assenta a organização jurídico-política do Estado Moderno. É certo que, por vezes, a sua aplicação na vida constitucional não guarda proporções com a sua ênfase jurídica no corpo dos textos constitucionais. Mas a só necessidade destes continuarem a encampá-los, ainda que para serem descumpridos na prática, demonstra a extrema força de que ainda goza a teoria da separação.<sup>7</sup>

A seu modo e com igual propriedade, Manoel Gonçalves Ferreira Filho preleciona que

a divisão do poder consiste em repartir o exercício do poder político por vários órgãos diferentes e independentes, segundo um critério variável, em geral funcional ou geográfico, de tal sorte que nenhum órgão isolado possa agir sem ser freado pelos demais. A divisão impede o arbítrio, ou ao menos dificulta sobre modo, porque só pode ocorrer se se der o improvável conluio de autoridades independentes. Ela estabelece, pois, um sistema de freios e contra pesos, sob o qual pode vicejar a liberdade individual.<sup>8</sup>

Assim, ao Poder Legislativo é atribuída como função preponderante e, portanto típica, a de legislar. Contudo, não se pode olvidar que como os demais Poderes, o Legislativo, não apenas está limitado ao exercício de suas atribuições típicas, exercendo, ainda que secundariamente, atos administrativos e jurisdicionais, os quais estão classificados pela doutrina como atípicos, uma vez que não condizem com suas funções institucionais.

Dentre os exemplos de atos administrativos podem-se citar os arts. 51, IV e 52, XIII do texto constitucional, os quais dispõem sobre a concessão de férias ou licença aos funcionários do Legislativo; já no que diz respeito aos atos jurisdicionais, pode-se citar o art. 52, I e II da Lei Maior, que confere ao Senado Federal a competência privativa de processar e julgar o Presidente e Vice-Presidente da República, além dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União por crimes de responsabilidade.

Não obstante as atribuições acima descritas, é importante mencionar que o legislativo desempenha, ainda, outra importante função, a qual lhe é atribuída em decorrência do princípio da representação popular: a de fiscalização.

A doutrina, em sua imensa maioria, enquadra como típica a função fiscalizatória do legislativo, valendo transcrever, aqui, a lição de alguns autores.

---

<sup>7</sup> BASTOS Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 300-301.

<sup>8</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 130.

Alexandre de Moraes, ao abordar a questão assevera que

as funções típicas do Poder Legislativo são 'legislar' e 'fiscalizar', tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento. Dessa forma, se por um lado a Constituição prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (CF, art. 70).<sup>9</sup>

A seu turno, explicitando mais especificamente a atribuição fiscalizatória do legislativo através das comissões parlamentares de inquérito, José Alfredo Oliveira Baracho com singular autoridade leciona que

a faculdade de investigação das Câmaras que formam o Legislativo é um privilégio ou prerrogativa essencial para que este órgão cumpra eficazmente suas funções. A origem etimológica da palavra *investigar* está no latim *investigare*, que significa fazer diligências para descobrir os fatos ocorridos em determinadas circunstâncias. A investigação parlamentar é toda investigação ordenada pela Câmara, com o objetivo de obter elementos necessários para chegar-se a um certo fim. É instrumento eficaz, através do qual a Câmara exerce sua função específica.<sup>10</sup>

Linha adiante, prossegue o referido constitucionalista:

A doutrina constitucional reconhece as faculdades do Congresso para promover e realizar as investigações necessárias à obtenção de informação que o permita exercer, adequadamente, suas funções constitucionais: legislação, controle, juízo político. No exercício de suas funções institucionais, o Poder Legislativo vê-se aparelhado do poder de investigar, através do qual realiza forma de controle que visa a apurar os fatos de importância pra o funcionamento das instituições políticas e democráticas.<sup>11</sup>

Não se pode, portanto, negar que o princípio constitucional da Separação de Poderes constitui uma limitação material às atividades das comissões de inquérito.

Nesse sentido, conforme o pensamento de Uadi Lamêgo Bulos:

(...) apenas o Parlamento é o órgão competente para decidir sobre a conveniência de instaurar inquéritos parlamentares. Ora, se o Executivo e o Judiciário não podem realizar comissões de inquérito, o Legislativo, por sua vez, não poderá ocupar o posto de instância hegemônica de poder, a ponto de praticar atos jurisdicionais ou administrar a *res publica*, como se detivesse todas

---

<sup>9</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 346.

<sup>10</sup> BARACHO, José Alfredo e Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 01.

<sup>11</sup> BARACHO, José Alfredo e Oliveira, op. cit., p. 02.

as funções primárias do Estado, mais especificamente, a executiva e a jurisdicional.<sup>12</sup>

Da mesma forma, Jorge Miranda comentando acerca dos limites às atividades das comissões de inquérito, assim leciona:

Depois, no desenvolvimento da sua atividade, sobre as comissões impendem limites extrínsecos e intrínsecos – aqueles derivados do princípio da separação de poderes e do respeito dos direitos, liberdades e garantias, estes inerentes à sua própria função. Em primeiro lugar, o escopo do inquérito consiste na apreciação de factos que envolvem o Governo ou outros órgãos, ou, numa óptica mais alargada, na apreciação dos modos de exercício das respectivas competências; não consiste (insista-se) na assunção pelas comissões das competências desses órgãos. Nenhum inquérito pode deslocar-se do terreno político do Parlamento para o terreno administrativo ou para o jurisdicional, conquanto nem sempre as divisas se recortem com nitidez.<sup>13</sup>

Seguindo-se tal raciocínio, força é concluir que, no instante em que uma determinada comissão parlamentar de inquérito extrapola seu âmbito de atuação que, repita-se, constitui pura e simplesmente investigar – ou se assim se preferir, fiscalizar - praticando atos típicos de outro órgão de Poder, deflagra-se o sistema de freios e contrapesos, momento em que o ato passa a ser alvo de controle.

Dessa forma, tem-se que é perfeitamente possível o devido controle judicial dos eventuais abusos praticados pelas comissões de inquérito no decorrer de seus trabalhos, sem que tal fato configure violação à separação de poderes.

Acerca do assunto, o Supremo Tribunal Federal já pacificou que

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 transgredir o princípio da separação de poderes. Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de desvios jurídico-constitucionais nas quais incida uma Comissão Parlamentar de

---

<sup>12</sup> BULOS, Uadi Lamêgo, op. cit., p. 41

<sup>13</sup> MIRANDA, Jorge. “Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito em Portugal”. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo: RT, out/dez 2000, p. 61-62.

Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República.<sup>14</sup>

Discorrendo acerca do controle judicial sobre os atos das comissões de inquérito, Ovídio Rocha Barros Sandoval traz observações bastante elucidativas:

O Poder Judiciário pode, assim, apreciar atos praticados pelas CPIs, não sendo viável a invocação de que, em tal hipótese, haveria indébita interferência do Judiciário em assuntos próprios do Poder Legislativo, com ruptura do princípio da separação de poderes. A respeito, o eminente ministro Celso de Mello expõe, de forma precisa: 'A invocação do princípio da separação de poderes não tem – quando se trata de impor respeito à ordem constitucional estabelecida – virtude de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional do dever de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República' e sobre a magnitude tão correta e importante afirmativa, há a lapidar afirmação de Pedro Lessa: 'Numa palavra: a violação das garantias constitucionais, perpetrada à sombra de funções políticas, não é imune à ação dos tribunais. A estes sempre cabe verificar se a atribuição política abrange nos seus limites a faculdade exercida. Enquanto não transpõe os limites das suas atribuições, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à circunferência, seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes retira a eficácia.'<sup>15</sup>

Dessa forma, chega-se à conclusão de que as comissões parlamentares de inquérito estão limitadas pelo sistema de freios e contrapesos decorrente do princípio constitucional da separação de Poderes, de modo a conter eventuais abusos a que esta, porventura venha a incorrer, não obstante se reconheça que vasto é seu âmbito de atuação, não havendo que se falar em violação da tal princípio se esta atuar na estrita observância dos preceitos constitucionais, legais e materiais a ela impostos.

## **DA RESERVA CONSTITUCIONAL DE JURISDIÇÃO**

Antes de tecer quaisquer comentários à chamada reserva constitucional de jurisdição, é de se atentar para a redação do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, mais especificamente no tocante a expressão "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais", de que estão munidas as comissões de inquérito.

A referida expressão tem sua origem na Constituição Italiana de 1948, mais precisamente em seu artigo 82 que assim dispunha:

---

<sup>14</sup> STF, Pleno, MS 23.452-1/RJ, Rel. Min. Celso Mello, j. 16-9-1999.

<sup>15</sup> SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. *CPI ao Pé da Letra*. Campinas: Milenium, 2001, p. 138.

Art. 82. Cada Câmara poderá criar comissões de inquérito sobre matérias de interesse público. Para tanto, nomeará entre seus próprios membros uma Comissão formada de maneira tal que reflita proporcionalmente os grupos. A Comissão de inquérito investigará e examinará, com os mesmos poderes e limitações da autoridade judicial.

Muito embora de inspiração italiana, o legislador constituinte de 1988, acrescentou à expressão poderes '*de investigação*' e, à evidência, a razão de ter o legislador constituinte optado por inserir tal expressão no corpo do texto constitucional, foi, para preordenar sua interpretação de forma a que fosse respeitado o princípio da separação de poderes.

Nesse sentido, Fábio Konder Comparato é incisivo:

Sem dúvida, cada um dos ramos em que se divide horizontalmente o Estado exerce, a par de sua função específica, atribuições análogas às dos demais Poderes. Mas estas outras atribuições são sempre ancladas à função própria que a Constituição defere a cada um deles e, em qualquer hipótese, não podem desrespeitar, em seu exercício, as liberdades de direitos fundamentais. Portanto, à falta de uma norma constitucional autorizadora, não pode o Legislativo exercer estas medidas de coerção no curso de inquéritos parlamentares; e, em havendo atribuição constitucional deste poder ao Congresso. O seu âmbito não pode ultrapassar os limites que a própria lei assina, nesse campo, ao Judiciário. Foi justamente para superar essa dificuldade que a Constituição de 1988 determinou que as comissões parlamentares de inquérito '*terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*' (art. 58 § 3º). Os poderes judiciais de investigação não são, bem entendido, os de processar e julgar indiciados e testemunhas.<sup>16</sup>

Ante a constatação de que o legislador tomou a Carta italiana como seu paradigma, a fim de confirmar a interpretação extraída pela doutrina italiana sobre a expressão em comento, bastante esclarecedor é o comentário de Fábio Konder Comparato a respeito da lição de Alessandro Pace:

(...) a atribuição às comissões parlamentares de inquérito dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, conforme disposto no art. 58 § 3º da Constituição de 1988, já constava da Constituição italiana de 1948, seguida nesse particular pela Constituição espanhola de 1978. A doutrina italiana enfatiza que esses poderes devem ser exercidos nos exatos termos em que a norma constitucional os declara; ou seja, sem restrições nem ampliações. As primeiras, com efeito, representariam uma diminuição das garantias das minorias parlamentares, enquanto as segundas violariam as liberdades fundamentais da pessoa humana. Se a atribuição de poderes coercitivos de investigação, às comissões parlamentares de inquérito, representa uma norma exceptiva ao princípio da separação de Poderes, como acima se frisou, essa disposição

---

<sup>16</sup> COMPARATO, Fábio Konder. "Comissão Parlamentar de Inquérito". In: *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 10, 1995, p. 61.



constitucional deve ser interpretada em sua justa medida: os poderes próprios das autoridades judiciais só podem ser aqueles explicitados na lei. Onde a lei é omissa, ou, *a fortiori*, onde a lei é limitativa, relativamente aos poderes judiciais de inquirição, não há por que cogitar-se de atribuir poder de coerção ao órgão legislativo.<sup>17</sup>

A doutrina brasileira, ao examinar esta expressão inserida no § 3º do art. 58, apresenta algumas divergências quanto ao seu exato sentido e alcance.

A realidade é que, muito embora já se tenham passados mais de vinte anos da promulgação da Carta Constitucional de 1988, a expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” ainda não foi satisfatoriamente abordada pela doutrina, o que abriu margem para inúmeras dúvidas relativas à amplitude dos poderes conferidos às comissões de inquérito e, até mesmo, quais seriam esses poderes.

Hely Lopes Meireles, interpretando a expressão acima referida, entendia que a vontade do constituinte foi a de conferir às comissões de inquérito, atribuições judicialiformes, elevando, assim, sua competência ao plano jurisdicional.

Este o entendimento do aludido mestre:

Com natureza de inquérito *judicialiforme*, a comissão parlamentar tem força para convocar Ministro de Estado, tomar depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas, requisitar informes e documentos de repartições públicas, autárquicas, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista em que o Governo seja societariamente interessado.<sup>18</sup>

Uadi Lamêgo Bulos critica a expressão *judicialiforme*, utilizada por Hely, argumentando ser esta terminologia dúbia, o que poderia ocasionar uma interpretação infundada entre a função meramente investigatória (conferida à comissão de inquérito) e a jurisdicional (de atribuição do Poder judiciário):

Há quem sustente, juridicamente, que isso significa uma ‘elevação de competência ao plano jurisdicional’, o que alguns preferem chamar de atribuição *judicialiforme* das CPIs, terminologia sobremodo dúbia, porque pode gerar uma correlação injustificada entre as funções investigatória e jurisdicional, que são inconfundíveis. A primeira perquire o fato determinado; não julga nem aplica o direito. A segunda, por sua vez, exprime a manifestação jurisdicional do Estado, no caso concreto, sendo essencial à sociedade, porque sem ela decairia o próprio ordenamento, que só é jurídico enquanto pode (e deve) ser afirmado.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> COMPARATO, op.cit., p. 64.

<sup>18</sup> MEIRELES, Hely Lopes. “Comissão Parlamentar de Inquérito”. In: *Estudos e Pareceres de Direito Público*. São Paulo: RT, 1991, vol. 11, p. 370.

<sup>19</sup> BULOS, Uadi Lamêgo, op.cit., p. 200-201.

Luis Roberto Barroso interpreta a expressão no seguinte sentido:

No Brasil, da mesma sorte, não deve a cláusula ser interpretada como abdicação de competências do Poder Judiciário em favor do Legislativo. Seria insensato retirar bens e valores integrantes do elenco secular de direitos e garantias individuais do domínio da serena imparcialidade de juízes e tribunais, e arremetê-los para a fogueira das paixões politizadas da vida parlamentar. Não se deve interpretar a vontade do constituinte contra os princípios que ele próprio elegeu. Além do Estado democrático de direito (art. 1º), é o princípio fundamental da República Federativa do Brasil a separação, independência e harmonia dos Poderes. Qualquer exceção a ele deve ser vista com reserva e interpretada restritivamente. (...) Em síntese, o sentido da expressão ‘poderes de investigação de autoridades judiciais’ é o de criar para a comissão parlamentar de inquérito o direito – ou, antes, o poder – de atribuir às suas determinações o caráter de imperatividade. Suas intimações, requisições e outros atos pertinentes à investigação devem ser cumpridos e, em caso de violação, ensejam o acionamento de meios coercitivos. Tais medidas, porém, não são auto executáveis pela comissão. Como qualquer ato de intervenção na esfera individual, resguardada constitucionalmente, deverá ser precedida de determinação judicial.<sup>20</sup>

Uadi Lamêgo Bulos, partilhando do mesmo posicionamento de Luis Roberto Barroso, indaga e esclarece a seguinte questão:

Então para que serve a cláusula segundo o qual as CPIs possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, se tal cláusula, à luz do ordenamento constitucional vigente é limitadíssima? Serve para incutir a idéia de que as comissões parlamentares de inquérito não foram investidas de todos os poderes das autoridades judiciais, mas apenas daqueles de investigação. Dito em outros termos, à semelhança das autoridades judiciais, as CPIs detêm poderes instrutórios, não lhes cabendo julgar, decidir, aplicar o direito no caso concreto. Daí as suas conclusões serem encaminhadas ao Ministério Público, para a adoção das providências cabíveis.<sup>21</sup>

A interpretação mais acertada parece ser no sentido de a expressão inserida no § 3º do art. 58 da CF, não poder ser interpretada de maneira ampliativa, servindo de pretexto para a retirada de bens e valores, direitos e garantias, das barras serenas e imparciais dos juízes e tribunais, mas sim de maneira restritiva, equiparando os ‘poderes de investigação das comissões’, apenas aos poderes instrutórios das autoridades judiciais, respeitando, contudo, o que a doutrina denominou de ‘reserva constitucional de jurisdição’.

---

<sup>20</sup> BARROSO, Luis Roberto. “Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal”. In: *Revista Forense*, vol. 350, pág. 95-96.

<sup>21</sup> BULOS, Uadi Lamêgo, op.cit., p. 203.

Feitas estas considerações acerca da locução constitucional “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, poderes estes dos quais estão investidas as comissões de inquérito, passa-se ao exame da chamada reserva constitucional de jurisdição.

Em linhas gerais, reserva de jurisdição resume-se a determinados atos que estão afetos às atribuições exclusivas dos juízes, sendo, portanto, inerentes à função jurisdicional.

Assim, terceiros estão impedidos de interferir em matérias que a própria Constituição Federal conferiu aos membros do Poder Judiciário. Nem mesmo as comissões de inquérito, que possuem “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” possuem competência para praticar atos “tipicamente jurisdicionais”.

Nas palavras de Uadi Lamêgo Bulos:

Pelo vetor da reserva de jurisdição, somente os magistrados podem praticar atos inerentes à função jurisdicional do Estado, pois existem assuntos que devem ser submetidos à esfera única de decisão dos juízes. Terceiros não podem interferir em matérias que a Carta Política, explicitamente, deixou a cargo da apreciação jurisdicional. Até mesmo aqueles que possuem ‘poderes de investigação próprios da autoridades judiciais’ não detêm competência para praticar atos propriamente jurisdicionais.<sup>22</sup>

Comentando acerca da chamada reserva constitucional de jurisdição, Cássio Juvenal Faria leciona que:

Se a Comissão Parlamentar de Inquérito tem apenas os ‘poderes de investigação’ das autoridades judiciais, isso significa que não pode praticar ‘atos de jurisdição’, em sentido estrito, de tal forma que seus poderes de investigação não alcançam as hipóteses que a Constituição Federal colocou sob estrita reserva jurisdicional, a saber: a) a ordem de prisão, salvo em caso de flagrante delito, porque aquela depende de ‘ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente’ (art. 5º, LXI); b) a diligência de busca domiciliar (em sentido amplo, abrangendo qualquer compartimento não aberto ao público, no qual alguém exerce profissão ou atividade, como escritório, conforme dispõe o art. 150, § 4º, III, do CP, uma vez que a realização, nesse caso, depende de ‘determinação judicial’ (art. 5º, X); c) a quebra do sigilo das comunicações telefônicas que somente pode ser autorizada por ‘ordem judicial’ (art. 5º, XII).<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> BULOS, Uadi Lamêgo, op.cit., p. 56.

<sup>23</sup> FARIA, Cássio Juvenal. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. São Paulo: Paloma, 2000, p. 23.

Este tem sido, inclusive o posicionamento atual do STF, como se pode extrair do Mandado de Segurança de nº 23.452/RJ cujo relator, o eminente Ministro Celso de Mello assim consignou:

O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante no próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de ‘poderes de investigação próprios de autoridades judiciais’. A cláusula constitucional da reserva de jurisdição – que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) – traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado.<sup>24</sup>

Dessa forma, pode-se inferir que as comissões parlamentares de inquérito estão igualmente limitadas à chamada reserva constitucional de jurisdição, não podendo, assim, desempenhar atividades que, por sua própria natureza, estão inseridas no âmbito de atribuições exclusivas do Judiciário.

Seguindo-se tal raciocínio infere-se que, não poderão praticar *atos de jurisdição* atribuídos exclusivamente ao Poder Judiciário, destacando-se, dentre eles a impossibilidade de realização de buscas domiciliares; determinação de quebra de sigilo de *comunicações* telefônicas e decretar, por ato próprio, a prisão de quem quer que seja, ressalvada a hipótese de flagrância estando limitadas à prática de atos puramente instrutórios não exclusivos do Poder judiciário.

## **CONCLUSÕES**

Ao cabo das reflexões aduzidas, pode-se afirmar que as comissões parlamentares de inquérito, muito embora possuam poderes de investigação, como uma emanção das atribuições típicas do próprio poder legislativo, tais poderes não são ilimitados.

Os chamados “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” devem ser interpretados em consonância com o princípio da separação de poderes, não se admitindo quaisquer excessos por parte dos integrantes das comissões, cujo

---

<sup>24</sup> MS 23.452/RJ, DJ de 12.05.2000, p. 20.

exercício deve ocorrer nos exatos limites da dicção constitucional, não se admitindo interpretações extensivas de forma a que se exerçam atribuições que configurem invasão de competência dos outros poderes, sob pena de se deflagrar o sistema de freios e contrapesos e haver controle judicial sobre os atos praticados.

Conforme posicionamento doutrinário e jurisprudencial, as comissões parlamentares de inquérito não possuem poderes jurisdicionais, mas sim poderes de investigação, devendo respeitar assuntos que por expressa previsão constitucional encontram-se dentro do âmbito exclusivo do Poder Judiciário, no que se convencionou chamar de reserva constitucional de jurisdição.

Por estarem na reserva constitucional de jurisdição, determinados assuntos encontram-se fora do alcance das comissões parlamentares de inquérito, podendo-se citar a proibição da realização, por ato próprio, de buscas pessoais e domiciliares, a determinação da quebra das comunicações telefônicas e a decretação da prisão de investigados, salvo em situação de flagrância

Diante disso, é forçoso concluir que as comissões parlamentares de inquérito, desde que utilizadas em seus exatos limites importam em valioso instrumento de defesa da democracia e dos direitos fundamentais, pois se nem tudo podem, muito elas podem e seus poderes devem voltar-se à satisfação dos interesses do verdadeiro titular do poder - o povo – maior interessado na manutenção e concretização dos valores consagrados pela Carta Constitucional.

## REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo e Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares*. 2ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARROSO, Luis Roberto. “Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: política, direito e devido processo legal”. In: *Revista Forense*, vol. 350.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BULOS, Uadi Lamêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito, técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. “Comissão Parlamentar de Inquérito”. In: *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 10, 1995.

FARIA, Cássio Juvenal. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. São Paulo: Paloma, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

LOWENSTEIN Karl. *Teoría de La Constitución*. Barcelona: Ariel S.A., 1964.

MEIRELES, Hely Lopes. "Comissão Parlamentar de Inquérito". In: *Estudos e Pareceres de Direito Público*. São Paulo: RT, 1991, vol. 11.

MIRANDA, Jorge. "Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito em Portugal". *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo: RT, out/dez 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. *CPI ao Pé da Letra*. Campinas: Milenium, 2001.