

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES
NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

José Alfredo de Oliveira Baracho*

1 A função constitucional das Comissões Parlamentares de Investigação no Direito Comparado

Uma teoria da função constitucional das Comissões Parlamentares de Investigação, e a compreensão de sua natureza jurídica, interpretada por Ricardo Medina Rubio, apresentam certas particularidades quando o autor as analisa para o entendimento de sua evolução no parlamentarismo, em que ocorre a mudança de sua natureza e função, a partir de sua origem britânica e sua difusão pelo Direito Constitucional europeu, inclusive no que se refere à confrontação entre o Direito Constitucional e o Direito Parlamentar, em que a vontade e o produto do soberano relacionam-se com a vontade dos poderes constituídos, particularmente daqueles que aparecem como a representação legítima, direta ou indireta, da vontade popular. As CPI não são simples instrumentos de informação ou auxiliares das câmaras representativas, constituem uma das formas decisivas de participação dentro do sistema político. Dedicam-se, também, à investigação de temas polêmicos, com repercussão na vida política. A própria opinião pública sente-se mais bem representada por essa instituição do que por outras, que se sujeitam a tramitações formalistas e inadequadas para as apurações pretendidas. As CPI são tratadas como mecanismo de índole *justicialista*, que está arraigado no *ethos* coletivo dos norte-americanos. Passaram a ser consagradas nas constituições, como ocorreu com a sua constitucionalização, no artigo 76 da Constituição espanhola de 1978, com grande destaque para seu desenvolvimento legislativo e funcional.

Determinar a natureza das CPI, conhecer para que servem, suas finalidades democráticas, possibilita melhor correlação entre instituições e cidadania, entre

.....
* Professor-titular da Faculdade de Direito da UFMG e coordenador do Curso de Pós-graduação em Direito da mesma instituição.

governantes e governados. A intenção do legislador constituinte, constitucionalizando-as de maneira singular, foi o objetivo de fazer das CPI uma garantia do princípio democrático e do predomínio normativo da Constituição como via legítima para colocar, definitivamente, o povo no controle democrático do processo político. As formas das Comissões Parlamentares, como órgãos permanentes e independentes, tiveram, também, grande significado no parlamentarismo. Em suas origens, constituíam-se excepcionais e totalmente subordinadas ao Parlamento, já que eram criadas para conhecer o que ordinariamente o Legislativo não podia com seus procedimentos regulares, compensando assim o desequilíbrio em que se encontrava perante o Executivo, melhor informado. A excepcionalidade e as finalidades informativas manifestaram-se desde as suas origens, com as características próprias das Comissões Parlamentares. A eficácia e funcionalidade do Legislativo dependem de ser ele bem informado, para o próprio equilíbrio dos poderes. A informação eficaz possui a qualidade de transcender o institucional e chegar à sociedade.¹

A doutrina procura a origem remota das Comissões Parlamentares, no século XIV, durante os reinados de Eduardo II e Eduardo III (1327-1377), em que ocorreram significativas reformas parlamentares. As Comissões Parlamentares apareceram depois da Revolução inglesa, quando foi possível a vigilância da *prerrogativa régia*, através de vários instrumentos. Naquela ocasião eram órgãos compostos por reduzido número de deputados (*select committees*), criados, eventualmente, pela Câmara, que excepcionalmente constituíam-se em Comissão de Investigação (Committee of the Whole), fugindo a certos formalismos tradicionais. A finalidade era, originalmente, obter informação sobre fatos concretos relacionados aos trabalhos parlamentares. Obter informação suficiente era reforçar os dados necessários ao Parlamento, desde que o Executivo era dotado de maior agilidade a meios para o exercício de sua função. Originariamente, as Comissões Parlamentares pretendiam facilitar o trabalho do plenário e ser um instrumento de controle ou de equilíbrio, nos casos de discordâncias entre Parlamento e governo. Barthélemy, em seu trabalho sobre Comissões Parlamentares, diria que o Parlamento era um cego constitucional, que não pode ver senão através dos olhos do governo (Barthélemy, 1934; Herman, 1979). As Comissões Parlamentares nasceram para ser órgãos auxiliares subordinados à Câmara, com o fim de proporcionar informações suficientes a ela, com a preocupação do equilíbrio de poderes e o controle do Executivo. A função de informação, no dizer de Walter Bagehot, é das mais importantes, enquadrando aí as Comissões Parlamentares.² O Committee of the Whole, liberado de certas formalidades tradicionais do plenário, constituiu-se em Comissão para investigar assuntos concretos, antes de delegar essas funções a órgãos restritos, pelo que formalmente não existia o sistema das Comissões Parlamentares até o início do século XX. Além disso, ampliou a faculdade da Câmara de criar Comissões *ad hoc*, com o objetivo de

¹ Cf. Hermann & Mendel, 1977; Santaolalla, 1982 e 1984; Soletura & Perez, 1948.

² Cf. Bagehot, 1968; Blackstone, 1969; Dicey, 1902 e 1982; Marshall, 1971; Dworking, 1996; Ely, 1996.

informá-la sobre questões concretas. Essas eram comissões sem poderes específicos a subordinados ao plenário, pelo que receberam a denominação do *Select Committees*. Com a reforma de 1907, ocorreu o incremento de suas funções como instrumento de controle da gestão administrativa, financeira e técnica do governo. Com o tempo passaram a ser permanentes, sendo criadas comissões em número igual aos departamentos ministeriais, que custodiavam suas atividades. Com o seu aumento, são especificados os poderes dos *Select Committees*, por meio de regulamentos permanentes (*standing orders*). Surgem, também, as subcomissões, e em 1979 ocorreu outra modificação no procedimento dos *Select Committees*, que determinou maior influência no processo legislativo em face das iniciativas, atribuindo-lhes personalidade própria, que constitui um fator de consolidação e permanência. As Comissões Parlamentares na Inglaterra afastam-se, definitivamente, dos modelos tradicionais, com a especificação mais clara de sua tipologia. As Comissões Parlamentares tendem a permanecer, desligando-se do plenário. Deixam as Comissões de Investigação de serem órgãos de criação eventual pela Câmara, desenvolvendo uma atividade indagatória, sobre um assunto concreto, de natureza excepcional. A distinção entre Comissões Parlamentares e Comissões *ad hoc* manifesta-se formalmente na Europa continental, onde a consolidação dos regimes parlamentares desenha com maior clareza a natureza distinta a as funções que as Constituições atribuem a estes órgãos.

As Comissões Parlamentares, inicialmente órgãos *ad hoc*, temporários e eventuais, subordinados à Câmara, para proporcionar a ela auxílio e informação eficaz, passaram a ser de constituição automática no começo de cada legislatura, estabelecendo-se a permanência, com número e nome, que deveriam ter em cada Câmara. Ao mesmo tempo, adquiriram faculdades próprias e específicas. Tornaram-se independentes do plenário, consolidando-se entre os órgãos de produção parlamentar. Transformando-se em permanentes, adquiriram maior importância na vida parlamentar. A forma original das Comissões Parlamentares no século XVIII deu lugar às Comissões Permanentes. Não se esgotaram suas atribuições no imperativo informativo, desde que surgiram outros fatores que vão justificar a sua existência. As Constituições passaram a consagrar certos preceitos sobre as Comissões de Investigação como realidades constitucionais, independentes das Comissões Parlamentares permanentes.³

Na Europa continental, as Comissões Parlamentares e as Comissões de Investigação são recentes, caracterizando-se pela especificidade que têm como órgãos de controle do Executivo. Na França, seus antecedentes estão na ocasião das reformas de proteção ao sistema parlamentar de governo. Na Bélgica, a Constituição de 1831 relacionava o direito de investigação, no artigo 40, para cada Câmara. Na Itália, em 1848, surge a prática do direito de interpeação, em que os represen-

³ Cf. Longi, 1988; Vergottini, 1993, 1997 e 1985; Zagrebelsky, 1994; Pizzorusso, 1992; Caretti & Siervo, 1992; Monaco, 1970; Morbidelli & Pegoraro, 1995; Crisafulli, 1970; Hidalgo, 1976-1977; Recchia, 1984.

tantes populares colocavam, perante o governo, questões relativas às suas atividades políticas e administrativas. Nos países germânicos, desde o início do século XIX, os textos constitucionais, com o artigo 82 da Constituição prussiana, de 1848, trataram da matéria. Com a Constituição de Weimar, de 1919, surge o antecedente mais direto do atual sistema de Comissões de Investigação, na República Federal da Alemanha. Na Itália o *diritto d'interpellanza* passa a ser relacionado com a função *ispettiva* – o *sindacato ispettivo*, por meio do qual o Parlamento dirige, vigia e controla (*indirizzo, vigilanza a controllo*). A função *ispettiva* vale-se de uma instituição que é consagrada definitivamente no artigo 82 da Constituição de 1947: a *Commissione D'inchiesta*. O texto não reconhece o direito de investigação, mas distingue claramente a *indagine conoscitiva* (indagação parlamentar) como faculdade de todas as comissões e da *Commissione D'inchiesta*. A distinção está expressa nos regulamentos das Câmaras Legislativas italianas, dando lugar a uma tipologia bem específica, através de quatro Comissões: *Commissione D'indagine* (art. 88, RSI); *Commissione di Vigilanza* (art. 134, RSI); *Commissione D'inchiesta* (art. 162 RSI); *Commissione D'inchiesta* (art. 140.1, RCDI).

Os dois últimos tipos são semelhantes às Comissões de Investigação na Espanha, ao passo que os dois primeiros correspondem a uma forma específica, não contemplada nem pela legislação espanhola nem pela doutrina. Podem ser denominadas Comissões de Estudo, dedicando-se aos assuntos que não geram responsabilidades, como a Comissão Especial de Investigação sobre questões agrícolas.

Alessandro Pace, além de descrever a situação da disciplina constitucional italiana sobre o *inchieste parlamentari*, afronta o problema deste no que tange ao Conselho Regional. Reconhece que não existe ali a riqueza de uma Assembléia Legislativa, conforme foi o tema apreciado no Salzburg Seminar of American Law, inclusive no que se refere à jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos.

Sua noção genérica parte de um estudo comparatístico do inquérito parlamentar ou congressional, como uma operação cuja finalidade é o controle do modo como o governo e a Administração Pública realizam suas atividades. O exame do sistema de governo a sua relação com o inquérito parlamentar vinculam-se à sua ligação com o regime político constitucional. Sua aplicação é analisada no sistema parlamentar, no presidencial e no diretorial. A variedade de fins leva às diferenciações da modalidade procedimental dos inquéritos parlamentares, como instrumento que consente às Câmaras uma aquisição direta de notícias, investigações e tomada de posição.

No Direito Comparado, os estudos sobre inquérito parlamentar dão relevância aos aspectos constitucionais, aos aspectos legais e aos Regulamentos das Câmaras. O inquérito parlamentar é, também, considerado um instrumento de governo da maioria.

Várias são as perspectivas sobre as quais estudam-se os inquéritos parlamentares, partindo da noção genérica, considerando-os um poder implícito, que é examinado em relação ao dispositivo constitucional explícito. Os aspectos proces-

suais são apreciados nos seus requisitos, na sua disciplina, no seu procedimento, como órgão deliberante e forma de deliberação. No mesmo sentido, o Direito Comparado examina a sua constituição, composição, funcionamento, limites funcionais e materiais, bem como limites instrutórios, ao lado das referências sobre o caráter político da Comissão. Ainda no que diz respeito aos regulamentos, tem-se analisado a sua importância na fase constitutiva da Comissão e na conduta de seus trabalhos. A dialética maioria-minoria surge como esquema predominante no sistema político, que condiciona a instrumentalização do inquérito parlamentar. É nesse sentido que se destaca o condicionamento do Parlamento por parte do governo e a posição da maioria na fase institutiva do inquérito. O limite político constitucional do poder parlamentar de inquérito examina as questões de método e os motivos. O exame da praxe parlamentar, as conclusões e as implicações práticas são objeto de sua forma de utilização como instrumento do governo no controle do contexto de um discurso que leva a discussões sobre o controle do poder político. O controle jurisdicional e o controle social levam, também, a questões sobre as informações privadas e a natureza procedimental das Comissões Parlamentares. O condicionamento do Parlamento, por parte do governo e da maioria, tem grande importância na fase institutiva do inquérito parlamentar. O limite político constitucional é apreciado quando se examina os poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito, tendo como principais temas referências sobre a jurisdição do método, o motivo histórico e os aspectos jurídicos contrários ao alargamento dos poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito. É preciso estabelecer critérios precisos sobre a questão de limites quando se trata de matérias ligadas ao interesse público.⁴

No Direito alemão, as *Enquête Kommissionen*, que surgem no artigo 44, LFB, são de criação obrigatória do Bundestag, continuando a tradição estabelecida no artigo 34 da Constituição de Weimar, cuja prática se revelou como excelente instrumento para o debate político, em mãos das minorias parlamentares e governamentais dos governos de coalisão. Na Alemanha, as Comissões de Investigação surgem como instrumento de controle do governo em sua atividade, assumindo o papel de equilíbrio das forças do governo.

No Direito Comparado, vamos encontrar na França, ainda na convenção, a base da Constituição de 1793, que estabeleceu um regime de confusão de poderes. A incorporação legal das Comissões Parlamentares de Investigação surgiu relativamente em tempos bem posteriores. Anteriormente, estabelecia a faculdade da Assembléia de criar comissões *ad hoc*. Com a Constituição de 1958, as comissões passaram a ter regulamentação legal. Pelo artigo 6º, da ordenança n. 1.100, de 1958, sobre o funcionamento da Assembléia, modificado por lei de 1977, estabeleceu-se

⁴ Cf. Cuomo, 1960; Van Flaate, 1892-1893; Miceli, 1902; Hamon & Emeri, 1962; Landis, 1926; Finer, 1950-1951; Taylor, 1955; Galloway, 1927; Bassanini, 1968; Pacelli, 1965; Mortati, 1959; Pierandrei, 1962; Ferraciu, 1902-1906; Virga, 1949-1950; Furlani, 1954; Tesauero, 1958; Virga, 1950; Arnitz, 1917; Michon, 1890; Blays, 1952; Pergolesi, 1959; Trento Baldini, 1968; Pergolesi, 1960; Pace, 1973; Ferraciu, 1899; Bégouin, 1931; Bonghi, 1869; Arcoleo, 1882; Ferraris, 1880; Giannini, 1954; Rubinacci, 1958; Mortati et al., 1959; Fromageot, 1892-1893.

duas categorias de comissões *ad hoc*: as Comissões de Investigação, que já existiam, e as Comissões de Controle, consideradas uma inovação para a investigação da gestão administrativa, financeira e técnica dos serviços públicos e das empresas nacionais.

Na Holanda o Direito de Investigação (*enquête*) aparece nos Regulamentos de ambas as Câmaras dos Estados gerais.

As Comissões de Investigação tiveram grande destaque nos Estados Unidos, sendo que a doutrina mostra a diferença entre o sistema político americano e o continental europeu e o britânico, tendo em vista a adoção do sistema presidencial de governo. Devido a esse sistema, tornaram-se as comissões um instrumento de debate político e de equilíbrio entre os poderes. O sistema das comissões norte-americanas contribuiu para fazer do Congresso um excelente corpo representativo. Nos Estados Unidos, as Câmaras Legislativas desenvolvem um trabalho crescente, gerando numerosas comissões e subcomissões. Em muitas ocasiões, em uma só legislatura, nas duas Casas Legislativas, conjunta ou separadamente, surgem muitas comissões, com poder legislativo ou simplesmente investigatório. Existem quatro classes de comissões que podem ser criadas pelas Câmaras: *Standing Committees* ou comissões permanentes; *Select Committees* ou comissões *ad hoc*, as mais semelhantes às CI; *Joint Committees* ou comissões conjuntas do Senado e da Câmara dos Representantes; e *Conference Committees* ou comissões de conciliação.

Todas as Comissões têm o poder de realizar, por conta própria, todo tipo de investigação ou requerimento sobre as pessoas. O renomado *power to send for persons, papers and records* é uma oportunidade para a realização de seu objetivo informativo, mesmo que seja de ordem puramente legislativa. Esses poderes dos *Select Committees* são mais incisivos quando passam a investigar os assuntos mais variados na política interna e externa.

As Comissões Parlamentares de Investigação na Espanha surgiram com a Constituição de 1978, apesar de os autores mencionarem alguns dos regulamentos do Congresso, referentes às faculdades inerentes às Cortes (La Cueva, 1986). No período de Franco, o artigo 15.2 da Ley Constitutiva de Cortes de 1942, criou as Comisiones Especiales de Estudio, Información, Peticiones e Propuestas.

No atual direito espanhol as CI estão compreendidas: na CE (artigos 75, 76, 109 a 110); RC (artigos 40-53); RS (artigos 23.1 e 4968); LO (5/1984, de 24 de maio, tratando de aspectos das Comissões de Investigação do Congresso e do Senado ou de ambas as Câmaras (LOCCI).

O artigo 75 da Constituição Espanhola afirma, sem aprofundamento, que o Parlamento atua no Pleno e em Comissões. Entretanto, o artigo 76 é mais expressivo, fornecendo a estrutura jurídica essencial das CI: o Congresso e o Senado, bem como ambas as Câmaras conjuntamente, podem nomear Comissões de Investigação sobre qualquer assunto de interesse público. Suas conclusões não vinculam os tribunais, nem afetam as resoluções judiciais, sem prejuízo de que o resultado da investigação seja comunicado ao Ministério Fiscal, para o exercício, quando proceda,

de ações obrigatórias. Será obrigatório o comparecimento quando as Câmaras assim o requerem; a Lei regulará as sanções que se podem impor pelo descumprimento dessas obrigações. A regulamentação é mais descritiva, oferecendo uma estrutura jurídica complementar, que facilita o melhor conhecimento dos critérios utilizados pelo legislador no momento de caracterizar as CI. Nos Regulamentos das Câmaras aparecem doze tipos de comissões: Congresso (comissões permanentes legislativas, comissões permanentes não legislativas, criadas no começo de cada legislatura; comissões permanentes não legislativas, criadas por disposição legal; comissões permanentes não legislativas, criadas por acordo do Pleno; comissões não permanentes de investigação; comissões não permanentes do artigo 53); Senado (gerais, legislativas, não legislativas permanentes e de investigação ou especiais); Mistas (Congresso/Senado); Mistas (Congresso/Senado de Investigação).

Quanto à estrutura e funcionamento, a criação da CI ocorre de um acordo no Pleno da Câmara, a não ser nos casos das comissões não permanentes do artigo 53, RC. Estas ocorrem por maioria simples e proposta dos seguintes órgãos: Congresso (artigo 51, RC); Governo; Mesa; grupos parlamentares e um quinto dos membros da Câmara.

No Senado, são assim constituídas: artigo 59, RS, governo ou 25 senadores que não pertencem ao mesmo grupo parlamentar.

A composição dos membros da CI oferece dois critérios, seguidos pela legislação comparada: o da proporcionalidade, em que os grupos parlamentares são representados na comissão segundo as cadeiras que ocupam; o da representação igual, em que cada um dos grupos é representado por um só de seus membros, com independência da importância numérica do grupo na Câmara.

O modelo espanhol, como o italiano, escolheu o critério da proporcionalidade, aplicável, genericamente, a todas as classes de comissões estabelecidas nos artigos 40, RC e 51, RS.

Quanto à duração, as comissões permanentes ou não de uma ou outra Câmara ou as mistas têm o mesmo limite de duração, cujo tempo máximo é uma legislatura. Podem surgir comissões a termo, que realizam seus trabalhos no tempo necessário, para cumprimento de suas atividades.

As faculdades das comissões, no que se refere aos seus meios e poderes de funcionamento, estão relacionadas com a regularidade das atividades parlamentares. Sua criação eventual pode ter como meta um *trabalho concreto* (artigo 51, RC), um *objetivo determinado* (artigo 49.5, RS) ou *assunto de interesse público* (artigos 76, CE e 59.1, RS), que apontam a excepcionalidade de onde derivam seus poderes. No que diz respeito às faculdades das CI, isto é, seus poderes e limites têm provocado, como diz Ricardo Medina Rubio, diversas discussões na doutrina comparada. Acentuando o debate na Itália, esse autor relaciona importantes trabalhos.⁵

⁵ A doutrina italiana debateu amplamente essa questão. Cf. Vergottini, Recchia, Ciauro, Posterano, Pappagallo, Moretti, todos eles in De Vergottini, *L'inchiesta delle Assemblée parlamentari*, 1985. Cf. também Fenucci, 1989; Rubio, 1994.

A natureza das Comissões Parlamentares de Investigação apresenta como características a polivalência e a versatilidade, desde que atendam a várias finalidades e tenham muitos campos de aplicação. As Comissões de Inquérito são órgãos auxiliares e subordinados ao Plenário, mas exercem diversas outras atividades, que procuram estabelecer o equilíbrio dos poderes, principalmente quando não há uma coincidência ideológica entre Executivo e Legislativo, como ocorre nos governos de coalisão. São, também, veículo de comunicação entre a opinião pública e os poderes do Estado. Nas suas atividades de controles exercem influência, vigilância e persuasão, não apenas entre os poderes, mas no poder político em geral. É também um instrumento de maioria parlamentar de grande importância para o sistema democrático. A diversidade da natureza das Comissões Parlamentares de Inquérito muitas vezes dificulta o conhecimento da sua essência.

Existem critérios distintos que dividem a doutrina para a compreensão de sua natureza. Dentre essas posições teóricas, duas são destacadas: as dos autores que se fixam predominantemente nos elementos jurídicos da CI e aqueles que ressaltam os elementos sociológicos.

Como instituições jurídico-parlamentares, vamos encontrar na Itália, Andrea Manzella e Vincenzo Longi, ou na Espanha Fernando Santaolalla e Solé y Aparicio, que entendem as CI, vinculadas às perguntas e interpelações, nos instrumentos de informação, exercidos pelo Parlamento. Para esse entendimento não seriam elas órgãos com qualquer grau de autonomia em sua estrutura e funcionamento, tratariam simplesmente de um dos meios instrumentais subordinados e auxiliares das verdadeiras funções dos órgãos parlamentares. A idéia de controle parlamentar, segundo essa perspectiva, configura o controle quando este determina certa sanção, levando a transformações eventuais das relações jurídico-parlamentares entre os poderes do Estado. Tal entendimento vê as CI simplesmente como meios qualificados para ampliar informações ao Pleno, com a finalidade de facilitar os trabalhos parlamentares. O controle é uma função, a informação, um meio ou instrumento. Outros autores entendem, na configuração dos aspectos jurídicos formais dessas comissões, que elas estão ligadas à noção de garantia constitucional. No exercício dessas atividades, cumpre às CI o papel de principal garantia do mandato constitucional. Às CI, os questionamentos e as interpelações decorrem de poderes implícitos na Constituição, diferentes e independentes de outros mencionados no texto. Santaolalla e Manzella distinguem entre controle e garantia. O controle implica uma decisão ativa que dá lugar a uma responsabilidade.

Como fenômeno sociológico, ocorre a distinção entre o controle parlamentar no sentido estrito, como instituição jurídico-parlamentar, e outro, mais difuso e sociológico, de controle político. Os elementos exclusivos da natureza das Comissões Parlamentares de Inquérito são objeto de indagação sobre o tipo de questionamento que elas contemplam.

A singularidade constitucional dessas comissões tem propiciado estudos a respeito das investigações mencionadas expressamente na Constituição. A Constituição,

como conjunto de garantias jurídicas, diante dos abusos do poder, bem como dos riscos naturais do poder político, dá destaque ao papel das Comissões Parlamentares de Inquérito. Os textos constitucionais estabelecem os critérios essenciais para a compreensão das comissões, bem como a natureza do objeto a investigar.

2 O Parlamento e o processo legislativo. As Comissões Parlamentares e o Direito Parlamentar

Para a compreensão das estruturas constitucionais que se assentam, também, no Poder Legislativo, devemos dar atenção à organização do Parlamento, como órgão representativo, dotado das faculdades de orientação, controle político e legislação. Ele se configura segundo diversos modelos, nas normas constitucionais e nas regras regimentais que se referem às fontes de produção do Direito Parlamentar, de acordo com as normas do processo ou do procedimento legislativo.⁶

O Legislativo pode configurar-se como órgão único ou como um sistema plural, coordenado por mais de uma Casa Legislativa, surgindo alternativa monocameral ou bicameral. Várias são as justificativas da doutrina no que se refere à consagração do princípio bicameral, que é considerado indispensável nos Estados Federais. Considerando-se que as Câmaras representam o povo em sua totalidade e constituem elemento de garantia da unidade estatal, a segunda câmara implica o reconhecimento das garantias das entidades componentes do sistema federativo. Reconhece-se o princípio bicameral contra os abusos do sistema unicameral, além de evitar os riscos de uma legislação que não passa de um reexame de reflexão da segunda câmara.

Os argumentos favoráveis ao caráter unitário da representação política, para seus defensores, evita a lentidão do processo legislativo.

Para compreensão do posicionamento dos Parlamentos nos sistemas democráticos, existem alguns temas que estão relacionados às maneiras de elaboração legislativa:

- a) A formação das Câmaras tem a sua legitimidade com a prevalência do princípio eletivo por parte do corpo eleitoral.
- b) As reuniões conjuntas das câmaras para o exercício de competências particulares, com a formação de um órgão novo e distinto das Assembléias, que, entretanto, mantêm sua individualidade orgânica.
- c) O *status* de membro do Parlamento e sua aquisição, que se efetiva através de imunidades, prerrogativas e garantias. A liberdade para expressar opiniões correspondente à inviolabilidade da pessoa. A situação jurídica do membro do Parlamento leva a discussões em torno das causas de inelegibilidades e de incompatibilidade.

⁶ Cf. Canotilho, 1998, p.765 et seq.; Galeotti, 1957; Guelli, 1955; Fazzalari, 1994, p.619 et seq.; Lima, 1999; Canotilho & Morelra, 1993; Dantas, 1994.

- d) A organização interna e o princípio de auto-organização: as estruturas internas das Casas Legislativas são determinadas pelas Constituições e pelas normas estabelecidas, de maneira autônoma pelas Assembléias. Destaca-se o significado do princípio de auto-organização das Casas Legislativas.
- e) A autonomia regimental manifesta-se pela competência da adoção de normas regulamentares que disciplinam as estruturas organizativas internas, que decorrem de normas constitucionais e normas pertinentes ao Direito Parlamentar.

Os regimentos parlamentares são adotados pelas Câmaras sem intervenção do governo, que não tem poder de iniciativa nessa matéria como ocorre com as leis. A autonomia financeira e administrativa compõem a noção de auto-organização. De conformidade com esses aspectos, têm elas mesmas o poder de controlar sua gestão. Quanto à autonomia administrativa parlamentar, compreende-se que apenas o Legislativo tem competência para traçar as regras de composição, organização e atribuições dos diferentes serviços.

Certos temas configuram o exercício da autojurisdição em questões *internas corporis*, nas quais certos atos são apreciados pelo próprio Legislativo.

Na estruturação parlamentar ocorrem detalhes expressivos sobre os órgãos diretivos das Assembléias, cujas funções influenciam o exercício de orientação, controle e legislação parlamentar. Os regulamentos parlamentares disciplinam os grupos parlamentares, considerados estruturas organizativas que agrupam os membros da Câmara, de conformidade com a filiação dos mandatários que passam a participar desses grupos. Os regulamentos fixam critérios para a constituição dos grupos, que são autorizados pelos órgãos diretivos das assembléias.

Na complexa estruturação da Assembléia e de suas diversas atividades, legislativas ou não, as comissões têm grande importância, no que diz respeito à descentralização de parte do trabalho parlamentar, deferida a certos órgãos colegiados. Essas comissões se instituem dentro de cada Assembléia, fixando regras de sua duração, por meio do que aparecem comissões permanentes e temporárias. Elas exercem competências de caráter preparatório sobre os trabalhos do Plenário, investigações, estudos e exames preliminares dos projetos de lei. Interferem no procedimento da formação da lei.

Os trabalhos parlamentares apresentam características que derivam da disciplina de sua programação, ocorrendo a diferenciação entre eles quando se trata dos sistemas de governo.

As atividades parlamentares decorrem da programação que se concretiza na fixação da ordem do dia, no desenvolvimento dos debates, no exame do obstrutivismo ou da adoção de deliberações.

No sistema democrático, o Parlamento é a assembléia representativa do corpo eleitoral, que surge como órgão da emanação direta da vontade popular.

A publicidade do debate parlamentar tem grande importância no funcionamento das Casas Legislativas.

A função normativa é caracterizada pelo exercício das atividades legislativas que se efetivam pela iniciativa. As constituições estabelecem a titularidade da iniciativa, destacando:

- a) a iniciativa governamental;
- b) a iniciativa parlamentar;
- c) a iniciativa popular e outras formas de iniciativas transferidas a certos órgãos do Estado.

A apresentação e admissão de um projeto de lei depende de prescrições constitucionais que estabelecem a autoria originária. No desenrolar da elaboração legislativa, surgem as fases discursivas, de apreciação por parte de comissões, de apresentação de emendas, substitutivos, que se consolidam pela aprovação de um texto de lei que é deferido à Assembléia no seu *plenum*. A elaboração legislativa é dotada de complexidade, pelo que o exame por parte de comissões de qualquer projeto antecipa a fase deliberativa. A discussão geral na Câmara possibilita o exercício do processo democrático, sendo que existem procedimentos abreviados e procedimentos diversificados, até que ocorra a promulgação da norma.

Os sistemas de governo apresentam mecanismos diversificados nos procedimentos de elaboração legislativa, em que destacamos a informação que decorre dos elementos de conhecimento, muitas vezes fornecidos pelo próprio governo. As interrogações e as interpelações constituem formas de fiscalização da atividade governamental, e no sistema parlamentar merece destaque a noção ou a votação de questões acerca de confiança.

A compreensão das Comissões Parlamentares de Inquérito demanda o conhecimento do processo legislativo, já que muitos dos resultados e apurações dessas comissões vão trazer conseqüências em sua sistemática. O Estado legislador, no exercício de suas atividades legislativas, exerce diversas atividades que vão trazer conseqüências para a vida política; muitas delas demandam uma atuação profunda do sistema de investigação parlamentar. A compreensão do Processo Legislativo é de grande importância, visto que os resultados de uma Comissão Parlamentar de Inquérito podem gerar mudanças na legislação existente.⁷

Desde o clássico ensaio de Joseph Barthélemy, sobre o trabalho parlamentar e o sistema das comissões, passou o tema a ser objeto de diversas indagações, as quais têm mostrado as relações entre o Direito Parlamentar e o Direito Constitucional. Os autores de Direito Parlamentar, além de examinarem a estrutura do Parlamento, o regime eleitoral e a composição do Parlamento, o estatuto das Assembléias, os órgãos da Assembléia, o estatuto dos parlamentares, o trabalho parlamentar, o Parlamento Legislador, o controle da atividade governamental, o Parlamento e as Cortes de Justiça, têm-se dedicado à análise das comissões, ressaltando o papel das Comissões Permanentes, das Comissões Especiais e das Comissões de Inquérito.

⁷ Cf. Souza, 1998; Mota, 1999; Figueiredo, 1999; Borges Neto, 1999; Espíndola, 1999; Maurés, 1999.

Na França, a origem das Comissões de Inquérito remontam ao aparecimento do regime parlamentar. Com o surgimento da monarquia de Julho, a Câmara dos Deputados adotou uma resolução destinada a criar uma Comissão de Inquérito, a fim de esclarecer certas irregularidades. Já em 1914, as Comissões de Inquérito passaram a ter regras mais precisas, levando-se em conta a separação dos poderes e as competências que lhe eram definidas. Pelo artigo 6º da ordenança n.58.1100, foram dadas novas atribuições às Comissões de Inquérito e de controle. As primeiras são formadas para recolher elementos de informação sobre fatos determinados, submetendo suas conclusões à Assembléia que as criou. As comissões de controle são formadas para examinar a gestão administrativa, financeira e técnica dos serviços públicos, das empresas nacionais, para informar o resultado das apurações à Assembléia que as criou.⁸

O Direito Parlamentar, cuja constitucionalização é reconhecida, tem na Constituição as regras e princípios essenciais que lhe dão características de disciplina jurídica. O conceito de Direito Parlamentar e as suas fontes têm ligação com as Comissões Parlamentares de Inquérito, já que ele examina a composição, poderes e funcionamento do legislativo.⁹

Os estudos do procedimento parlamentar têm destaque nos trabalhos sobre Direito Parlamentar, que procura, ao defini-lo, considerá-lo como a parte do Direito Constitucional, que trata das regras seguidas na organização, funcionamento interno e exercício das competências das Assembléias políticas. Marcel Prélot, ao tratar da matéria, rompe com as tendências que pretendiam considerar o Direito Parlamentar como matéria simplesmente política ou sociológica. Por isso, parte da visão que toma esse ramo jurídico, como dotado de regras jurídicas que não simplesmente regras morais ou regras costumeiras. Reforça o seu entendimento de que o Direito Parlamentar está vinculado ao Direito Constitucional. Trata da positividade do Direito Parlamentar, das limitações das Assembléias e das fontes do Direito Parlamentar. No que se refere às últimas, afirma que existem as regras escritas do Direito Parlamentar, a posição de destaque da Constituição e os regulamentos. Ao mesmo tempo, inclui os costumes dentre as fontes do Direito Parlamentar.¹⁰

As relações entre o Direito Parlamentar e o Direito Constitucional têm interesse teórico; a Constituição francesa de 1958 destaca dois aspectos para a compreensão do tema: a articulação das diferentes normas aplicáveis ao Parlamento e o valor das práticas que não se fundamentam em um texto. Para Pierre Avril, essa correlação está relacionada com as regras examinadas por Dircey, como o *direito da Constituição*, ou conforme L. Favoreu e L. Philip, no *bloco de constitucionalidade*.

Existem regras próprias que caracterizam o Direito Parlamentar no sentido *latu sensu*, definido como o direito do Parlamento, vinculado ao exercício do poder

⁸ Cf. Barthélemy, 1934; Gucret, 1996; Roques & Herlin, 1983; Cahoua, 1985; Desandre, 1978 e 1991; Carcassonne, 1999; Pierre, 1910.

⁹ Cf. Reyes, 1998; Florida, 1986; Morales, 1995; Elide, 1987; Santaolalla, 1990.

¹⁰ Cf. Prélot, 1953-1954a, fasc.1; idem, 1955-1955, 2ª parte; idem, 1953-1954b, fasc.3.

deliberante. Essa definição aparece em Marcel Prélot, que afirma ser a parte do Direito Constitucional que trata das regras seguidas na organização, na composição, bem como dos poderes e do funcionamento das Assembléias políticas. Para esse autor, sobre tal ponto de vista, o Direito Parlamentar surge como uma província do Direito Constitucional. No *stricto sensu*, o Direito Parlamentar designa as regras especiais, próprias das Assembléias, que coincidem com todo o direito do Parlamento. Do ponto de vista formal, é constituído de regras constitucionais, orgânicas e legislativas. No que se refere ao bloco de constitucionalidade, de conformidade com a jurisprudência do Conselho Constitucional, existe uma legalidade particular a cada Assembléia, que se traduz no seu poder de auto-organização. Trata-se aí do seu regulamento ou de sua lei interior. É também uma espécie de direito disciplinar que estabelece a competência exclusiva de cada Assembléia. O regimento interno interpõe-se entre a legalidade constitucional e a atuação dos parlamentares que as aplica diretamente. A jurisprudência do Conselho Constitucional, no que diz respeito ao Direito Parlamentar, aprecia as ordens jurídicas: a ordem interior das Assembléias, em que estas estão subordinadas ao Direito da Constituição. Mas há uma diferença que o Conselho Constitucional examina – a legalidade constitucional imposta às Assembléias. A superioridade das regras constitucionais é entendida pelo Conselho Constitucional, quando aprecia o controle da conformidade dos regulamentos das Assembléias parlamentares como prévio e sistemático. Essa noção visa não apenas à Constituição, mas às leis orgânicas. Por ocasião do controle de conformidade das leis adotadas pelo Parlamento, o Conselho Constitucional verifica aspectos do processo legislativo e se as regras de valor constitucional são aplicadas.¹¹

Os livros sobre Direito Parlamentar dedicam, normalmente, um capítulo às Comissões em geral, com referência especial às Comissões de Inquérito, como ocorre com o artigo 43 da Constituição francesa. O funcionamento das comissões e o procedimento de suas atividades são descritos, também, nesses trabalhos.

As Comissões de Inquérito ou Comissões Parlamentares de Inquérito são examinadas, primeiramente, em sua base constitucional, na qual são apreciados seus poderes, ao lado dos critérios procedimentais.¹²

No exame dos diversos aspectos que estudam o Parlamento, além das referências sobre a sua posição no sistema constitucional, legal e regimental, são feitas as apreciações que examinam o inquérito parlamentar como instrumento de avaliação das questões que são levantadas. Andrea Manzella (1977, p.141) faz referência a diversos inquéritos que tiveram grande importância na Itália:

Tali le inchieste sulle "anonima banchieri" (1958); sugli affari intorno al nuovo aeroporto di Fiumicino (1961); sul disastro del Vajont (1964); sulle trama eversive nel giugno-luglio 1964 (1969); sul disastro ecologico di Seveso (1976); sulle zone

¹¹ Cf. Prélot, 1957-1958; Rivero, 1934; Avril, 1984, p.573 et seq.; Duhamel, 1993; Zoller, 1999; Pactet, 1998; Favored et al., 1998; Leclercq, 1995; Robert, 1994; Gicquel, 1989.

¹² Cf. Laporte, 1986, p.58 et seq.; Longl, 1991, p.111 et seq.; Di Ciolo, 1980, p.335 et seq.

terremotate del Belice (1978); sul Vassassinio del Vonorevole Aldo Moro (1979); sul caso Sindona (1980); sulla loggia P2 (1981); sul terrorismo e sulle strage (1986); sugli fondi neri dell IRI (1987); sugli finanziamenti concessi per esportazioni verso l Iraq dalla filiale di Atlanta della Banca nazionale del lavoro (1991).

A doutrina italiana menciona o inquérito parlamentar, o inquérito de controle, o inquérito político, o inquérito legislativo, examinando-os, primeiramente, à luz da Constituição, com referência à composição e aos poderes. Trata do Inquérito Parlamentar, consagrado no artigo 82 da Constituição, que estabelece que cada Câmara pode criar uma Comissão de Inquérito, com destaque para referência de matéria de interesse público (Manzella, 1977, p.140 et seq.).

3 Comissões Parlamentares de Inquérito

Diversos temas são discutidos, ainda hoje, no que se refere à extensão dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI); dentre esses persiste a definição do alcance da expressão *fato determinado* investigável por elas. Nesta mesma temática, surgem discussões sobre o questionamento do dever de fiscalizar por parte do Legislativo, vinculando o assunto aos interesses da sociedade, bem como aos conflitos sobre direitos e garantias dos cidadãos, que são convocados a depor, como investigados ou testemunhas. Ao lado desses assuntos surgem observações em torno das limitações às quebras de sigilo bancário, fiscal, telefônico e postal. Tais reflexões levam à apreciação das possibilidades de investigação, no que diz respeito aos documentos requisitados de particulares, para instruir a investigação.

A redação dada pela Constituição de 1988 levanta questões sobre a definição do conteúdo da expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” atribuídos às CPI. Tais compreensões geram dúvidas, visto que alguns atos praticados pelas referidas comissões, quando extrapolam os limites da investigação, são revogados no Judiciário, que entende as medidas acautelatórias ou restritivas de direitos como jurisdicionais, que envolvem poderes para julgar, que não são meramente instrutórias. No dizer de Rosah Russomano, as Comissões de Inquérito, ao terminarem suas investigações, não proferem uma sentença no sentido jurídico-processual. Elaboram conclusões que irão esclarecer, informar e nortear os rumos do Congresso quanto à investigação procedida.

Odacir Klein (1999, p.8), que participou de diferentes comissões dessa natureza, afirma:

Com a experiência de quem foi membro de cinco CPI, inclusive sendo Presidente de uma (do fechamento de agências e postos e serviços do Banco do Brasil) e Vice-Presidente de outra (CPI do Orçamento) é que decidi redigir este trabalho, com o objetivo de aprofundar a discussão de tema, que cada vez torna-se mais freqüente em nosso meio.

Examino a questão no respeitante ao Legislativo no âmbito da União, com base no disposto na Constituição Federal, na Lei 1.579/52 e nos regimentos internos do Congresso Nacional – Regimento Comum –, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Obviamente que, respeitadas as legislações específicas de Estados e Municípios, os pontos de vista relativos aos temas gerais são a eles aplicáveis.

Procurei dar ao trabalho um cunho didático, pelo que deixo de examinar a história das CPIs e mesmo seu funcionamento em outros países.

Com esse objetivo, tornou-se necessária a transcrição de trechos constitucionais, legais e regimentais, cuja leitura pode parecer enfadonha, mas que, no meu entendimento, esclarecem melhor ao leitor.

Espero estar dando minha contribuição para que busquemos a compatibilidade entre o exercício das prerrogativas de investigar, do Legislativo, visando ao interesse público, com o respeito aos inalienáveis direitos e garantias individuais.¹³

O parágrafo 3º, do artigo 58, da Constituição de 1988, estabelece:

§ 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.

As atribuições do Poder Legislativo, nos termos da Constituição, abrangem atividades legislativas, exclusivas propriamente ditas, jurisdicionais e fiscalizadoras.

Odacir Klein (1999, p.15-16), ao tratar das atribuições fiscalizadoras das quais se incube o Congresso Nacional, entende que a Constituição Federal aumentou o poder de fiscalização através do artigo 58, § 3º, atribuindo às Casas Legislativas do Congresso Nacional os “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”. Entende, ainda, que a finalidade percebida pelo legislador constituinte

foi permitir ao Legislativo, no exercício de suas atividades de representação, buscar, com autoridade, elementos necessários à investigação de fatos determinados que possam ser contrários ao interesse público.

Antes da Lei n.1.579 de 1952 não havia legislação ordinária que tratasse das Comissões Parlamentares de Inquérito:

As Constituições Federais e os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal eram os únicos instrumentos jurídicos que cuidavam de estabelecer

¹³ Cf. Barroso, s. d.; Ruffomano, 1997, p.366 et seq.

regras atinentes às comissões. Mas antes de 1952, parlamentares apresentaram projetos de lei tendentes a regulamentar o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Para que o leitor tenha uma idéia do árduo caminho percorrido até o surgimento da Lei n.1.579/52, podemos consignar que, antes da Constituição Federal de 1946, dois projetos de lei foram apresentados com o fito de consolidar, por via legislativa, o mecanismo de criação das Comissões Parlamentares de Inquérito, a saber: Projeto n.247, de 1925, do Deputado Sá Filho; Projeto n.181, de 1930, do Deputado João Santos, que substituiu o de n.247, mas que não foi aprovado pelo Poder Legislativo.

Após a promulgação da Carta Magna de 1946, o Deputado Plínio Barreto submeteu à apreciação de seus pares, no ano de 1947, o Projeto n.34, transformado, sucessivamente, nos Projetos números 4, 4A, 4B e 4C, com redação final aprovada pela Câmara dos Deputados em 2 de julho de 1948. Remetido ao Senado Federal, foi lido em 14 de julho do mesmo ano, também renumerado como PLC n.182/48; e remetido à Comissão de Justiça, ali permaneceu de 21 de julho a 25 de julho, para parecer, após o que um de seus pareceres foi aprovado. Em 16 de agosto de 1951, o Plenário do Senado Federal aprova o PLC n.182/48; enviado novamente à Câmara dos Deputados, é publicado em 20 de agosto do mesmo ano como Projeto n.4D; em 1º de fevereiro de 1952 o Parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara transforma-o em Projeto n.4E; em 4 de março de 1952 o Plenário da Câmara dos Deputados aprova sua redação final, convertendo-o em Projeto n.4F. Por fim, o Projeto é sancionado pelo Presidente da República, transformando-se na Lei n.1.579, de 18 de março de 1952 (Silva, 1999, p.93-94).

Seguindo normas constitucionais de 1934 (artigo 36), de 1946 (artigo 53), de 1967 (artigo 39), a Constituição de 1988, em seu artigo 58, determina que as Comissões serão temporárias e permanentes, e que suas atribuições serão previstas nos regimentos internos (Regimento Comum e nos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal).

Dantas (1999, p.194), ao tratar das comissões, após fazer menção a trabalhos doutrinários, destaca as referências legislativas sobre o assunto, quando menciona os seguintes instrumentos normativos: Regimento Comum aprovado pela Resolução n.1, de 1970 do Congresso Nacional, com alterações posteriores, artigos 9º a 21, parágrafo único; Regimento Interno do Senado Federal, aprovado pela Resolução n.93, de 1970, e alterado pelas Resoluções n.13, 32 a 60, de 1991; Resoluções n.6, 12, 13, 26, 37, 89 a 94, de 1992; Resoluções n.21 a 150, de 1993; Resoluções n.37 a 40, de 1995; Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução n.17, e alterado pelas Resoluções n.1, 3 e 10, de 1991; Resoluções n.22 a 24, de 1992; Resoluções n.25, 37 a 38, de 1993; Resoluções n.57 a 58, de 1994.¹⁴

¹⁴ Cf. Barbosa Sobrinho, 1999, p.395 et seq.; Mujalli, 1999, p.821.

José Luiz Mônaco da Silva (1999, p.25), ao tratar das Comissões Parlamentares de Inquérito, destaca diversos aspectos da sua estruturação conceitual e procedimental quando analisa: o conceito; as origens; finalidade; competência; apuração de fato determinado; prazo de duração; ato de criação; quórum de criação; composição numérica; publicidade e sigilo; documentação de seus atos; término dos trabalhos; poderes; crimes; sinopse; a Lei n.1.579, de 1952 e sua cronologia; controle jurisdicional; comissões estaduais e municipais; requerimento e ato de instalação. E afirma: “A finalidade das Comissões Parlamentares de Inquérito cinge-se à apuração de fatos certos, isto é, fatos determinados, de sua competência constitucional, quase sempre ligados à conduta administrativa do governo”.

No dizer de Yolanda Mendes, a sua finalidade é “fiscalizar a conduta administrativa do governo e manter o Congresso e a opinião pública informados sobre a situação do país”, lição endossada por Nelson de Souza Sampaio, para quem o inquérito parlamentar tem três espécies de objetivos: ajudar a tarefa legiferante, servir de instrumento de controle sobre o governo e a administração; informar a opinião pública.

No concernente à tarefa legiferante, João de Oliveira Filho observa, em excelente artigo, que

Um legislador pode, com efeito, apreender certa situação de fato a ser regulada por lei. Entretanto, fatos existem que somente por meio de investigação mais ampla podem ser compreendidos na sua justa medida, influência, repercussão.

[...]

Os fatos econômicos são dessa natureza. O câmbio, a importação, a exportação, em que medidas, ou em que condições produzem bem ao País e em que circunstâncias produzem mal. Sem dúvida que existem pessoas que podem surpreender a deturpação desses fatos. Investigação, porém, ampla, em torno do caso, pode esclarecer o que está oculto a com manobras diversas produzindo seus danosos efeitos.

A finalidade precípua de uma Comissão Parlamentar de Inquérito é, portanto, investigar fatos que possam influir na qualidade de vida da coletividade. O bem comum é a meta primordial a ser perseguida por ela (Silva, 1999, p.25).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 22 e seus incisos, ao definir as Comissões Permanentes e as Temporárias, estabelece que estas são criadas para apreciação de determinado assunto, extinguindo-se ao final da legislatura ou antes quando alcançado o fim que se destinam ou expirado o prazo de duração. Quanto às comissões temporárias, o artigo 33, assim as enumera:

- I – Especiais;
- II – de Inquérito;
- III – Externas.

O Regimento Interno, no artigo 34 e seus incisos, trata da Constituição das Comissões Especiais, e o artigo 38 trata das Comissões Externas.

As Comissões Permanentes, em termos regimentais, na Câmara dos Deputados, exercem funções legislativas e fiscalizatórias. O Regimento Interno do Senado Federal consagra também a existência de Comissões Permanentes e Temporárias:

- I – *internas* – as previstas no Regimento para finalidade específica, como, por exemplo, examinar e dar parecer sobre Projetos de Código (art. 374 do Regimento Interno do Senado Federal), prescindindo de comissão especial para dar parecer sobre propostas de emendas constitucionais já que, na Câmara Alta, as mesmas são apreciadas também em seu mérito pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania antes de irem a plenário, diferentemente do que ocorre na Câmara dos Deputados;
- 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 Federal.

As comissões Permanentes, as Temporárias Internas e Externas têm nos termos regimentais poderes necessários ao exercício de legislar e fiscalizar. O mesmo ocorre na Câmara dos Deputados, em que elas não exercem atos necessários à investigação e próprios das autoridades judiciais. Apenas as Comissões Parlamentares de Inquérito é que podem exercer esses poderes.

O Regimento Comum do Congresso Nacional estabelece os critérios de funcionamento de Comissões Mistas e Parlamentares de Inquérito, mas não detalha as atribuições das primeiras. Entretanto, pela aplicação dos regimentos internos da Câmara dos Deputados, nos casos omissos têm poderes para legislar e fiscalizar, ficando as CPI com os poderes necessários para investigação, com as equivalências das autoridades judiciais.

As Comissões Parlamentares de Inquérito tiveram seus primeiros dispositivos reguladores de funcionamento na Constituição Federal de 1934. Na elaboração da Constituição Federal de 1946, o constituinte Aliomar Baleeiro apresentou a Emenda n.955, visando a suprimir do texto submetido à aprovação as disposições que autorizavam o legislativo a criar CPI. Segundo Odacir Klein (1999, p.24), na justificação da emenda, Baleeiro entendia que era supérflua a disposição, desde que ambas as casas poderiam recorrer aos inquéritos sobre quaisquer fatos:

Tais comissões de inquérito sempre e sempre foram criadas pelas Câmaras inglesas e norte-americanas, com poderes tão grandes, que podem trazer compulsoriamente à sua presença, prender e fazer punir “por desacato”, perante a Corte de Justiça de Colúmbia, os indivíduos recalcitrantes. Nenhum dispositivo constitucional, ou da emenda à Constituição, entretanto, julgou-se necessário para esse fim. Apenas a lei, de 1853, deu competência à Corte de Colúmbia para o julgamento dos particulares, que se rebelassem contra tais medidas ou as dificultassem.¹⁶

¹⁶ Cf. Klein, 1999, p.24; Ramos, 1988; Oliveira, s. d.; Freitas, *Justicia* 108/144, s. d.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, de conformidade com o § 3º do artigo 58, da Constituição Federal, têm certos pressupostos:

1. Requerimento de pelo menos 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;
2. funcionamento em cada Casa ou conjuntamente;
3. prazo certo;
4. apuração de fato determinado;
5. poderes de investigação próprios das autoridades judiciais ou outros previstos nos regimentos internos;
6. conclusões encaminhadas ao Ministério Público, se for o caso, para providências.

O autor mencionado, após a enumeração dos temas acima referidos, dedica-se à exposição dos diversos itens, afirmando, no que se refere ao requerimento qualificado, que a Constituição de 1988 determinou a exigência de assinatura de pelo menos um terço dos deputados ou senadores para a instalação de CPI, em ambas as Casas do Congresso Nacional. Quanto ao funcionamento em cada Casa ou no Congresso Nacional, são seguidos os seguintes procedimentos:

1. na Câmara dos Deputados, se requeridas por pelo menos um terço de seus integrantes;
2. no Senado Federal, quando solicitadas por pelo menos um terço dos senadores;
3. no Congresso Nacional, quando os requerentes forem pelo menos um terço dos deputados federais e dos senadores.

Pelo artigo 146, II, do Regimento Interno do Senado Federal, não serão admitidas Comissões Parlamentares de Inquérito sobre matérias pertinentes à Câmara dos Deputados. No que se refere ao prazo certo, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal definem as Comissões Parlamentares de Inquérito como temporárias. Pelo regimento interno do Senado Federal, o prazo da Comissão Parlamentar de Inquérito poderá ser prorrogado, automaticamente, por meio do requerimento de um terço dos membros do Senado, comunicado por escrito à mesa, lido em plenário e publicado no Diário do Congresso Nacional. Ao mesmo tempo estabelece que “em qualquer hipótese o prazo de Comissão Parlamentar de Inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada”. Nos termos da Lei n.1.579, de 18 de maio de 1952, naquilo que não foi revogado pela Constituição Federal de 1988, estabelece que:

Art. 5º [...]

§ 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.

Tendo em vista as dúvidas que surgem quanto à interpretação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao dizer que a Comissão poderá durar durante todo o recesso parlamentar, Odacir Klein (1999, p.30-31) chega as seguintes conclusões:

1. Uma CPI instalada no Senado Federal pode ter seu prazo prorrogado, a requerimento de 1/3 dos integrantes da Casa, por mais de uma vez, tendo como limite temporal o fim da legislatura;
2. Uma CPI da Câmara dos Deputados pode funcionar por 120 dias, prorrogáveis, por deliberação do Plenário, por até mais sessenta, podendo atuar durante o recesso parlamentar, mas tendo como limite temporal máximo o final da legislatura;
3. Uma CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito) do Congresso Nacional tem seu prazo de duração regulado pelo Regimento Interno do Senado, por força do art. 151 do Regimento Comum.

Entendo que o art. 5º, da Lei 1.579/52, está revogado, tendo em vista que o art. 58, § 3º, da Constituição Federal permite que o Regimento Interno do Congresso Nacional e os de suas Casas disponham, dentro dos limites que estabelece, sobre o funcionamento e inclusive poderes das CPI.

Nenhum dos mencionados regimentos prevê que os trabalhos deverão encerrar ao final da sessão legislativa, sendo que, de forma contrária, o da Câmara dos Deputados estabelece que a CPI pode funcionar inclusive no recesso parlamentar, que, quando iniciado a partir de 15 de dezembro, ultrapassa o período previsto na lei mencionada.

A conceituação da apuração de fato determinado tem propiciado diversas interpretações, muitas delas conflitantes. Ao mencionarmos Pontes de Miranda e o Ministro José Celso de Mello Filho, percebemos que eles mesmos chegam a posições diferentes sobre a noção de fato determinado. Para Pontes de Miranda, *fato determinado* é aquele fato da vida constitucional do país, para que dele tenha conhecimento, preciso e suficiente, a Câmara dos Deputados ou Senado Federal.

A investigação sobre fato determinado tem sido objeto de várias compreensões, em que se entende ser possível abrir inquérito, com base no artigo 37, sobre crises em abstrato. José Celso de Mello Filho expressa, conforme destaca Odacir Klein (1999, p.30-31):

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.¹⁷

¹⁷ Cf. Melo Filho, s. d., p.150 et seq.; Baleciro, DN12-7-1953; Barbosa, RIL, 100/85; Brossard, RIL 69/15, 1981; Campos, RDA 87/341; Comparato, s. d., v.5/66.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 35, § 1º, assim define fato determinado:

§ 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.

No dizer do artigo 35, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o fato objeto de investigação, deve ter relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica e social do país. No mesmo sentido, a CPI constituída no Congresso Nacional ou em uma das Casas Legislativas não tem a competência para investigar fatos de interesse público, vinculados às atribuições dos Estados e municípios. Mesmo assim, deve-se ressaltar que em torno de um mesmo fato pode ocorrer interesse da União, de Estados e Municípios:

Um caso típico foi o dos precatórios, que resultaram de autorização da União, através do Senado da República, para expedição de títulos, mas com reflexos em finanças estaduais e municipais.

Num caso assim pode haver investigação pelo Legislativo, simultaneamente, no âmbito da União e dos outros entes da Federação, cada um tendo como limite o interesse público contido em suas atribuições legais e constitucionais.

No exemplo supra, a Câmara dos Deputados, que não autoriza a emissão de títulos para pagamento de precatórios e nem fiscaliza atos dos governos dos Estados e municípios, não poderia instalar CPI para investigar o assunto.

No exercício do poder investigatório da União, somente o Senado teria atribuições para instalá-la, como efetivamente ocorreu (Klein, 1999, p.38).

A extensão dos poderes de investigação tem sido objeto de diversos estudos que focalizam pontos referentes aos direitos e garantias fundamentais, à privacidade, à imagem, à intimidade e à honra.¹⁸

A doutrina levanta a questão da reserva jurisdicional constitucional que examina alguns aspectos referentes à quebra da inviolabilidade de domicílio (artigo 5º, XI); quebra da inviolabilidade da escuta telefônica (artigo 5º, XII); e a prisão, ressalvado o caso de flagrante delito (artigo 5º, LXI). A atual Constituição no artigo 58, § 3º, empregou uma expressão que tem sido objeto de discussões doutrinárias, para determinação de seu conteúdo e de seus limites: "investigação própria das autoridades judiciais".

Esses poderes não são inerentes ao poder de jurisdição que tem particularidades referentes à atividade jurisdicional. A Comissão Parlamentar de Inquérito tem poderes de investigação que visam à instrução processual, mas não exercem atividades de julgamento, que resultam das atribuições jurisdicionais conferidas aos juízes. Mesmo que se entenda que a Comissão possa exercer atos jurisdicionais,

¹⁸ Cf. Miranda, 2000, p.311 et seq; Ruiz, 1995; Cavero, 1993; Herreno Tejedor, 1994; Diaz, 1996; Alderman & Kennedy, 1955; Boling, 1996; Sanchez, 1994; San Miguel, 1992; Vallejo, 1994; O'Callaghan, 1991; Mirand, 1996; Araújo, 1998; Silva, 1996; Torres, 1986; Aleta, 1999; Carvalho, 1994; Szaniawski, 1993; Keynes, 1996; Flaherty, 1989 e 1995; Giannotti, 1987; Vide, 1985; Bertí, 1993.

praticados antes do julgamento definitivo, não são eles de mera instrução. Podem ser considerados atos jurisdicionais que visam a propiciar o conhecimento dos fatos apurados, para efeito probatório, mas podem gerar certas restrições à liberdade ou outros direitos de cidadania. Dentre esses, estão as medidas acautelatórias, como a declaração de indisponibilidade de bens e a proibição de ausentar-se do país. A CPI pode requerer essas providências ao Judiciário. As restrições à liberdade ou direitos, por parte do legislativo, só poderão ocorrer nas circunstâncias em que a Constituição Federal transfira competência privativa para processar e julgar as pessoas, desde que exista motivos para sua efetivação. Odacir Klein entende que a reserva de certos poderes ao Judiciário não impede o exercício das possibilidades investigatórias deferidas às CPI.

A Lei n.1.579, de 1952, consagrando a plenitude do exercício investigatório por parte das Casas Legislativas, entende, em seu artigo 2º, que elas devem estar investidas da plenitude de suas competências:

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

O artigo 3º da Lei n.1.579, de 1952, determina que os indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal. Para isso, o Parágrafo Único estabelece que o não-comparecimento da testemunha sem motivo justificado permite que sua intimação seja solicitada ao juiz criminal da localidade em que reside ou se encontre, na forma do artigo 218 do Código de Processo Penal.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 36, II, atribui às CPI:

determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgão e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais.¹⁹

O Regimento Interno do Senado Federal, ao tratar do assunto, em seu artigo 148, também estabelece:

No exercício das suas atribuições, a comissão parlamentar de inquérito terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, facultada a realização de

¹⁹ Comparecimento perante qualquer Comissão de Inquérito, obrigação de depor, os indiciados e a auto-incriminação, *ADA*, 67, 341; *RF* 173, 408.

diligências que julgar necessárias; podendo convocar Ministros de Estado, tomar o depoimento de qualquer autoridade, inquirir testemunhas, sob compromisso, ouvir indiciados, requisitar de órgão público informações ou documentos de qualquer natureza, bem como requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeção e auditorias que intender necessárias.

No que se refere às CPI, a Lei n.4.595, de 31 de dezembro de 1964:

dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, criando o Conselho Monetário Nacional, estabelece que:

§ 2º – O Banco Central do Brasil e as instituições financeiras públicas prestarão informações ao Poder Legislativo, podendo, havendo relevantes motivos, solicitar que sejam mantidas em reserva ou sigilo.

§ 3º – 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 necessitam das instituições financeiras, inclusive através do Banco Central do Brasil.

§ 4º – Os pedidos de informações à que se referem os §§ 2º e 3º deste artigo deverão ser aprovados pelo plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e, quando se tratar de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria absoluta de seus membros.

O exame das Constituições Federal e Estaduais, das normas legais e regimentais, levaram Odacir Klein (1999, p.42-43) a entender que os poderes expressamente conferidos a CPI são:

1. requerer diligências;
2. requerer a convocação de Ministros de Estado e Deputados;
3. tomar depoimentos de autoridades;
4. ouvir indiciados;
5. inquirir testemunhas sob compromisso;
6. requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos;
7. locomover-se para onde for necessário;
8. requerer ao TCU inspeções e auditorias (RISE);
9. requisitar serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais (RICD);
10. obter informações junto às instituições financeiras.²⁰

Examinando as características e os procedimentos mencionados, Klein passa

²⁰ Cf. Caldas, 1989, p.106-107.

à sua apreciação. Afirma que as CPI têm necessidade de receber informações, obtidas de auditorias, análises contábeis, investigação a respeito da existência e movimentação de contas bancárias, bem como outras diligências que contribuam para esclarecimento e apuração dos objetivos que levaram à instalação da CPI. As normas regimentais do Senado e da Câmara dos Deputados determinam que qualquer dos membros da CPI ou funcionários das duas Casas poderão realizar sindicâncias ou diligências.

A convocação de Ministros a Deputados não pode ser compreendida apenas como um convite. É nesse sentido que o convocado deve comparecer, sendo permitida a chamada de Ministro de Estado, que tem obrigação de prestar informações ao legislativo, ou verbalmente, praticando crime de responsabilidade, se não prestá-las ou forem elas falsas (artigo 50, *caput*, e seu § 2º da Constituição Federal).

Com a Emenda Constitucional de Revisão n.2, de 1994, surgiu a possibilidade de convocação de titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. Essa competência é das Comissões Permanentes, que não detêm poderes de investigação, próprias das autoridades judiciais, que podem convocar agentes públicos. Entende-se, também, que as CPI possam realizar essa convocação, apesar de não estar mencionada nos Regimentos Internos das Casas do Congresso Nacional, nem na Lei n.1.579, de 1972. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados é um preceito aplicável aos integrantes das Casas Legislativas, no exercício de suas atividades normativas, e que também nas suas CPI possibilita a convocação de deputados. Tal determinação visa a impedir a recusa do deputado que fosse convidado ou intimado como testemunha. Com isso evita-se a prerrogativa de marcar local, dia e hora para prestá-lo, prevista no artigo 221, *caput*, do Processo Penal. Também o Regimento Interno do Senado Federal não consagra a hipótese de convocação de senadores para prestar informações nas CPI que surgem naquela Casa. Entendem alguns que a recusa de comparecimento de um senador, mesmo não sendo regimentalmente obrigado, pode levar à abertura de um processo, nos termos do artigo 25 do Regimento Interno da Casa, de conformidade com o disposto no artigo 55, II, da Constituição Federal, e a perda de mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar.

Para as Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas no Congresso Nacional, aplica-se a convocação de parlamentares, de maneira supletiva ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em decorrência do que está previsto no artigo 151 do Regimento Comum.

No encaminhamento procedimental da CPI, tem destaque, também, a tomada de depoimentos de autoridades. As autoridades não mencionadas não podem ser convocadas para depor nas CPI, mas convidada como informantes, ou intimadas, na condição de testemunhas, ocasião em que prestarão depoimento sob compromisso. Se a autoridade convidada, na condição de informante, se recusar a comparecer, poderá ser intimada como testemunha, seguindo os dispositivos da Legislação Processual Penal, aplicáveis à CPI. Como testemunhas, podem silenciar,

em razão da função, desde que devam guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, queiram dar seu depoimento (artigo 207, do CPC).

No sistema processualístico das CPI, ocorre, também, ouvir indiciados. Não é necessária, para a sua instalação, a existência de indiciados; já que seu objetivo é investigar acontecimentos que são definidos como *fato determinado*, não existe uma abrangência ou especificidade dos atos que podem ser delituosos ou prejudiciais ao interesse público. No que se refere à sua constituição, podem surgir para dar suporte às atribuições legislativas do Congresso Nacional e de suas Casas. Em certo sentido, as CPI podem funcionar sem indiciar alguém. No entanto, depois de constituídas para investigar *fato determinado*, que caracterize notificação de pessoas, estas podem vir a ser, finalmente, incriminadas. Em todas essas oportunidades, inclusive quando são inquiridas, devem ser garantidos os direitos consagrados pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional. Pode ser considerada indiciada a pessoa que pratica atos dirigindo entes públicos, desde que ocorra *fato determinado*, merecedor de investigação parlamentar. Na condição de indiciado, torna-se possível a quebra do seu sigilo bancário, fiscal, telefônico, bem como a quem foram requeridas diligências visando à instrução da investigação. A pessoa que está compelida a prestar compromisso de dizer a verdade tem direito ao silêncio ou a não dizer o que lhe seja prejudicial. O Código de Processo Penal, em seu artigo 6º, V, determina que, no interrogatório do indiciado, devam ser observadas, quando aplicáveis, as mesmas regras adotadas em juízo, para o acusado. Nos termos do artigo 186 do Código de Processo Penal, o interrogante deverá informar ao interrogado que este tem direito de permanecer em silêncio, não mais podendo fazer a observação de que isso poderá ser interpretado em prejuízo da própria defesa, em decorrência do artigo 5º, LXIII, da Constituição Federal, que assegura o direito de permanecer calado, sem nenhuma ressalva:

Interrogatório Judicial – Réu que permanecer calado – Direito que não se destina exclusivamente ao interrogatório policial – Advertência final inscrita no art. 186 do CPP, sem mais valia – Inteligência do artigo 5º, LXIII a LVII da CF.

Não parece correta a afirmação de que a regra contida no artigo 5º, LXII, da Constituição Federal, se destinasse exclusivamente ao interrogatório policial. É verdade que esse inciso está entre aqueles que tratam da prisão efetuada pela autoridade policial em flagrante, disciplinando a conduta a ser tomada por aquela autoridade. No entanto, não há a menor dúvida de que também no interrogatório perante o Juízo o réu terá o direito de permanecer calado, não mais valendo a advertência final, inscrita no artigo 186, do Código de Processo Penal, no sentido de que seu silêncio poderá ser interpretado em prejuízo da própria defesa. E tanto mais deve ser assim quando se verifica o contido no n.LVII do mesmo artigo.²¹

²¹ Cf. Klein, 1999, p.47; Covello, RT 648/26; Ferreira, RF 151/95; Fraga, RF 151/78; Hungria, RBCDP, 10/137; Marinho, RTDP, v.4; Mello, *Justitia* 121/155, s. d.; Oliveira Filho, RF 151/9; Sampaio, s. d.; Tucci, RBCC 6/71.

Entende-se, assim, que a CPI estará agindo autoritariamente com o participante que queira utilizar o silêncio, mesmo com aquele que possa ser responsabilizado ao final da investigação. Na fase de interrogatório, o indiciado deverá ser tratado com respeito, não só na formulação das perguntas, mas principalmente quando da publicidade da reunião que faz a colheita das provas. Entende Odacir Klein que a exorbitância da função de interrogar está proibida pelo artigo 5º, III, da Constituição Federal, ao determinar que ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante.

Outro aspecto significativo no direito contemporâneo, inclusive no que se refere aos direitos fundamentais, é que ninguém poderá ser injustamente atingido em sua honra ou imagem, pelo que poderá pleitear judicialmente indenização por danos morais ou materiais, se tiver sofrido prejuízo financeiro em decorrência de sua exposição pública, de conformidade com o artigo 5º, X, da Constituição Federal. Aquele que é intimado a depor na CPI, entende que sua condição é de indiciado e não de testemunha, poderá ajuizar pedido de *habeas corpus*, preventivamente, para que não seja ilegalmente constrangido a depor sob o compromisso de dizer a verdade. Como indiciado, terá direito à assistência de advogado, sendo garantido ao profissional, com base no artigo 7º, da Lei n.8.906/94 – Estatuto da Advocacia e da OAB, comparecer às reuniões da CPI (VI, d), nelas podendo reclamar, verbalmente ou por escrito, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento (XI).

No tratamento da processualística das Comissões Parlamentares de Inquérito destaca-se, também, a inquirição de testemunhas sobre compromisso. Certos depoimentos podem ser prestados às CPI como informações, sem que haja necessidade de submissão a compromisso, visto que não visam à investigação de prática de delito ou ilícito civil lesivo ao interesse público.

As informações visam a subsidiar as atribuições legislativas, e nem sempre a buscar culpados pelos eventos que se caracterizam como *fato determinado*. Nessa fase, as autoridades podem ser convidadas para depor na condição de informantes, e a própria CPI pode dispensar a testemunha de prestar compromisso se entender que não informará sobre ato ou fato que possa resultar, no final, em responsabilização de alguém:

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê que as CPI podem realizar audiências públicas (artigo 36, V), e elas são definidas, no art. 255, como reunião

com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação (da Comissão), *mediante proposta de qualquer membro ou a pedido da parte interessada*.

Parece-me óbvio que o depoente em uma audiência pública jamais deverá ser compelido a prestar compromisso, dado ao caráter informativo e até opinativo de tais reuniões.

Também já afirmamos que a pessoa passível de ser responsabilizada ao final

da investigação não poderá ser compelida a prestar compromisso, em função do direito ao silêncio constitucionalmente assegurado, devendo depor com as garantias atribuídas aos indiciados. No entanto, não somente a Lei n.1.579, de 1952, mas também os Regimentos Internos das duas Casas do Congresso Nacional, aplicados supletivamente ao Regimento Comum, estabelecem que as CPI podem ouvir testemunhas sob compromisso".²²

Odacir Klein (1999, p.50) exemplifica as suas observações, no que se referem à testemunha obrigada a depor prestando compromisso, em alusão ao ex-motorista Francisco Eriberto Freire França na CPI destinada a apurar fatos contidos nas denúncias de Pedro Collor de Mello. Ao ser intimado a comparecer para depor, seu depoimento foi prestado sob compromisso. Outro exemplo foi o caso da secretária Sandra Fernandes de Oliveira, que procurou a CPI para relatar fatos de seu conhecimento e de interesse à investigação.²³

Os estudos sobre as CPI têm propiciado diversos levantamentos a respeito do processo de *impeachment*, tendo em vista que muitas de suas decisões, resultantes de investigação parlamentar, podem gerar o afastamento da autoridade comprometida. No mesmo sentido, os trabalhos acerca do controle político têm ressaltado as diversas formas de atuação dos sistemas de controle, como o controle parlamentar, controle do poder executivo etc.

A doutrina tem apreciado os meios de controle parlamentar, destacando as Comissões de Investigação. Sua qualificação como instrumento de controle evidencia-se no recebimento de informação, em que o parlamento é um meio e não um fim; essas comissões auxiliam na obtenção de informações. Os efeitos do controle são complexos, não está na Câmara a decisão final que dá início a um processo executório, para que a atividade fiscalizadora e comprovatória, expressa nas informações e nas discussões, leve a comissão a um resultado. A eficácia desse controle assenta-se na possibilidade de que a comissão constituída realize o desenvolvimento desse instrumento. A teoria do controle no Estado constitucional tem íntima ligação com a Teoria da Constituição, sendo que se trata de uma teoria jurídica que não converte todos eles em controles, mas tende a fazê-los efetivos.²⁴

José Celso de Mello Filho (1984, p.129-145) examinando as limitações dos poderes das comissões e a autonomia da investigação parlamentar, ainda antes da Constituição de 1988, acentua:

Limitações aos poderes das comissões

As comissões estaduais não podem ter acesso nem requisitar às instituições financeiras quaisquer informações sobre as operações ativas e passivas por elas re-

²² Cf. Klein, 1999, p.50; Bastos, 1997, p.351-354; Menezes, s. d.

²³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, *Impeachment*, 1996; Brossart, 1966; Caggiano, RDP, 96/148; Ramos, RILSF 200/97; Mello, RTDP 11/59; Caio Tácito, 1989; Medamar, 1990; Meirelles, 1986; Rosas, 1970a e 1970b; Pinto Ferreira, RDP, v.13; Machado Horta, RDP, v.5; Pacheco, 1965; Costa, RDP, v.9; Pontes de Miranda, 1969; Melo Filho, 1984.

²⁴ Cf. Galeotti, 1963; Santaolalla, 1990 e 1982; Morillo, 1985; Montero, 1984; Ajesta, 1960; Llorente, 1985; Miceli, 1980; Fenucci, 1968; Recchia, 1979; Taylor, 1963; Schwatz & H.W.R. Wade, 1972; Salefranque, s. d.

alizadas. A Lei federal n. 4.595, de 31.12.1964, preceitua que o sigilo só será levantado se a requisição provier do Congresso Nacional (e não das Assembléias Legislativas) ou de qualquer de suas comissões de inquérito (v. art. 38, §§ 2º e 3º). De outro lado, as comissões de inquérito, mesmo as criadas no âmbito do Congresso Nacional, não têm acesso aos livros mercantis e à escrituração dos comerciantes, pelo simples fato de inexistir lei a respeito dispondo sobre essa possibilidade excepcional. Nesse sentido: NÉLSON HUNGRIA, *Revista Brasileira de Criminologia e Direito Penal*, 10:141, 1965; FRANCISCO CAMPOS, *RF* 195:71; ROBERTO ROSAS, *Revista de Informação Legislativa*, 21: 49. Finalmente, as comissões de inquérito não poderão, *por seus próprios meios*, efetuar busca e apreensão de papéis e documentos. Deverão, para tanto, requerer essa providência coercitiva ao Poder Judiciário. Nesse sentido: FRANCISCO CAMPOS, *RDA*, 67:372.

Autonomia da investigação parlamentar

O inquérito parlamentar, realizado pelas Comissões legislativas, constitui procedimento jurídico-constitucional dotado de autonomia. Em conseqüência, a existência de investigações desenvolvidas pela autoridade policial (inquérito policial), ou mesmo a instauração de processo penal perante o Judiciário, ainda que referentes aos mesmos fatos objeto da comissão legislativa, não inibem nem impedem a realização do inquérito parlamentar.²⁵

Anna Cândida da Cunha Ferraz (1994, p.173-174), tratando da inovação constitucional referente ao controle do Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo, menciona as Comissões Parlamentares e o Controle dos Atos do Poder Executivo:

Uma das armas mais importantes do arsenal parlamentar na luta para exercer o seu papel de supervisor da administração pública é o poder de investigação que, segundo declarou Harry S. Truman, quando eleito vice-presidente, é um dos mais importantes do Congresso. A maneira pela qual esse poder é exercido determinará, em grande parte, a posição e o prestígio do Congresso no futuro. Um Congresso informado é um Congresso consciente de sua responsabilidade; um Congresso não informado certamente perderá grande parte do respeito e confiança do povo.

Na verdade, constituem as Comissões Parlamentares de Inquérito um dos instrumentos mais prestigiados dentre os que o Parlamento utiliza para exercitar o controle político sobre o Poder Executivo.

Trata-se de instrumento que pode integrar, no quadro dos controles, modalidade de controle político específico. É instrumento de caráter coletivo e colegiado; por outro lado, reflete, em regra, a vontade da maioria das casas legislativas, vez que a dificuldade de constituir comissões parlamentares afasta, usualmente, a vontade política da minoria parlamentar, que dificilmente consegue instituir comissões de inquérito.

²⁵ Cf. Sampaio, 1964, p.45-6; Oliveira Filho, *RF* 151/9; Pinto Falcão, *RF* 185/397. Cf. Também Mello Filho, 1984, p.129-130 e 145.

A prática das Comissões Parlamentares de Investigação, destinadas a reunir dados e informações para o exercício das funções constitucionais conferidas ao Parlamento, é difundida por toda parte, como explica Anna Cândida da Cunha (1994, p.173-174).

Duas razões principais militam no sentido da criação das comissões especiais de inquérito: uma, a necessidade que ressurte o Legislativo de um volume crescente de informações para que bem possa decidir as questões que, no Estado contemporâneo, lhe são submetidas. Esta é, por assim dizer, uma questão técnica. A segunda é de ordem política. Por força de seu caráter eminentemente representativo, o Parlamento naturalmente se posiciona, no sistema constitucional, como o órgão de controle por excelência dos negócios públicos em geral. Incumbe-se do *policy control* de que fala Loewenstein, como fase distinta, no processo governamental, da *policy decision* e da *policy execution*.

Após a prestação do compromisso, a testemunha que fizer afirmações falsas, negar ou deixar de dizer a verdade, pratica o crime de falso testemunho, de conformidade com o *caput* do art. 342, do Código Penal. O mencionado trabalho faz referência à decisão do Supremo Tribunal Federal, que consagra o direito da testemunha, *mesmo compromissada*, a não se auto-incriminar, conforme o julgamento dado ao *habeas corpus* 73035: “Poder-se-á perguntar: quem pode ser testemunha, numa CPI? A resposta está no artigo 202 do Código de Processo Penal que estabelece: ‘*toda pessoa podera ser testemunha*’”. Algumas pessoas não podem ser indiciadas em CPI, em razão da competência privativa para que sejam processadas e julgadas, mas podem ser intimadas a depor como testemunhas.

É o caso da competência privativa do Senado Federal, na forma do artigo 52 da Constituição Federal, para:

- I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estados nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
- II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade.

Também é o caso da competência privativa do Supremo Tribunal Federal, prevista no artigo 102, I, para processar e julgar:

- b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;
- c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente.

O artigo 105 da Constituição prevê que é competência privativa do Superior Tribunal de Justiça, processar e julgar, originariamente

- a) nos crimes comuns, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais.

Tais autoridades não podem ser indiciadas em CPI.

A respeito de como agir se no decurso dos trabalhos da investigação de uma CPI forem constatados indícios de prática de delitos por autoridades com privilégio de foro, assim se manifestou, no relatório final da Comissão que investigou os fatos contidos nas denúncias do senhor Pedro Collor de Mello, o Relator, Senador Amir Lando, às folhas 41 do documento:

[...] às comissões parlamentares de inquérito não cabe a iniciativa de denunciar o Presidente da República por crime de responsabilidade.

[...]

Tal denúncia poderá ser feita à Câmara dos Deputados por qualquer cidadão, na forma do que dispõe a Lei n. 1.079, em 10 de abril de 1.950, indicando como provas aquelas produzidas na comissão parlamentar de inquérito, mencionadas no respectivo relatório ou outras, que queira ofertar. Havendo indícios da prática, por quaisquer pessoas, de crimes comuns ou ilícitos civis, apurados no bojo das comissões parlamentares de inquérito, serão suas conclusões encaminhadas ao Ministério Público, para que promova, junto ao foro competente para apreciar tais ilícitos, a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

O fato, no entanto, de autoridades não poderem ser indiciadas em CPI, não retira a possibilidade de serem convocadas a prestar informações, como é o caso dos Ministros de Estado, ou então intimadas a depor, como testemunhas.

Essas prerrogativas, como menciona Odacir Klein (1999, p.51-53), estão previstas no Código de Processo Penal, nos parágrafos 1º, 2º e 3º, do artigo 221. A Lei n.8.625, de 12 de fevereiro de 1993 – Lei Orgânica do Ministério Público –, em seu artigo 40, reconhece como prerrogativas dos membros do Ministério Público: “I – ser ouvido, como testemunha ou ofendido, em qualquer processo ou inquérito, em dia, hora e local previamente ajustados com o Juiz ou a autoridade competente”.

Também os magistrados, por força do disposto na Lei Complementar n.35/79 – Lei Orgânica da Magistratura Nacional –, em seu artigo 33, I, é assegurado “ser ouvido como testemunha em dia, hora e local previamente ajustados com a autoridade ou juiz de instância igual ou inferior”.

A doutrina tem procurado esclarecer a natureza dos poderes e da autoridade do Presidente da CPI, que é considerado por Odacir Klein (1999, p.55-56) como

portador dessa qualificação. Tem-se discutido o comparecimento do Presidente da República às CPI, tendo em vista a natureza do sistema presidencial de governo, quando se trata os temas referentes ao comparecimento de autoridades, para prestação de depoimentos:

Constata-se, desta forma, que o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal poderão optar por:

- a) marcar dia, hora e local para o depoimento; ou
- b) prestá-lo, por escrito, em resposta a perguntas aprovadas pela CPI.

Os senadores, Deputados Federais, Ministros de Estado, Governadores, Secretários de Estado, Prefeitos, os Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas e todos os níveis, membros do Ministério Público e da Magistratura, poderão acertar com o Presidente da CPI dia, hora e local para o depoimento.

Em caso do local marcado ser fora do recinto do Congresso Nacional ou de suas Casas, a CPI poderá designar comissão formada por alguns de seus integrantes para ouvir o depoente.

Por força do disposto no art. 218 do Código de Processo Penal, combinado com o parágrafo único, do art. 3º da Lei n.1.579/52, as demais testemunhas que deixarem de comparecer, para depor, no dia e hora marcados, poderão ser conduzidas, coercitivamente, por requerimento do Presidente da CPI ao juiz criminal da localidade em que residirem ou se encontrem.

Entendemos que tal dispositivo legal não se encontra revogado mas, pelo contrário, amparado no disposto no art. 5º, LXI, da Constituição Federal pelo que não pode o Presidente da investigação determinar diretamente a diligência, mas sim requerê-la através do juízo criminal.

Já vimos que a testemunha obrigada a depor não pode se recusar a fazê-lo sendo obrigada a falar a verdade e não omiti-la. Se, durante o depoimento, constatar-se a prática de “falso testemunho” (art. 342 do CP), poderá ser decretada sua prisão em flagrante, com imediato encaminhamento à autoridade judiciária competente para o processo.

Poderá, no entanto, por força do disposto no art. 207 do Código de Processo Penal, deixar de responder às questões em relações as quais deva guardar segredo em razão de função, ministério, ofício ou profissão, salvo se desobrigada pela parte interessada, quiser depor sobre o assunto.

Também, como já vimos, mesmo compromissada, poderá recusar-se a depor sobre questões que possam auto-incriminá-la.²⁶

²⁶ Cf. Ferreira Filho, 1997, p.341 et seq.; A Constituição do Brasil de 1988 comparada com a Constituição de 1967, 1989, p.409 et seq.

No procedimento das Comissões Parlamentares de Inquérito, é necessário ressaltar a parte que trata do mecanismo de requisição de informações e documentos a repartições públicas e autárquicas. A legislação não estabelece que os entes privados e os cidadãos estejam obrigados a prestar informações escritas às CPI ou a elas encaminhar documentos. Mesmo assim, quem for intimado a depor, não sendo responsável por repartições públicas ou autarquias, não estará obrigado a prestar informações escritas ou apresentar documentos. Outra indagação que surge quanto ao acesso a documentos ou informações de empresas privadas e de seus dirigentes, ou outras pessoas físicas, é se tais dados são fundamentais para a investigação do *fato determinado*: “Eles poderão ser colhidos através das repartições públicas ou autárquicas encarregadas de fiscalização de cada área específica”.

Uma CPI não pode requisitar de uma empresa privada ou de um cidadão informações relativas a seus balanços, rendas ou contas bancárias. Pode, no entanto, respeitados os limites legais, requisitá-los através, por exemplo, do Banco Central, da Receita Federal, de outras autoridades ou repartições públicas. Não admitir tal possibilidade seria restringir os limites da defesa do interesse público através da investigação parlamentar.

No entanto, é necessário que seja respeitada a “reserva jurisdicional” prevista na Constituição Federal, em seu art. 5º, como destaca Lenio Luiz Streck (1997):

XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou **desastre**, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;²⁷

[...]

LXI – ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei.

Em tais casos, as diligências necessárias devem ser requeridas à autoridade judicial, que poderá ordená-las.

Relativamente ao sigilo telefônico previsto no artigo 5º, XII, da Constituição Federal, entendo que a ressalva feita, de sua quebra ser possível apenas “por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”, refere-se ao conteúdo da conversa por telefone e não à requisição de lista contendo as ligações feitas por pessoas sob

²⁷ Cf. Grinover, 1976; Martins, 1996, p.91 et seq.; Moassin, março de 1996; Oliveira, 643/25; Prado, 1999; Carvalho, 1998; Silmaw, 1996.

investigação, que pode ser feita legalmente pela CPI, a requerimento aprovado por maioria simples".²⁸

A CPI, para exercício de suas atividades poderá locomover-se para onde for necessário. Com a Emenda n.1, de 1969, estabeleceu-se que as CPI funcionarão na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para os seus componentes.

A Constituição Federal de 1988 não fixa tais limites, e a Lei n.1.579, de 1952, autoriza a locomoção para onde for necessário, entendimento respeitado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, como destaca Odacir Klein (1999, p.59):

É óbvio que uma investigação feita pelo Legislativo no âmbito da União demandará, em muitos casos, diligências, tomadas de depoimentos e realização de audiências públicas fora da sede do Congresso Nacional.

Há testemunhas que têm o direito de marcar local, dia e hora para prestar depoimento, o que poderá ocorrer fora de Brasília.

Podem ser necessárias informações que somente serão colhidas fora do território nacional, como foi o caso da Operação Uruguai a que já nos referimos.

Não há possibilidade de uma investigação atribuída a parlamentares da área federal ser promovida a não ser por eles ou pessoas cujos préstimos venham a requisitar para auxiliar no processo investigatório.

É fundamental, pois, que a CPI ou alguns de seus integrantes possam se locomover para onde necessário for, visando à busca de informações que se fizerem necessárias.²⁹

De acordo com a sistemática da metodologia apuratória das CPI, surge a possibilidade de requerer informações e auditorias ao Tribunal de Contas da União. É nesse sentido que o Regimento Interno do Senado Federal prevê a possibilidade das CPI requererem ao Tribunal de Contas da União essas providências. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados não contém tal dispositivo, mesmo assim ele é aplicável às CPI Mistas do Congresso Nacional, de conformidade com o artigo 151 do Regimento Comum. A Constituição Federal, em seu artigo 71, IV, ao tratar dos poderes do Tribunal de Contas da União, determina:

Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.

As Comissões Permanentes, bem como as de Inquérito das duas Casas ou

²⁸ Cf. Klein, 1999, p.57-58; Bastos, v.4, t.1; Ferreira, v.3; Ferriera Filho, v.2; Jesus; Costa, 1989, p.133 et seq.; Maximiliano, v.2; Meirelles, v.2; Mendes; Miranda, t.II; Silva, 1977; Russomano, 47, p.286; Oliveira, 151, p.9.

²⁹ Cf. Meirelles, 1991, p.595 et seq.; Medauar, 1993.

as do Congresso Nacional, podem requerer informações ou auditorias no TCU. Nos termos do artigo 37, V, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, está estabelecido que o Relatório final da CPI será encaminhado ao Tribunal de Contas da União, de conformidade com o artigo 71 da Constituição Federal. No mesmo sentido, o Regimento Interno do Senado Federal preceitua que a CPI encaminhará o Relatório Final e as conclusões à Mesa, que por sua vez dará conhecimento ao Plenário (artigo 150, *caput*).

A requisição de serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais, está prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sem que haja definição do mesmo assunto no do Senado Federal, como resalta Odacir Klein (1999, p.61-62):

Poder-se-á, diante de tal situação, entender que o Senado Federal fica impedido de requisitar serviços a autoridades, inclusive policiais, podendo apenas, como estabelece seu Regimento Interno, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos.

É notória a diferença entre requisitar serviços ou informações e documentos.

Um exemplo de serviço é a autoridade policial conduzir sob vara uma testemunha que se recuse a comparecer para depor. Outro é um ente público verificar se determinada obra foi executada ou certo serviço foi prestado de acordo com as disposições contratuais.

O serviço a ser requisitado tem sentido bem mais amplo do que o simples fornecimento de informações e documentos.

Volta-se à questão anteriormente mencionada e relativa à possibilidade do Senado Federal, diante da omissão, em seu Regimento Interno, poder ou não requisitar serviços de autoridades, inclusive policiais.

A Constituição Federal atribui às CPIs poderes próprios das autoridades judiciais, pelo que, respeitados os dispositivos constitucionais e da legislação penal e processual em vigor, relativos aos direitos e garantias dos cidadãos, uma CPI pode, visando a investigar no interesse público, requisitar tais serviços.

A omissão regimental não retira nenhuma das funções atribuídas constitucionalmente às CPIs para o exercício da atividade investigatória com poderes de autoridade judicial. (Klein, 1999, p.61-62)

A obtenção de informações junto às Instituições Financeiras está na listagem das tarefas que envolvem a apuração das CPI. O sigilo bancário tem provocado diversas discussões no que se refere à sua amplitude e limitações. De acordo com Carlos Velloso (*RTJ*, v.1481370):

Tenho o sigilo bancário como espécie de direito à privacidade, que é inerente à personalidade das pessoas, já que não seria possível que a vida destas pudesse ser exposta a terceiros. Isto está inscrito no inc. X do art. 5º da Constituição: "são invioláveis

a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

Faço residir, portanto, no inciso X, do art. 5º, da Constituição, o sigilo bancário, que tenho como espécie de direito à privacidade.

Em segundo, quero deixar claro que não tenho o direito ao sigilo bancário em termos absolutos. Aliás, esta é a regra, em direito comparado. Assim o é na Itália, na legislação Suíça, na jurisprudência e na doutrina alemã. Quer dizer, o segredo bancário deve ser entendido em termos relativos. O Supremo Tribunal Federal, aliás, assim tem decidido, conforme ressaltai no meu voto, indicando precedentes.³⁰

A legislação ordinária brasileira vem tratando da matéria em diversas normas como: Lei n.4.595, de 31 de dezembro de 1964, referente ao sigilo comercial tratado nos artigos 17 a 20 do Código Comercial; crime de “violação de segredo profissional”, artigo 154 do Código Penal; proibição de depor sobre fatos em relação aos quais deve-se guardar segredo, artigo 144 do Código Civil.

Com a Lei n.4.595, de 1964, referente à reforma bancária, o assunto passou a ser tratado no artigo 38, que estabelece que “as instituições financeiras conservarão em sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados”; o parágrafo 7º do artigo 38 estabelece que “a quebra do sigilo de que trata esse artigo constitui crime, e sujeita os responsáveis à pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos”. O artigo 18, da Lei n.7.492, de 16 de junho de 1986 estabelece:

Violar sigilo de operação ou de serviço prestado por instituição financeira ou integrante do sistema de distribuição de títulos mobiliários de que tenha conhecimento, em razão de ofício.

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Tratando do crime de violação de segredo profissional, Odacir Klein (1999, p.64-65) salienta:

O crime de violação de segredo profissional que, até o advento das novas disposições legais praticava quem divulgasse dados relativos ao sigilo bancário tinha como pena detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano.

Constata-se, assim, que a pena por quebra de sigilo bancário deixou de ser de detenção, passando a ser de reclusão e o tempo de duração foi sensivelmente aumentado.

No entanto, a Lei n.4.595/64 passou a admitir a prestação obrigatória, pelo Banco Central a pelas instituições financeiras, de informações sobre suas operações, na forma prevista nos incisos 1º a 4º do já mencionado art. 38.

³⁰ Cf. Mandado de Segurança n.23595-1 – medida liminar. Proced. Distrito Federal. Relator Min. Celso de Mello. Imppte. Amaury Perez. Impdo. Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI do Narcotráfico). Impdo. Celso Russomano Diário de Justiça, n.22, 1º de fevereiro de 2000. Seção 1a, p.98: “Daí a precedente advertência de José Alfredo de Oliveira Baracho (*Teoria Geral das Comissões Parlamentares – Comissões Parlamentares*, 1988, p.147) no sentido de que a competência investigatória desse órgão legislativo “tem limites na Constituição e nas leis”.

§ 1º – As informações e esclarecimentos ordenados pelo Poder Judiciário, prestados pelo Banco Central do Brasil ou pelas instituições financeiras, e a exibição de livros e documentos em juízo, se revestirão sempre do mesmo caráter sigiloso, só podendo a eles ter acesso as partes legítimas na causa, que deles não poderão servir-se para fins estranhos à mesma.

§ 2º – O Banco Central do Brasil e as instituições financeiras públicas prestarão informações ao Poder Legislativo, podendo, havendo relevantes motivos, solicitar que sejam mantidas em reserva ou sigilo.

§ 3º – 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.

§ 4º – 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 Federal e, quando se tratar de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria absoluta de seus membros”.

Ficaram, assim, as Comissões Parlamentares de Inquérito autorizadas a requerer informações das instituições financeiras, através de pedido aprovado por maioria absoluta de seus membros.

Entendem alguns que a superveniência do art. 50, § 2º, da Constituição Federal retirou a necessidade de aprovação de pedidos de informação ao Banco Central e às instituições financeiras, pelo Plenário da Casa respectiva ou de maioria absoluta dos membros das CPIs, já que o dispositivo constitucional permite a qualquer parlamentar, através da Mesa, encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado, que deverão respondê-los sob pena de crime de responsabilidade, em decorrência do que o Ministro da Fazenda seria obrigado a prestar informações a respeito de contas bancárias independentemente de votação no Legislativo.³¹

Odacir Klein entende que a iniciativa de um parlamentar, isoladamente, não tem condições de quebrar o sigilo bancário, visto que tal procedimento levaria a diversas conseqüências que estariam afetadas por divergências políticas partidárias e até comerciais, com efeitos ao direito de preservação de sigilo de movimentação bancária das contas. O autor compreende que a investigação não deve ficar limitada às informações necessárias, já que o interesse público exige instrumentos legais para a comprovação das buscas realizadas nas CPI. Referindo-se a Josaphat Marinho, como Relator do Parecer n.330, de 1993, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, Klein afirma: “O sigilo bancário não se limita a resguardar direito privado, porque se relaciona com instituições e operações sobre as quais o Estado não pode ser indiferente, na proteção da economia nacional”.

³¹ Cf. Direito, 21147.

Vários autores têm tratado no Brasil da natureza e dos limites do sigilo bancário, inclusive com referências à proteção da economia nacional e aos próprios negócios bancários e afins.³²

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no que se refere ao sigilo bancário, no entendimento do Ministro Carlos Mário da Silva Velloso (*RTJ*, v.143166-367), compreende que o mesmo “não é um direito absoluto, devendo ceder, é certo, diante do interesse público, do interesse da justiça, do interesse social”.

Com o crescimento, ultimamente das CPI no Brasil, vários dos seus temas têm sido objeto de novas discussões. Nesse caso, convém lembrar a quebra de sigilo da CPI. O Supremo Tribunal Federal concedeu liminar em mandado de segurança, em que se pedia a revogação da quebra de seus sigilos bancário, fiscal e telefônico, aprovados pela Comissão Parlamentar de Inquérito.

O Supremo Tribunal Federal por meio de despacho do Ministro Carlos Mário da Silva Velloso entendeu que as CPIs, para decretarem a quebra de sigilo de pessoas por elas investigadas, têm de fundamentar a sua decisão, tal como ocorre com as autoridades judiciais. Nesta oportunidade, discutiu-se o princípio da *reserva de jurisdição* pelo qual certos atos, relacionados com os direitos e garantias fundamentais são de competência exclusiva dos juízes. Por isso as CPI não teriam direito de decretar a quebra de sigilo de investigados, sem ordem judicial, mesmo que fundamentando suas decisões. Ocorrem divergências no que toca à matéria, visto que existem julgamentos que externam entendimentos diferentes. Em certas ocasiões houve aprovação da quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico de pessoas investigadas.

No minucioso trabalho sobre a evolução atual das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil, Odacir Klein (1999, p.67) entende que:

O sigilo bancário não pode ser quebrado sem motivo relevante e nem de forma coletiva. Somente pode ser requerida sua quebra em caso de absoluta necessidade num processo investigatório, pelo seu caráter de excepcionalidade. O direito ao sigilo é a regra, sua quebra, a exceção.

A competência para julgamento de atos das Comissões Parlamentares de Inquérito tem sido objeto de apreciação por parte do Supremo Tribunal Federal em *mandados de segurança*, *habeas corpus* ou *habeas data*:

O Supremo Tribunal Federal, julgando o recurso de habeas corpus n. 32.678, aprovou voto do relator, Ministro Mário Guimarães, que resultou na seguinte Ementa: “As Comissões Parlamentares de Inquérito não são órgãos distintos, mas emanções do Congresso, competindo ao Supremo Tribunal Federal o controle de seus atos” (*Revista de Direito Administrativo*, v.47, p.286).

Nesse mesmo sentido, apreciando o HC 71.039, seu Relator, o ministro Paulo Brossard, assim se manifestou em Ementa:

³² Cf. Mello Filho, v.287; Miller Neto, 1986, v.16, n.44; Haptrom, 1990, n.79.

Ao Supremo Tribunal Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar *habeas corpus* a mandado de segurança contra atos da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou Congresso Nacional.

Dessa forma, no âmbito da União, o Supremo Tribunal Federal é competente para o julgamento dos atos das CPI.

Quem sofrer ou se considerar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder de CPI, poderá impetrar pedido de *habeas corpus*, no STF, com suporte no disposto no artigo 5º, LXVIII, da Constituição Federal.

Caberá mandado de segurança quando alguém considerar que um ato de CPI violou direito líquido e certo seu que não esteja amparado por *habeas corpus* ou *habeas data* (artigo 5º, LXIX, da Constituição Federal).

Tanto no mandato de segurança como no *habeas corpus*, o impetrado será sempre o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, e não o do Congresso ou de suas Casas, visto que a CPI age em nome da instituição parlamentar, recebendo delegação para o exercício da investigação.

O Ministro Maurício Corrêa, do STF, apreciando, pedido de liminar, no MS n. 23.444, fez, desde logo, excluir da condição de impetrados o Presidente da Mesa do Senado Federal e o Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Financeiro Nacional, mantendo na relação processual apenas o Presidente da CPI, visto ser ele quem a representa (Klein, 1999, p.69-70).

Luís Roberto Barroso (1998, p.172), ao tratar das Comissões Parlamentares de Inquérito, menciona trabalhos escritos antes da Constituição de 1988, que não empregava a expressão “terão poderes de investigação próprios de autoridades judiciais”. Na mesma oportunidade relaciona estudos em que o tema é enfrentado. Vamos encontrar ali diversas manifestações do Supremo Tribunal Federal, que trata de vários temas que surgem nos trabalhos sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito:

os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito são passíveis de controle jurisdicional, desde que ocorra exercício abusivo de suas prerrogativas, derivando injustas lesões ao regime tutelar das liberdades públicas; as mencionadas Comissões têm atribuições para colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas; a Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder de ordenar a prisão de investigado.³³

As conclusões das CPI, de acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 58, § 3º, poderão ser encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a

³³ Cf. Custódio, 1997, p.74-75.

responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Nos termos do mencionado dispositivo ocorre o desdobramento, no fim da investigação, quando se verifica a existência de delito ou de atos que possam resultar em responsabilidade civil para quem os pratica. A obrigatoriedade da remessa das conclusões ao Ministério Público só ocorre quando existem elementos demonstrados durante a fase de apuração. De acordo com o texto constitucional, o mencionado órgão só será acionado para o exame da conveniência da apresentação de denúncias para abertura de processos criminais ou de ações cíveis, quando a investigação apurar atos que levam à aplicação desses procedimentos.

A Constituição Federal não impede que as conclusões sejam dirigidas a outros setores, que não o Ministério Público. No que diz respeito à legislação ordinária e regimental, vamos encontrar o tratamento dado à matéria, na Lei n.1.579, de 1952, que assim dispõe:

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

§ 1º – Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

O Regimento Interno do Senado Federal trata da matéria da maneira seguinte:

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

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

§ 2º – Sendo diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

Art. 151 – A comissão parlamentar de inquérito encaminhará suas conclusões, se for o caso, ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Nos termos da Constituição Federal vê-se a possibilidade da CPI concluir por projeto de resolução, caso o Senado Federal seja competente para deliberar sobre o assunto. O Regimento Comum do Congresso Nacional não trata do tema referente às conclusões do processo investigatório, daí os intérpretes entenderem que por força do referido artigo 151, aplicam-se às CPI Mistas, supletivamente os regimentos internos das duas Casas.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados é mais detalhado na matéria, quando estabelece:

Art. 37 – Ao termo dos trabalhos a Comissão apresentará relatório circunstanciado, tom suas conclusões, que será publicado no *Diário do Congresso Nacional* e encaminhado:

I – à Mesa, para as providências de alçada desta ou do Plenário, oferecendo, conforme o caso, projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, ou indicação, que será incluída em Ordem do Dia dentro de cinco sessões;

II – ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com a cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais.

III – ao Poder Executivo, para adotar as providências saneadoras de caráter disciplinar e administrativo decorrentes do art. 37, §§ 2º a 6º, da Constituição, e demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, assinalando prazo hábil para seu cumprimento;

IV – à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria, à qual incumbirá fiscalizar o atendimento do prescrito no inciso anterior;

V – à Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da mesma Carta.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos II, III, V, a remessa será feita pelo Presidente da Câmara, no prazo de cinco sessões.

Odacir Klein (1999, p.74-75) faz uma análise dos incisos referidos, com o objetivo de caracterizar o papel da investigação parlamentar, que no seu entender difere do inquérito policial, da produção antecipada de provas em uma ação civil ou de um processo administrativo. Entende que pode ter resultados de cada um deles, mas enseja a propositura de recomendações, projetos de lei, informações à Comissão Mista de Orçamento ou ao Tribunal de Contas da União ou, ainda, resultar no exame de proposições de caráter legislativo.

Nos termos do inciso I do artigo 37 do Regimento da Câmara dos Deputados as conclusões são enviadas à Mesa para as medidas cabíveis, sendo que ela poderá tomar a devida tramitação:

– *projeto de lei ordinária* ou complementar, destinado a regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República (art. 109, I, do RICD);

– *projeto de decreto legislativo*, destinado a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República (art. 109, II, do RICD);

– *projeto de resolução*, destinado a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias de competência privada da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos especificados no art. 108, III, de seu Regimento Interno.

– *indicação*, que é a proposição através da qual o deputado:

I – sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva;

II – sugere a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando à elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara (art. 113, I e II do RICD).

Constata-se, assim, que pelo mencionado dispositivo regimental, as conclusões de uma CPI da Câmara dos Deputados podem subsidiar suas atribuições legislativas, as exclusivas propriamente ditas e até a instrumentalizar parcela das exclusivas jurisdicionais e das fiscalizatórias.

Pela análise dos incisos do artigo 37 do Regimento da Câmara dos Deputados, percebe-se que houve uma ampliação das possibilidades do encaminhamento das conclusões das CPI: o inciso II possibilita a remessa das conclusões à Advocacia-Geral da União, para promoção de responsabilidade civil ou criminal, completando a função investigatória do legislativo; o inciso III estabelece que as conclusões podem ser encaminhadas ao poder executivo, para atender os fins previstos no artigo 37, §§ 2º a 6º da Constituição Federal (princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência); o descumprimento dos incisos II e III implicará nulidade do ato e punição da autoridade responsável; o inciso IV estabelece o encaminhamento das conclusões à Comissão Permanente, que tem a maior afinidade com a matéria, devendo ela fiscalizar o executivo, para tomada das providências mencionadas; o inciso V estabelece que as conclusões da CPI podem ser dirigidas à Comissão Mista do Orçamento e ao Tribunal de Contas da União.

Os estudos sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, mencionando a Lei n.1.579, de 1952, entendem que muitos de seus dispositivos foram revogados pela Constituição Federal. Por isso ressaltam que é essencial a aprovação de nova legislação sobre o tema ora estudado.

Odacir Klein, como deputado federal, foi o primeiro signatário de uma proposta de Emenda Constitucional (PEC n.520177), com a finalidade de criar no Congresso Nacional e nas duas Casas Legislativas, uma Comissão Parlamentar de Inquérito de caráter permanente.

Na Justificação da proposta de emenda são ressaltados alguns aspectos do seu significado político, vinculado ao entendimento de que as Comissões Parlamentares de Inquérito constituem o principal instrumento de fiscalização parlamentar e de controle social. Por isso o instituto merece aperfeiçoamento, para o seu melhor desempenho e processualidade:³⁴

ao invés de se constituir uma comissão de inquérito para cada fato a ser investigado, melhor seria se cada Casa e o Congresso Nacional já tivessem instaladas comissões permanentes, que examinariam, simultaneamente, os diversos inquéritos a serem instaurados.

³⁴ Proposta de Emenda à Constituição n.520, de 1997 (de Odacir Klein e outros).

A idéia visa a tornar o funcionamento da CPI mais dinâmico e eficaz, evitando-se, assim, o desgaste do instituto com a instauração de comissões inócuas, vazias e alegóricas.

Para tanto, é previsto que os plenários estabelecerão, em cada caso, o prazo de duração do inquérito, considerando a importância e complexidade do fato a ser investigado.

Por outro lado, também se dirime a dúvida sobre a constitucionalidade de normas regimentais que limitam o número de CPI, já que não se trata mais de constituição de comissões e, sim, da instauração de inquérito, cuja normatização é agora outorgada à lei ordinária e aos regimentos. Contudo, note-se que o texto proposto cuida de resguardar a importante conquista do texto anterior, o qual dá *nova redação ao parágrafo terceiro do artigo 58 da Constituição Federal*. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

“Art. 1º O § 3º do art. 58 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação.

Art. 58 [...]

§ 3º – O Congresso Nacional e cada uma de suas Casas instituirão Comissão Parlamentar de Inquérito, de caráter permanente, que além de outras disposições previstas em lei a normas regimentais, terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais para apuração de fatos determinados a com prazo de duração de cada inquérito fixado pelos respectivos plenários, sendo a conclusão, se for o caso, encaminhada ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Art. 2º – Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação. seja, a equiparação dos poderes de investigação parlamentar ao das autoridades judiciais”.

A mencionada proposta não foi apreciada na Comissão de Constituição a Justiça, tendo sido arquivada ao final da legislatura. Mesmo assim, o autor da proposta, Odacir Klein (1999, p.82), entende que:

Tais comissões poderiam funcionar sem a exigência de observância de normas da legislação processual, dispensando-se o compromisso dos depoentes e permitindo-se que uns possam ouvir os depoimentos de outros, ensejando-se, inclusive, debates entre os mesmos, em audiências públicas, para enriquecer a comissão com informações.

A Constituição Federal autoriza criação de comissões temporárias o que permite que o Congresso Nacional e suas Casas, em seus regimentos internos, possam contemplar a sugestão.

As comissões parlamentares de inquérito, com objetivo de investigar com poderes próprios das autoridades judiciais, seriam permanentes: uma no Congresso Nacional e uma em cada de suas Casas.

Os requerimentos mencionando o fato determinado não pediriam a instalação da CPI mas sim a instauração de inquérito, onde desde logo ficariam identificáveis os possíveis indiciados.

No entanto como a PEC mencionada foi arquivada parece-me que o assunto não empolgou os parlamentares.

Entendo, porém, que, em não havendo a modificação constitucional, é necessária a elaboração de um projeto de lei de conteúdo moderno, regulando o funcionamento das CPIs, para que o Legislativo tenha condições de investigar, em defesa do interesse público ao mesmo tempo em que sejam respeitados os direitos e garantias dos cidadãos.

As sugestões acerca das alterações das CPI têm gerado alguns entendimentos, como o autor afirma, ao referir-se às iniciativas parlamentares que pretendem atribuir às CPI, de maneira expressa, alguns poderes jurisdicionais, além dos investigatórios, já consagrados. Entende que tal propositura pode gerar questões de sua constitucionalidade.

Tratando de assuntos que propiciam polêmicas sobre os poderes de investigação dados às CPI e ao Legislativo, especificamente os jurisdicionais, menciona o artigo 60, § 4º, que trata das matérias que não podem ser objeto de proposta de emenda, tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.

Em conclusão ao seu pensamento, afirma Odacir Klein (1999, p.83):

Não há possibilidade, pois, de através de proposta de emenda constitucional serem transferidas atribuições de um Poder a outro em função da “separação de Poderes” constituir-se em cláusula constitucional pétreia.

Também não poderá ser aprovado propositura que vise a retirar dos cidadãos o direito de ser julgado, mesmo nas decisões acautelatórias, pelo Judiciário, pois não lhes podem ser suprimidos direitos e garantias individuais.

A Emenda Constitucional de Revisão n.2, de 1994, de acordo com o artigo 60 da Constituição Federal, combinado com o artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi promulgada pela Mesa do Congresso Nacional, nos seguintes termos:

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1º – É acrescentada a expressão “ou quaisquer titulares de órgãos diretamente

subordinados à Presidência da República” ao texto do art. 50 da Constituição, que passa a vigorar com a redação seguinte:

Art. 50 – 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.

Art. 2º – É acrescentada a expressão “ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo” ao § 2º do art. 50, que passa a vigorar com a redação seguinte:

Art. 50 – [...]

§ 2º – As Mesas da Câmara dos Deputados e a do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado, ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade e recusa, ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (Klein, 1999, p.93-94).

Após a Constituição de 1988, surgiram no Brasil outros trabalhos dedicados às Comissões Parlamentares de Inquérito. Autores, como Pinto Ferreira, que as examina em sua institucionalização, caracteres, conceito, origem, espécies e estruturação no Direito contemporâneo, denomina-as também de Comissões Legislativas, ao mesmo tempo que passa a dedicar-se aos tipos de comissões parlamentares do Direito inglês, do norte-americano, do soviético, do francês, do italiano e do alemão.

Pinto Ferreira (1992, p.136-137), no detalhado exame que faz sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito trata do poder de investigação do Congresso, ressaltando a importância delas, bem como da esfera de aplicabilidade dessas Comissões e seus poderes coercitivos. No levantamento da temática ora abrangida, faz apreciação dos critérios de sua criação, composição e extinção. Nessa oportunidade trata da natureza das conclusões das Comissões de Inquérito, das garantias contra a auto-incriminação, seu poder de controle, e das Comissões Parlamentares de Inquérito na história constitucional do Brasil. Ressalta o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição de 1988, com destaque na Legislação infraconstitucional (Lei n.1.579, de 18 de março 1952), bem como faz referências ao Código Penal, ao Código de Processo Penal e ao Código de Processo Civil:

Os meios e instrumentos normais utilizados no juízo civil, administrativo e penal também existem nas comissões parlamentares de inquérito. Elas podem ordenar inspeções, buscas domiciliares, seqüestros, prover a exibição de documentos, convocar testemunhas, interrogá-las, dispor da polícia judiciária, embora sem nenhuma competência de julgamento. Os delitos cometidos, como recusa de depor, resistência às autoridades e falso testemunho, serão julgados pelo Poder Judiciário.

Os depoimentos podem invocar o privilégio de não auto-incriminar-se, opor o segredo de ofício e o sigilo profissional, assim como o funcionário pode opor o segredo de Estado.

Ultimamente têm sido muito ampliados os poderes das comissões parlamentares de inquérito, como ocorreu na Itália, para conter a extensão da criminalidade ordinária (máfia) e política (terrorismo), porém atingindo eventualmente direitos individuais de cidadãos convocados a cooperar com as comissões parlamentares. Surgem então conflitos entre as investigações das comissões e a proteção dos direitos individuais. Estabelece-se por vezes uma rota de colisão entre os poderes investigatórios dessas comissões e a intimidade do cidadão. Se a *informing function* é própria das comissões parlamentares, há direitos fundamentais, contudo, que devem ser respeitados e sobre os quais já se têm manifestado os tribunais (Ferreira, 1992, p.136-137).

A doutrina brasileira, após a Constituição atual, vem dedicando ao tema, sendo que Fernando Whitaker da Cunha (1990, p.245-246), assim se expressa sobre o tema:

As comissões de inquérito, que devem desenvolver atividade ampla nas pesquisas destinadas a apurar por prazo certo, os fatos determinados que deram origem à sua formação, e que têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos regimentalmente, podendo ser criadas por ambas as Câmaras, em conjunto ou separadamente, possuem origens costumeiras, legais ou constitucionais, como, no Brasil, desde 1934, e, na forma do art. 58, § 3º da Constituição. A prerrogativa de investigar, entretanto, deveria ser usada com maior eficácia, para bem resguardar o interesse público, ainda mais que a protege a Lei Federal n.1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe sobre os crimes contra as comissões parlamentares de inquérito. O poder de controle, de que se trata, está delimitado, entretanto, pela competência.

As comissões, entre nós, podem ser permanentes (consideradas por Wilson o “mecanismo essencial” do sistema governamental americano) e temporárias (art.58), subdividindo-se essas em especiais, de inquérito, externas e mistas, na forma do direito parlamentar, como o batizou Eugéne Pierre, secretário-geral da Câmara dos Deputados, na França, e ligado às normas regimentais de livre elaboração das Casas legislativas, para disciplinar seus trabalhos; assegurada, na constituição das Mesas e de cada Comissão, tanto quanto possível a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que atuam em cada Casa Legislativa.

Os diversos comentários às Comissões Parlamentares de Inquérito, além de tratarem dos poderes de investigação, dos poderes previstos nos Regimentos, da criação das comissões, da apuração de fato determinado, prazo certo, fixado para investigação, encaminhamento das conclusões ao Ministério Público, e as Comissões durante o recesso, têm abordado o assunto das Constituições brasileiras, como destaca Cretella Júnior (1991, p.2700 et seq.):

A criação de Comissões Parlamentares de Inquérito sobre fatos determinados remonta à Constituição de 1934, art. 36, cabendo, na época, a tarefa fiscalizadora à Câmara dos Deputados, tão-só, o que é absurdo, dada a importância da Câmara Alta na apuração de fatos que lhe digam respeito. Corrigida a omissão, na Constituição de 1964, art. 53, o Senado Federal passou a ter competência para criar tais comissões, orientação mantida nas Cartas Políticas subseqüentes, como na de 1967, art. 39, na de 1969, art. 37 e na de 1988, art. 58.

A Constituição de 1988 reitera a expressão *fato determinado*, ou “assunto previamente determinado”, sobre o qual deverá incidir a investigação parlamentar, o que já constava das Câmaras Políticas anteriores, como na de 1934, art. 36 (“fatos determinados”), na de 1946, art. 53 (“assunto previamente determinado”), na de 1967, art. 39 e na de 1969, art. 37 (“fato determinado”). *Fato determinado é fato concreto*, específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado. A Constituição de 1988, no art. 58, § 2º, I a VI, resolveu enumerá-los. Quanto aos Ministros, os *fatos*, além de determinados, devem ser pertinentes às funções ministeriais. Deve o *fato determinado* relacionar-se com o momento constitucional vivido, recaindo a investigação apenas sobre eventos que se relacionem numa sucessão encadeada de causa a efeito.³⁵

No sistema federativo, as Comissões Parlamentares de Inquérito são examinadas no contexto da federação, daí os estudos que se dedicam: à origem e fundamentos da CPI municipal; aos poderes da CPI municipal, limites da CPI municipal, aspectos procedimentais da CPI municipal e controle judicial dos atos da CPI municipal.³⁶

Os estudos referentes às CPI têm abrangido a sua aplicação pelas Assembleias Legislativas Estaduais, que podem realizar inquéritos parlamentares, tal como o Congresso Nacional. Quanto aos municípios, as Comissões Parlamentares de Inquérito podem: tomar depoimento de autoridade municipal, intimar testemunhas e inquiri-las sob compromisso; proceder à verificação contábil em livros, papéis e documentos de órgãos da administração direta, indireta e fundacional.

Com o aparecimento das diversas Comissões Parlamentares de Inquérito atualmente no Brasil, torna-se necessário novas reflexões sobre o Direito Constitucional, o Direito Eleitoral e o Direito Parlamentar, para uma redefinição de seu papel em um Estado Democrático de Direito. Além dos temas examinados anteriormente, outros devem ser apreciados, quando doutrinadores recentes, na Europa e nos Estados Unidos utilizam-se de expressões como, *novo conceito de Direito Constitucional*:

- Direitos novos; lista incerta dos princípios constitucionais; processo de criação dos direitos não escritos; posição do juiz constitucional no sistema

³⁵ Cf. Cunha, 1990, p.245-246 e 1996, p.245 et seq.; Marques, 250/640.

³⁶ Cf. Castro, 1994, p.152-156; Saffi, 1999, p.79 et seq.; Santana, 1995, p.60 et seq.; Meirelles, 1990, p.472 et seq.; Ferreira, 1993, p.142 et seq.

institucional; motivação como instrumento de controle do poder criador do juiz constitucional, por uma nova concepção de motivação (Ponthoreau, 1994).

- A tutela dos direitos fundamentais perante os Tribunais; a proteção judicial dos direitos fundamentais.³⁷
- Fundamentos de uma verdadeira democracia constitucional, que possibilite a concretização dos direitos humanos e sua defesa perante a Justiça.³⁸
- Ampliação do Direito Constitucional Jurisprudencial, visto que não é possível que a Constituição formal contenha a totalidade das regras constitucionais materiais de um Estado, daí a judicialização da Constituição e a constitucionalização do direito.
- A idéia de uma Constituição *real, direta, não escrita, interpretada, vivida* é uma verdade para toda a Europa. Convém mencionar a Constituição aberta de Peter Häberle.
- A ausência de uma *democracia deliberativa plena*, decorre do vazio reflexivo em que vive o Brasil, que nem ao menos debruça no construtivismo epistemológico de Bawls e Habermas, dentre outros.³⁹
- As manipulações dos poderes exercem funções catalisadoras, que impedem o florescimento de uma teoria geral do direito, que deve ser conceitual e normativa; nessas circunstâncias a teoria da legislação perde sua legitimidade, moralidade e a condição de sistema legal básico.⁴⁰
- A falta de uma efetiva praticidade e a ausência de uma democracia correta e autêntica levaram o país a diálogos ou monólogos inconseqüentes, que propiciaram falas e posições sem o devido processo substancial, e que levam ao ridículo pela falta de técnicas científicas de argumentação. Falta uma concretização da dogmática dos direitos humanos, inclusive em certas exposições insuficientemente fundamentadas. Nesse sentido sobressai a precariedade e mesmo ausência da efetivação e da reflexão teórica sobre as liberdades públicas, que podemos aliar como geradores de uma Constituição impossível, pela ausência de reflexão profunda sobre a temática constitucional.
- A literatura jurídica francesa e o Direito Comparado são férteis na análise dos pontos essenciais das liberdades públicas, com realce especial para a formulação de uma Teoria Geral, que alguns trabalhos realçam: as liberdades públicas nas declarações francesas; as liberdades públicas nos textos constitucionais estrangeiros e as liberdades públicas nas declarações internacionais.

³⁷ Cf. Romboli, 1994; Morillo, 1994; Araújo, 2000; Cappelletti, Garth, 1988; Cappelletti, 1989.

³⁸ Cf. Lame, 1995; Campos, 1993.

³⁹ Cf. Häberle, 1996; Hesse, 1995; Guerra Filho, 1999; Tavares, 1996; Mendes, 1996; Ferreira Filho, 1995; Nino 1997; Agosto, 1994; Habermas, 1996.

⁴⁰ Cf. Luhviann, 1995; Giddens, 1995; McCormick, 1995; Raz, 1990; Dworkin, 1977.

- Os instrumentos de uma democracia autêntica, como as Comissões de Inquérito e outros mecanismos institucionais, tornam-se ausentes pela falta de uma remodelação do constitucionalismo brasileiro, em que o bloco de constitucionalidade e a hermenêutica constitucional são desprezados. Convém ressaltar a hermenêutica jurídica em crise, da qual faz uma correta exploração para a construção do direito, a obra de Lenio Luiz Streck (1999).

As perspectivas da democracia, as relações entre a democracia liberal e outros programas conciliam as tradições políticas e novos modelos sociais. As várias alternativas para a democracia, assentadas em idéias e princípios justificam concepções opcionais para a democracia contemporânea. A teoria e a prática democrática levam aos modelos de democracia, que têm na proteção constitucional dos direitos sua pedra angular. Esse processo democrático é a alternativa de um governo possível, visto que promove a liberdade em forma de autodeterminação, individual e coletiva. Promove, também, o crescimento humano, a autonomia moral e a responsabilidade.

A dutilidade constitucional, que reforça o caráter essencial do direito dos Estados constitucionais, assenta-se na coexistência de valores e princípios sobre os quais se deve basear, necessariamente, uma Constituição, vista em sua unidade e integração. A coexistência e o compromisso têm possibilitado a exigência de uma dogmática jurídica *líquida* ou *fluida*, que pode reunir as tendências do Direito Constitucional dos tempos atuais, mesmo que heterogêneas, agrupadas em uma Constituição não necessariamente rígida, que possibilite as condições não apenas do direito constitucional, mas da política constitucional.

Sua concretização depende da análise lógica das proposições jurídicas, da dinâmica jurídica, da primazia da Constituição e de sua interpretação, que se assenta na jurisprudência constitucional.

Como instrumento de fiscalização da própria autenticidade do regime democrático, as Comissões Parlamentares de Inquérito devem ser examinadas no seu contexto institucional democrático, para que possam conciliar os pressupostos da liberdade, dos direitos fundamentais, da moral e de todas as formas que atentam contra o funcionamento do sistema de governo e a seriedade da administração pública.⁴¹

Referências

- AGESTA, Sanches. Gobierno y responsabilidad. *Revista de Estudios Políticos*, n.113, 114, set./dez. 1960.
- AGRESTO, John. *The Supreme Court and constitutional democracy*. Ithaca-Londres: Cornell University Press, 1994.

⁴¹ Cf. Brand, 1968; Magalhães, 1992, p.53 et seq.; Baracho, 1999, p.243 et seq., Ano 86, v.743, p.26 et seq., v.347, 1999, p.149 et seq.

- AIETA, Vânia Siciliano. *A garantia da intimidade como direito fundamental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
- ALDERMAN, Ellen; KENNEDY, Caroline. *The right to privacy*. Nova York: Alfred A. Knoff, 1995.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional da própria imagem pessoa física, pessoa jurídica e Produto*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- ARAÚJO, Rosalina Corrêa de. *O Estado e o Poder Judiciário no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.
- ARCOLEO. *L'inchiesta nel governo parlamentare*. Nápoles, 1882.
- ARNITZ. *Les enquêtes parlementaires d'ordre politique*. Paris, 1917.
- AVRIL, Pierre. Droit Parlementaire et Droit Constitutionnel sous la Ve République. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Étranger*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, maio/jun. 1984, p.573 et seq.
- AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Crítica à dogmática e à hermenêutica jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1989.
- BAGEHOT. *The english Constitution*. Londres, 1968.
- BALEEIRO, Aliomar. *As testemunhas e o Inquérito Parlamentar*. DN, 12/7/1953.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Constituição e a efetivação de suas normas. *Revista do Curso de Direito*. Editora da Faculdade de Ciências Humanas de Pernambuco. Sociedade Pernambucana de Collars e Ensino, ano 2, n.1, p.243 et seq., 1999.
- _____. Teoria Geral dos Procedimentos de Exercício da Cidadania perante a administração pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 86, v.743, p.26 et seq. set., 1997.
- _____. O enriquecimento injusto como princípio feral do Direito Administrativo. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v.347, p.149 et seq., jul./ago./set. 1999.
- BARBOSA, Alaor. *CPI e a Constituição: um caso concreto*. RIL, 100/85.
- BARBOSA SOBRINHO, Osório Silva. *Constituição Federal vista pelo STF*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999, p.395 et seq.
- 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 mandato judicial. *Revista Forense*, 335/165.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Edição anotada, inclui a legislação complementar. São Paulo: Saraiva, 1998, p.172.
- BARTHÉLEMY, J. *Essai sur le travail parlementaire et le systeme des commissions*. Paris: Delagave, 1934.
- BASSANINI. L'inchiesta parlamentare sul Sifar, il segreto di Stato ed i poteri del Parlamento. In: *Relazioni sociali*. 1968.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva. v.4, t.1.
- _____. *Curso de Direito Constitucional*. 18 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1997. p.351-354.
- BAWLS, J. *A theory of justice*.
- BÉCET, J. M. COLARD, D. *La protection des libertés politiques et la garantie des droits*. Prefácio de Jacques Roubert. Paris: La Documentation Française, 2 fast., 1980.
- BÉGOUIN. *Les commissions d'enquête parlementaire*. Paris: [s.n.], 1931.
- BERTI, Giorgio. *Interpretazione costituzionale*. Pádova: Cedam, 1990.
- BERTI, Silma Mendes. *Direito à própria imagem*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.
- BIAYS. Les commissions d'enquête parlementaire. In: *Rer. dir. pubbl.* 1952.

- BLACKSTONE, William. *Commentaires on the laws of England. Of the Rights of Persons (1765)*, with an Introduction by Sanley N. Kats. A Facsimile of the First Edition of 1765-1769. Chicago & London: The University of Chicago Press, 1979. v.1.
- _____. *Commentaires on the laws of England. Of the Rights of Thins (1766)*. With an Introduction by A. W. Brian Simpson. A Facsimile of the First Edition of 1765-1769. Chicago & London: The University of Chicago Press, 1979. v.2.
- _____. *Commentaires on the laws of England. Of Private Wrongs (1768)*. With an Introduction by John H. Langbein. A Facsimile of the First Edition of 1765-1769. Chicago & London: The University of Chicago Press, 1979. v.3.
- _____. *Commentaires on the laws of England. Of the Public Wrongs (1769)*. With an Introduction by Thomas A. Green. A Facsimile of the First Edition of 1765-1769. Chicago & London: The University of Chicago Press, 1979. v.4.
- BOLING, Patricia. *Privacy and the politics of intimate life*. Ithaca-Londres-Nova York: Cornell University Press, 1996.
- BONGHL. Dei limiti del potere d'inchiesta nelle assemblee. In: *Nuova antologia*. 1869. v.XI.
- BORGES NETTO, André Luiz. *Competência legislativa dos Estados-membros*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- BRAND, Philippe. *La notion des liberté publique en droit français*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- _____. *La notion de liberté publique en Droit français*. Paris: Librairie Générale de Droit e de Jurisprudence, 1968.
- BROSSARD, Paulo. *Da obrigação de depor perante Comissões Parlamentares de Inquérito criadas por Assembléia Legislativa*. RIL, 69/15, jan./mar. 1981.
- _____. *O Impeachment*. 2 ed. Porto Alegre, 1965.
- BURDEAU, G. *Les libertés publiques*. 4 ed. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972.
- _____. *Cours des libertés publiques. Les Cours de Droit, 1958-1959; 1959-1960; 1960-1961*. Paris: Paxis.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Controle parlamentar da administração*. RDP, 96/148.
- CAHOUA, P. *Les commissions parlementaires*. Pouvoirs, 1985.
- CAIO TÁCITO. *O controle judicial da administração pública na Nova Constituição*. RDP, n.22 v.91, jul./set. 1989.
- CALDAS, Gilberto. *Nova Constituição brasileira*. Edição anotada. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 1989. p.106-107.
- CAMPOS, Francisco. *Comissão Parlamentar de Inquérito Poderes do Congresso – direitos e garantias individuais. Exibição de papéis privados*. RDA, 67/341.
- CAMPOS, Germán J. Bidart. *Teoria generale de los derechos humanos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998. p.765 et seq.
- _____. MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. 3 ed. revisada. Coimbra: Ed. Coimbra, 1993.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. e rev. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.
- _____. *Juízes Irresponsáveis?* Trad. e rev. de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1989.

- CARCASSONNE, Guy. *La Constitution*. Introdução e comentários em prefácio de Georges Vedel. 3ed. Paris: Éditions du Seuil, 1999.
- CARETTI, Paolo; SIERVO, Ugo de. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Turim: Ed. G. Giappichelli, 1992.
- CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. *Liberdade de informação e o direito difuso à informação verdadeira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.
- _____. *O processo penal em face da Constituição. Princípios constitucionais do processo penal*. 2 ed. reescrita e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- CASTRO, José Nilo de. *A CPI Municipal*. Momentos Jurídicos, n.5, Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- _____. *Direito Municipal Positivo*. 4 ed. rev., ampl. e atual. até a EMC n.19/98. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p.152-156.
- CAVERO, José Martinez de Pison. *El Derecho e la Intimidación en la jurisprudencia constitucional*. Madri: Cívitas, 1993.
- COLLIARD, C. A. *Libertés publiques*. 7 ed. Paris: Dalloz, 1989.
- COMPARATO, Fábio Konder. Comissões Parlamentares de Inquérito – Limites. *Revista Trimestral de Direito Público*, v.5/66.
- COSTA, Elcias Ferreira da. *Comentários breves à Constituição Federal*. Inclui texto integral da Nova Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1989. p.133 et seq.
- COSTA, J. P. *Les libertés publiques en France et dans le monde*. Paris: Editions STH, 1986.
- COSTA, Moacir Lobo da. *Origem, natureza e atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito*. RDP, v.9.
- COVELLO, Sérgio Carlos. *O sigilo bancário como proteção à intimidade*. RT, 648/26.
- CRETELLA JÚNIOR, J. *Comentários à Constituição de 1988*. 1 ed. inclui artigos 38 a 91. Biblioteca Jurídica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. v.5, p.2.700 et seq.
- CRISAFULLI, Vezio. *Lezioni di Diritto Costituzionale*. Milão: Cedam, 1970, v.1
- CUADRADO, Antonio M. García. *Derecho Constitucional. La Constitución y las fuentes del Derecho Constitucional*. 4 ed. Alicante: [s.n.], 1998.
- CUNHA, Fernando Whitaker da. *Direito Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990, p.245-246.
- _____. *O Sistema Constitucional Brasileiro*. Edição de acordo com as alterações da Constituição. Rio de Janeiro: Editora Espaço Jurídico, 1996. p.245 et seq.
- CUOMO. Appunti sull'inchiesta politica delle Camere. In: *Studi in onore di E. Crow*. Milão, 1960.
- CUSTÓDIO, Antônio Joaquim Ferreira. *Constituição Federal interpretada pelo STF*. Edição atualizada até EC 16/97 (Reeleição). 1 ed. São Paulo: Editora Oliveira Mendes. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p.74-75.
- DAHL, Robert A. *La democrazia e i suoi critici*. Roma: Editori Rumi, 1990.
- DANTAS, Ivo. *Constituição Federal. Teoria e prática atualizada pela Lei n.8.713 (30.09.93) e pela Revisão Constitucional de 1993-1994, (art. 1º a 17)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. v.1.
- _____. *Constituição Federal anotada*. Inclui alterações da Revisão Constitucional de 1993/1994, Emendas Constitucionais de 1995/96/97/98, inclusive as de n.19 a 20, texto da Emenda da CPMF e referências bibliográficas, legislativas e jurisprudenciais. Prefácio do Professor Dr. Pinto Ferreira. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p.194.
- DE LA CUEVA, Lucas Murillo, P. Las comisiones de investigación de las comes. In: *Estudios de Derecho Parlamentario*. Madri: Rev. de la facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1986. (Monografia).

- DESANDRE, J. *Les commissions parlementaires d'enquête et de contrôle en droit français*. Paris: La Documentation française, 1976.
- DÍAZ, Elvira López. *El Derecho al honor y el Derecho a la intimidad jurisprudencia y doctrina*. Atual. com o Novo Código Penal/Lei Orgânica 1011995, de 23 de novembro. Madri: Dykinson, 1996.
- DICEY, A. V. *Introduction a l'étude du Droit Constitutionnel*. Paris: V. Giard & E. Brière, 1902.
- _____. *Introduction to the study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty, 1982.
- DI CIOLO, Vittorio. *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali*. Milão: Giuffrè Editore, 1980. p.335 et seq.
- DINIZ, Márcio Augusto Vasconcelos. *Constituição e a hermenêutica constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1998.
- DIREITO, Carlos Alberto. *Comissões Parlamentares de Inquérito – limites*. RFDUERJ, 21147.
- DUHAMEL, Olivier. *Droit Constitutionnel et politique*. Paris: Editions du Seuil, 1993.
- DWORKIN, Ronald. *Freedom's law. The moral reading of the american Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- _____. *Law's empire*. The Belknap Press. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- _____. *A matter of principle*. Cambridge: Harvard University Press, 1985.
- _____. *Takin-Rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.
- DWORKIN, Ronald (Ed.). *The philosophy of law*. Nova York: Oxford University Press, 1977.
- EKMEKDJIAN, Miguel Angel. *Derecho a la información. Reforma constitucional e libertad de expresión. Nuevos Aspectos*. Buenos Aires: Depalma, 1996.
- ELIDE, L. Martinez. *Las fuentes del Derecho Parlamentario*. In: VV. AA. *Las Cortes Generales*. (s.l.: s.n.), 1987, v.III.
- ELY, John Hart. *On constitutional ground*. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press, 1996.
- ENTERRIA, Eduardo Garcia de. *La Constitution como Norma en el Tribunal Constitucional*. Madri: Editorial Cívitas, 1985.
- ERRERA, R. *Les libertés publiques à l'abandon*. Paris: Le Seuil, 1975.
- ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais. Elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. Apresentação do Professor J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- ESTÉVEZ ARAÚJO, José Antônio. *La Constitución como processo e la desobediencia civil*. Madri: Trotta, 1994.
- FAVOREAU, Louis; LLORENTE, Francisco Rubio. *El bloaue de la constitucionalidad*. (Simpósio franco-espanol de Direlto Constitucional, Universidade de Sevilha). Prefácio de Javier Perez Royo. Madrid: Cívitas, 1991.
- FAVORED, Louis; GAÏA, Patrick; GHEVONTIAN, Richard; MESTRE, et al Guy. *Droit Constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1998.
- FAZZALARI, Elio. *Istituzioni di Diritto Processuale*. (Processi Legislative). 7 ed. Pádova: Cedam, 1994. p.613 et seq.
- FENET, A. *Les libertés publiques en France. Documents pour une théorie générale*. Paris: PUF.
- FENUCCI. *I limiti dell'inchiesta parlamentare, C*. Nápoles: Ed. Jovene, 1968.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes. O poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994. p.173-174.
- FERREIRA, Dnar Mendes. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. RF, 151/95.
- FERREIRA, Luis Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva. v.3.

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1997, v.1-2.
- _____. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- _____. *A Constituição do Brasil de 1988, comparada com a Constituição de 1967 e comentada*. São Paulo: Price Waterhouse, Departamento de Assessoria Tributária e Empresarial, 1989. v.2, p.409 et seq.
- FERREIRA, Wolgran Junqueira. *O Município à luz da Constituição Federal de 1988*. 1 ed. São Paulo: Edipro, 1993. p.142 et seq.
- FERRACCIU. Inchiesta politica. In: *D. IL, XIII*. 1902-1906, v.I.
- _____. *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno*. Turim, 1899.
- FERRARIS, C. F. *Le inchieste pubbliche*. In: *Saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione*. Torino, 1880.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV/Fapesp, 1999.
- FINER. Congressional investigations: the British System. *The University of Chicago Law Review*, XVIII, 1950-1951.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el Ordenamiento mexicano. *Cuadernos Constitucionales*, México, 1994.
- FLAHERTY, David H. *Protecting privacy. In surveillance societies. The Federal Republic of Germany, Sweden, France, Canada & The United States*. Chapel Hill-Londres: University of North Caroline Press, 1989.
- _____. *Legislating privacy. Technology, social values, and public policy*. Chapel Hill-Londres: University of North Caroline Press, 1995.
- FLORIDIA. *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*. 1986.
- FRAGA, Albérico. *As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição brasileira de 1940*. RF, 151/78.
- FREITAS, Gilberto Passos de. *Testemunha Comparecimento perante comissões especiais de inquérito – considerações*. Justitia 108/144.
- FROMAGEOT. Etude sur les pouvoirs des commission politiques d'enquête en Englaterre. In: *Bulletin de la Société de Législation Comparée*, XXII, 1892-1893.
- FURLANI. *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*. Milão, 1954.
- GALEOTTI, S. *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*. Milão, 1957.
- _____. *Introdizione alla teoria dei controlli costituzionali*. Milão: Giuffré, 1963.
- GALLOWAY. The investigative function of Congress. In: *Am. pol. sc.* 1927, v.XXI.
- GIANNINI, A. Le inchieste pubbliche e le inchieste nel pubblico interesse. In: *Cons. St.* 1954, v.II.
- GIANNOTTI. *A tutela constitucional dai intimidade*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- GICQUEL, Jean. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Montchrestien, 1989.
- GIDDENS, Anthony. *Politics, sociology and social theory. Encounters with classical and contemporary social thought*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Liberdades públicas e processo penal. As interceptações telefônicas*. São Paulo: Saraiva, 1976.
- GUCRET, Yves. *Droit parlementaire*. Paris: Economica, 1996.
- GUELI, V. *Il procedimento legislativo*. 1955.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. In: BAS-TOS, Celso (Org.). *São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional*, 1999.

- HABERMAS, Jürgen. *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Trad. de William Rehg. Cambridge: The MIT Press, 1996.
- HÄBERLE, Von Peter. *Verfassung als öffentlicher Prozeß. Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen*. Berlin: Gesellschaft, Danker & Hurnbolt, 1996.
- HAGSTROM, Carlos Alberto. O sigilo bancário e o poder público. *Revista de Direito Mercantil*, n.79, 1990.
- HAMON; EMERI, Les pouvoirs d'enquête du Parlement. In: *Ver. dr. Publ.*, 1962.
- HART, H. L. A. *Law, liberty, and morality*. Stanford: Stanford University Press, 1963.
- HELD, David. (Ed.). *Prospects for democracy. North, South, East, West*. Stanford: Stanford University Press, 1993.
- _____. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1987.
- HERMAN, M. V. La fonction du parlementaire dans l'Europe actuelle. In: BRUYLANT. *Actes du colloque de Florence*, 1979.
- HERMANN, Valentine; MENDEL, Françoise. *Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives*, Paris: PUF, 1977.
- HERRERO-TEJEDOR, Fernando. *Honor intimidad y propia imagen*. Prefácio de M. Jiménez de Parga. 2 ed. Madri: Colex, 1994.
- HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1995.
- HEYMANN-DOAT, Arlette. *Libertés publiques et droits de l'homme*. 3 ed. Paris: LGDJ, 1994.
- HIDALGO, Wilmar Celis de. *Comisiones parlamentarios permanentes*. Valencia: Instituto de Derecho, Universidad de Carabobo, 1976-1977.
- HUNGRIA, Nelson. *O segredo em torno da escrituração comercial*. RBCDP, 10/137.
- IMPEACHMENT. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 1996. In: KLEIN, Odacir. *Comissões Parlamentares de Inquérito. A sociedade e o cidadão*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, p.50.
- JESUS, Damásio E. de. *Código Penal anotado*. São Paulo: Saraiva.
- KEYNES, Edward. *Liberty, property, and privacy. Toward a jurisprudence of substantive due process*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, University Park, 1996.
- KLEIN, Odacir. *Comissões Parlamentares de Inquérito. A sociedade e o cidadão*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.
- LAME, Humberto Quiroga. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Depalina, 1995.
- _____. *Los derechos humanos y su defensa ante la Justicia*. Bogotá: Editorial Temis, 1995.
- LANDIS. Constitutional limitations of the congressional power of investigation. *Harvard Law Review*, Cambridge, XL, 1926.
- LAPORTE, Jean; TULARD, Marie-José. *Le Droit Parlementaire*. 1 ed. Paris: PUF, 1986. p.58 et seq.
- LEBRETON, G. *Libertés publiques et droits de l'homme*. Paris: Armand Colin, 1995.
- LECLERCQ, Claude. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. 9 ed. Paris: Editions Litec, 1995.
- _____. *Libertés publiques*. Paris: Editions Litec, 1991.
- LIMA, Maria Rosynete Oliveira. *Devido Processo Legal*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.
- LLORENTE, Rubio. El control parlamentario. *Revista Parlamentaria de Habla Hispana*, Madrid, n.1, 1985.

- LONGI, Vincenzo. *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*. Milão: Giuffrè, 1988.
- LONGI, Vincenzo. *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*. 4 ed. complet. rev. Milão: Giuffrè. 1991. p.111 et seq.
- LUHIVIANN, Niklas. *Poder*. Introdução de Darío Rodríguez Mansilla. México: Universidad Iberoamericana, Anthropos. Editorial del Hombre, 1995.
- MACCORMICK, Neil. *Legal reasoning and legal theory*. Nova York: Clarendon Press/Oxford University Press, 1995.
- MACHADO HORTA, Raul. *Limitações constitucionais dos poderes de investigação*. RDP. v.5.
- MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. As garantias dos direitos fundamentais. *Revista de Informação Legislativa*. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 29, n. 115, p.53 et seq. jul./set. 1992.
- MANZELLA, Andrea. *Il parlamento*. Bolonha: Editora Il Mulino, 1977. p.141.
- _____. *Il parlamento*. Bolonha: Editora Il Mulino, 1977. p.140 et seq.
- MARANINI, Giuseppe. *Il mito delle Costituzione*. Roma: Ideazione Editrice Srl 1996.
- MARINHO, Josapliat. *Comissão Parlamentar de Inquérito – indicação de integrantes*. RTDP, v.4.
- MARQUES, Frederico. *Revista dos Tribunais*, 250/640.
- MARSHALL, Geoffrey. *Constitutional theor*. Oxford: Clarendon Law Series, Clarendon Press, 1971.
- MARTINS, Jorge Henrique Schaefer. *Prova criminal: Retrospectiva histórica, modalidades e valoracão*. Inclui comentários sobre a Lei n.9.296, de 24/17/96. Curitiba: Juruá Editora, 1996, p.91 et seq. (Das interceptações telefônicas (informática e telemática).
- MAUÉS, Antônio Gomes Moreira. *Poder e democracia: O pluralismo político na Constituição de 1988*. 1 ed. Síntese Editora, 1999.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira de 1946*. São Paulo: Livraria Freitas Bastos. v.2.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- _____. *Controle da administração pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- _____. *Controle parlamentar da administração pública*. RIL, 1990.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 1986.
- _____. *Direito Administrativo brasileiro*. 16 ed. atual. pela Constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. p.595 et seq.
- _____. *Direito Municipal brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. v.2.
- _____. *Direito Municipal brasileiro*. 6 ed. atual. por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1990. p.472 et seq.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Controles do poder político*. RTDP, 11/59.
- MELLO FILHO, Álvaro. Dimensões jurídicas do sigilo bancário. *Revista Forense*, v.287.
- MELLO FILHO, José Celso. *Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito*. Justitia, p.121, 150 et seq.
- _____. *Constituição Federal Anotada*. Inclui Emendas Constitucionais, índices alfabético e remissivo da Constituição Federal e por assunto e Adendo das Anotações às Emendas Constitucionais n.23 e 24, de 1983. São Paulo: Saraiva, 1984. p.129-145.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional. O controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Saraiva, 1996.

- _____. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. Estudos de Direito Constitucional. In: BASTOS, Celso (org.). São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.
- MENDES, Yolanda. *Do processo legislativo*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1998.
- MENEZES, Fernando Dias. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. (Dissertação) – Faculdade de Direito de São Paulo, São Paulo, s.d.
- MICELI. *Inchiesta parlamentare*. In: *Enc.giur. it*, VIII, pt. I, 1902.
- MICELL. *Il diritto d'interpellanza*, S. Milão: Ed. Libreria, 1908.
- MICHON, Des enquêtes parlementaires. Paris, 1890.
- MILLER NETO, Florianno. O Sigilo das instituições financeiras e o fisco. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul*, v.16, n.44, 1986.
- MIRAND, Rosângelo Rodrigues de. *A proteção constitucional da vida privada*. São Paulo: Editora de Direito, 1996.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969*.
_____. *Comentários à Constituição de 1946*. Editora Borsoi. t.2.
_____. *Comentários à Constituição*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. v.4.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional. Direitos fundamentais*. 3 ed. Coimbra: Coimbra, 2000. p.311 et seq. t.IV.
- MONACO, Riccardo Cansacchi. *La Costituzione italiana*. Torino: Ed. G. Giappichelli, Turim, 1970.
- MONTERO, J. *El control parlamentario del Gobierno*. Madrid: Tecnos, 1984.
- MORALES, A. Garrorena. *Derecho Parlamentario*. Enciclopedia Jurídica Básica Civitas, 1995. v.II.
- MORANGE, J. *Les libertés publiques*. Paris: PUF, 1979.
_____. *Droits de l'homme et libertés publics*. 3 ed. Collection Droit Fondamental. Paris: PUF, 1995.
- MORARGE, G. *Contribution à la théorie générale des libertés publiques*. (Tese), 1940.
- MORASS, Alexandre. *Direito Constitucional*. 5 ed. rev., ampl. e atual. com a EC n.19/98 (Reforma Administrativa). São Paulo: Atlas, 1999. p.81 et seq.
- MORBIDELLI, G.; PEGORARO, L.; RAPOSO, A.; VOLPI, M. *Diritto Costituzionale italiano e Comparato*. 2 ed. Ed. Monduzzi, 1995.
- MORESO, José Juan. *La indeterminación del derecho y la interpretación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.
- MORILLO, Gareia. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Edit. Congreso de los Diputados, 1985.
- MORILLO, Joaquín Garcia. *La protección judicial de los derechos fundamentales*. Valencia: Tirant to blanch, 1994.
- MORTATI. Relazione, Dibattito sulle inchieste parlamentari. In: *Giur. cost.* 1959.
- MORTATI; CRISAFULLI; DELITALA; ESPOSITO; GIANNINI, M. S.; VASSALLI; VIRGA. Dibattito sulle inchieste parlamentari. In: *Giur. cost.* 1959.
- MOSSIN, Heráclito A. Sigilo bancário e interceptação telefônica. *Revista Jurídica*, Porto Alegre, n.221, mar. 1996.
- MOTA, Maurício Jorge Pereira da. *Responsabilidade civil do Estado legislado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

- MOURGEON, J.; THÉRON, J. P. *Les libertés publiques*. Paris: PUF, 1979. (Collection Thémis).
- MUJALLI, Walter Brasil. *Direito Constitucional e a Constituição Federal. Teoria, legislação e jurisprudência*. Campinas: Agá Juris Editora, 1999. v.11, p.821.
- NASCIMENTO FILHO, Firly. *Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade. Aspectos constitucionais, processuais e federativos. Casos de atuação da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro a partir da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1996. p.97 et seq.
- NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. 3 ed. atual. com a Lei das Interceptações Telefônicas (9.307/96). Enrico Tullio Liebman, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996. v.21. (Coleção Estudos de Direito de Processo).
- NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa Editorial, 1977.
- O'CALLAGHAN, Xavier. Libertad de expresión y sus límites: honor, intimidad e imagen. *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1991.
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal – sua história e desempenho no período de 1946 a 1989*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *A prova colhida em fita magnética*. RT, 643/25.
- OLIVEIRA FILHO, João de. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. RF, 151:9.
- PACE, Alessandro. *Il potere d'inchiesta delle Assemblée Legislative*. Milano: Giuffré, 1973.
- PACELLI, L'inchiesta parlamentare come strumento di controllo politico. In: *N.Rass. Legisl. Dottr. Giur.*, 1965.
- PACHECO, Cláudio. *Tratado das Constituições brasileiras*. RDP, 1965. v.5.
- PACTET, Pierre. *Institutions politiques. Droit Constitutionnel*. 17 ed. Paris: Armand Colin, Dalloz, 1998.
- PERELMAN, Chaïm; OLBRECHTS-TYTECA, L. *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*. Prefácio de Norberto Bobbio. Turim: Piccola Biblioteca Einaudi, 1989.
- PERGOLESI. Inchiesta amministrativa e parlamentare. In: *Enc. forense*. 1959, v.IV.
- _____. In tema di inchieste parlamentari di pubblico interesse. In: *Studi in onore di E. Crosa*. Milão, 1960, v.II.
- PIERANDREI. *Inchiesta parlamentare*. In: *Nss. D. II*, 1962, v.III.
- PIERRE. *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. Paris, 1910.
- PINTO FERREIRA. *Comentários à Constituição Brasileira*. Inclui artigos 54 a 91. São Paulo: Saraiva, 1992, v.3, p.136-137.
- _____. *Os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito*. RDP, v.13.
- PIZZORUSSO, Alessandro. *Sistema istituzionale del Diritto Pubblico italiano*. Nápoles: Ed. Jovene, 1992.
- PONTHOREAU, Marie-Claire. *La reconnaissance des droits non-e'crits par les Cours Constitutionnelles italiene et française. Essai sur le pouvoir créateur du Jute Constitutionnel*. Prefácio de Alessandro Pizzorusso. Paris: Economica, 1994.
- PRADO, Luiz Regis. *Bem jurídico-penal e constitucional das Leis processuais penais*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.
- PRÉLOT, Marcel. *Droit Parlementaire français, les mandat parlementaire 1953-1954*. Universidade de Paris, Institut D'Études Politiques, Fascículo I. Paris: Les Cours de Droit.
- _____. *Droit Parlementaire français, le mandat parlementaire 1955-1956*. Universidade de Paris, Institut D'Études Politiques, Fascículo II. Paris: Les Cours de Droit.

- _____. *Droit parlementaire français, le mandat parlementaire 1957-1958*. Universidade de Paris, Institute D'Études Politiques. Paris: Les Cours de Droit. In: RIVERO, J. *Les mesures d'ordre intérieur administratif*. Sirey, 1934.
- RAMOS, Dirceu Torrecillas. *Controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo*. RILSF, 200/97.
- RAMOS, Saulo. Parecer n. SR 55. *Diário Oficial*, 4 abr. 1988.
- RAZ, Joseph. *Practical reason and norms*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1990.
- REBUFFA, Giorgio. *La Costituzione impossibile. Cultura política e sistema parlamentare in Italia*. Bolonha: Mulino/Contemporaries, 1995. v.2, p.74.
- RECCHIA, Giórgia. Inormación parlamentaria y garantias fundamentales. *Revista de Estudios Políticos*, Madri, 1984. n.40, p.9 et seq., jul./ago.
- RECCHIA. *L'informazione elle Assemblée Legislative. Le inchieste*. Nápoles: Ed. Jovene, 1979.
- REYES, Manuel Aragón. *Estudios de Derecho Constitucional*. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- RIVERO, J.; ROBERT, J. *Cours de libertés publiques*. Le Cours de Droit, 1969-1970. Paris: PUF.
- _____. *Cours de libertés publiques*. Les Cours de Droit, 1970-1971. Paris: PUF.
- _____. *Les libertés publiques*. Collection Thémis (Tomo I – Les droits de l'homme, 1991, 6 ed.; Tomo II – Les régimes des principales libertés, 1983) Paris: PUF.
- ROBERT, Jacques. *Droits de l'homme et libertés fondamentales*. Colaboração de Jean Duffar. 5 ed. Paris: Montchrestien, 1994.
- ROBERT, V. J. *Les libertés publiques daps les démocraties occidentales*. Encyclopaedia Universalis, Universalis, 1978.
- ROCHE, J. *Libertés publiques*. 2 ed. Paris: Dalloz, 1976.
- ROMBOLI, Roberto. *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti Costituzionali*. Turim: G. Giappichelli, 1994.
- ROQUES, X.; Herin J.L. Les commissions parlementaires. *Administration*, n.120-121, 1983. *Rapport de la commission d'enquête sur le financement des partis et des campagnes électorales sous la Ve. République*, (President: Pierre Mazeaud; Rapporteur: Jena. Le Garrec), p.14-15; JO, 15 nov. 1991.
- ROSAS, Roberto. *Limitações às Comissões de Inquérito do Legislativo*. RDP, ano 3, v.12, abr./jun. 1970.
- _____. *Revista Jurídica*, v.11, p.102, ano 15. out./dez., 1970.
- RUBINACCI. *Le comissioni parlamentari d'inchiesta*. In: *Raccolta di scritti sulla Costituzione*. Milão, 1958. v.III.
- RUIZ, Miguel. *La configuración constitucional del derecho e la intimididad*. Madri: Tecnos, 1995.
- RUSSOMANO, Rosah. *Curso de Direito Constitucional*. 5 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997. p.366 et seq.
- _____. *O Poder Legislativo na República*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.
- _____. *Comissões Parlamentares de Inquérito*, RF, 151:190.
- SAFFI, Aurélio. *O Poder Legislativo Municipal*. 2 ed. rev. e ampl. Campinas: Editora Mizuno, 1999. p.79 et seq.
- _____. *O Poder Legislativo Municipal*. São Paulo: Edipro, 1995.
- SALEFRANQUE. *Notes sur les commissions d'enquêtes parlementaires en Belgique*.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Fundação Getúlio Vargas.
- SÁNCHEZ, Clemente Crevillén. *Derechos de la personalidad. Honor, intimidad personal, familiar y propia imagen en la jurisprudencia*. Madri: Actualidad, 1994.

- SAN MIGUEL, Luis Garcia. *Estudios sobre el Derecho e la intimidad*. Obra coletiva. Universidad de Alcalá de Henares. Madri: Tecnos, 1992.
- SANTANA, Jair Eduardo. *Roteiro pático do vereador*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p.60 et seq.
- SANTAOLALLA, F. *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*. Madri: Edersa, 1982.
- _____. *Derecho parlamentario español*. Madri: Editora Nacional, 1990.
- SCHWATZ B. e H.W.R WADE. *Legal control of government (Administrative Law in Britain and the United States)*. Clarendon Press Oxford-Oxford University Press, 1972.
- SEGADO, Francisco Fernandez. *La dogmática de los derechos humanos (a propósito de la Constitución española de 1978)*. Estudio Preliminar de Jose F. Palomino Manchego. Lima: Ediciones Jurídicas, 1994.
- SILVA, Edson Ferreira da. *Direito à intimidade*. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Manual do vereador*. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1977. *Comissão de Inquérito constituída por Câmara Municipal*. RJJSP, 54:211-2.
- SILVA, José Luiz Mônaco da. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. São Paulo: Ícone Editora, 1999. p.93- 94.
- SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *Elementos de Direito Público*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.453.
- SOLETURA, J; APARÍCIO, Perez M.A. *Las Cometes generales en el sistema constitucional*. Madri: Tecnos, 1948.
- SORLI, Juan-Sebastian Piniella. *Sistema de fuentes v bloque de constitucionalidad. Encrucijada de competencias*. Barcelona: Bosh Editorial, 1994.
- SOUZA, Hilda de. *Processo legislativo, linhas jurídicas essenciais*. Porto Alegre: Editora Sulina, 1998.
- SOUZA, Nelson Oscar de. *Manual de Direito Constitucional*, 2 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p.93.
- STRECK Lenio Luiz. *As interceptações telefônicas e os direitos fundamentais: Constituição, cidadania e violência. A Lei n.9.296/96 e seus reflexos penais e processuais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997.
- _____. *A hermenêutica jurídica em crise. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1999.
- SZANIAWSKI, Elimar. *Direitos de personalidade e sua tutela*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- TAVARES, André Ramos. *Tribunal e jurisdição constitucional*. Prefácio de Gilmar Ferreira Mendes. In: BASTOS, Celso (Org.). São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.
- TAYLOR. *Grand Inquest – The Story of Congressional Investigations*. Nova York, 1955.
- _____. *The House of Commons at work*. Baltimore, 1963.
- TESAURO A. Il potere d'inchiesta delle Camere del Parlamento. In: *Rass. dir. pubbl.* 1958, v.I.
- TORRES, Jesús García; JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio. *Derechos fundamentales y relaciones entre particulares. La Drittwirkung en la, jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Cuadernos Cívitas. Madri: Cívitas, 1986.
- TORRES, Patrícia de Almeida. *Direito à própria imagem*. São Paulo: LTr, 1998.
- TRENTO-BALDINI. *La funzione ispettiva ed il rapporto Parlamento-Governo*. In: *Il regolamento della Camera dei deputati. Storàa, istituti, procedure*. Roma: Segretariato Generale della Camera dei Deputati, 1968.

- TUCCI, Rogério Lauria. *Comissão Parlamentar de Inquérito*. RBCC, 6/171.
- TURPIN, Dominique. *Les Libertés publiques Théorie générale des libertés Publiques. Régime juridique de chacune des libertés publiques*. Paris: Gualino, 1996.
- TURPIN, D. *Les libertés publiques*. Paris: Dunod, 1995.
- VALLEJO, Antonio Orti. *Derecho a la intimidad e informática. Tutela de la persona por ficheros y tratamientos informáticos de datos personales. Particular atención a los ficheros de titularidad privada*. Granada: Comares, 1994.
- VAN RAALTE. *Note sur les commissions d'enquête parlementaires dans les Pays-Bas et en Allemagne*. In: *Bulletin de la Société de législation comparé*, XXI, 1892-1893.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *Revista Trimestral Jurídica*, v.1431366-367.
_____. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, v.1481370.
- VERGOTTINI, Giuseppe de. *Diritto Costituzionale Comparato*. 4 ed. Pádova: Cedam, 1993.
_____. *Diritto Costituzionale*, Pádova: Cedam, 1997.
_____. *Les investigations de comissions parlementaires en Italie*. *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et á Pétranger*, Paris, n.101, v.37, jan./fev. 1985.
- VIDE, Carlos Rogel. *Bienes de la personalidad. Derechos fundamentales e libertades publicas*. Bolonha: Publicaciones del Real Colegio de España, 1985.
- VIRGA. *Le inchieste parlamentari*. In: *Ann. Catania*. 1949-1950, v.IV.
_____. *Inchieste parlamentari ed inchieste governative*. In: *Rass. dir. pubbl.* 1950, v.II.
- WACHSMANN, P. *Libertés publiques*. Paris: Dalloz, 1995.
- WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Tutela jurisdicional das liberdades públicas*. Curitiba: Juruá, 1991.
- ZAGREBELSKY, G. *El derecho dúctil. Ley, derechos, iusticia*. Editorial Frotta, 1997.
_____. *Manuale di Diritto Costituzionale. sistema delle fonti del Dirittos*. Turim: Unione Tipográfico-Editrice Forinese, 1994. v.1.
- ZOLLER, Elisabeth. *Droit constitutionnel*. 2 ed. Paris: PUF, 1999.