# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

## HERMENÊUTICA JURÍDICA

**ALOÍSIO ALENCAR BOLWERK**

**MARCUS FIRMINO SANTIAGO**

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**
**Relações Institucionais**
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
**Relações Internacionais para o Continente Americano**
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
**Relações Internacionais para os demais Continentes**
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

H553
Hermenêutica jurídica [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP
Coordenadores: Aloísio Alencar Bolwerk
Marcus Firmino Santiago – Florianópolis: CONPEDI, 2019.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-816-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).
CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
ePós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

## HERMENÊUTICA JURÍDICA

## Apresentação

O XXVIII Encontro Nacional do Conpedi aconteceu em Goiânia, GO, entre os dias 19 e 21 de junho de 2019. Esta foi mais uma oportunidade única para que professores, pensadores e pesquisadores do Direito se reunissem para trocar ideias, aprender e ensinar. O Conpedi se reafirma como um rico e inigualável espaço de convivência livre e plural, onde as mais variadas inquietudes podem ser discutidas abertamente, sem patrulhamento ideológico e com absoluto respeito pela diversidade de opiniões.

O GT Hermenêutica Jurídica, traduzindo o espírito norteador do Conpedi, recebeu autores oriundos de todas as regiões brasileiras, vinculados a instituições públicas e privadas, alguns ainda iniciando seus estudos na pós-graduação, outros já titulados, todos imbuídos do mesmo propósito de questionar, pesquisar e aprender.

Os estudos apresentados se situaram em torno de quatro eixos principais. Uma visão hermenêutica teórica foi trazida pelos artigos 'Reduções e abrangência da hermenêutica jurídica'; 'Hermes é brasileiro: metafísica, hermenêutica jurídica e exceção'; e 'A importância do texto constitucional no processo de positivação de normas'. Em todos, ideias de autores como Gadamer, Agamben e Streck foram usadas com grande desenvoltura, demonstrando amplo domínio e capacidade analítica.

O debate sobre direitos fundamentais permeou os textos 'A hermenêutica dos direitos fundamentais aplicada à liberdade de expressão: a pseudoproporcionalidade na jurisprudência e o porquê de nos afastarmos da mera subsunção'; 'A hermenêutica jurídica na perspectiva da tensa relação entre congresso nacional e supremo tribunal federal para efetivação de direitos fundamentais: ADO 26 e MI 4733 e a criminalização da homotransfobia'; e 'Análise sobre o princípio do melhor interesse da criança e do adolescente em conflito com o princípio da dignidade humana, sob o olhar da hermenêutica jurídica'. Nestes, questões práticas e atuais foram analisadas à luz de teorias interpretativas variadas, em uma rica combinação de escolas de pensamento.

O processo judicial e, em especial, as diversas dúvidas trazidas pelo novo sistema de precedentes incorporado pelo Processo Civil foram contemplados nos artigos 'A força hermenêutica e a vinculação dos precedentes'; 'A hermenêutica isomêmica e a teoria neoinstitucionalista do processo: conjecturas para legitimidade na construção de provimentos

no paradigma do estado democrático de direito'; e 'A contribuição hermenêutica na determinação do limite da discricionariedade nas decisões judiciais'. O papel do Judiciário, as expectativas acerca da atuação dos juízes, o equilíbrio nas relações processuais, são exemplos de diferentes questões práticas diretamente relacionadas à busca por uma decisão justa, este norte que desde sempre se coloca como um desafio a ser perseguido por todos os atores envolvidos nas relações jurídicas.

Por fim, de forma conexa com o eixo temático anterior, a relação entre poderes e o papel do Judiciário é abordado no artigo 'Hermenêutica e jurisdição constitucional: reflexão sobre os paradigmas fundantes das comissões parlamentares de inquérito'.

Uma interessante variedade de temas, todos atuais e fortemente relevantes, esteve presente na reunião do GT Hermenêutica Jurídica e agora está à disposição dos leitores que tiverem acesso a este caderno de anais, que o Conpedi disponibiliza de forma aberta, democratizando o conhecimento jurídico.

Boa leitura!

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago - PPGD Centro Universitário do Distrito Federal - UDF

Prof. Dr. Aloisio Alencar Bolwerk - Universidade Federal do Tocantins - UFTO

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

# HERMENÊUTICA E JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL: REFLEXÃO SOBRE OS PARADIGMAS FUNDANTES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

# HERMENEUTICS AND CONSTITUTIONAL JURISDICTION: REFLECTION ON THE FOUNDING PARADIGMS OF THE PARLIAMENTARY COMMITTEES OF INQUIRY

**Emerson De Lima Pinto** [1]
**Joseane Mariéle Schuck Pinto**

**Resumo**

O presente objetiva estabelecer reflexão crítica acerca da noção de poder constituinte, quanto processo inacabado, visto o mesmo oferecer contradições na sua elaboração, e posteriormente, em sua interpretação. Neste sentido, se faz relevante a investigação sobre a ação de Tribunais Constitucionais e o papel desempenhado frente ao Poder Judiciário no Brasil. Pretende-se indicar o controle difuso da constitucionalidade frente às Comissões Parlamentares de Inquérito. Deste modo, surge a analise sobre o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito e os excessos que elas têm cometidos, bem como a atuação do Judiciário no sentido de corrigir arbitrariedades do Parlamento.

**Palavras-chave:** Abuso-investigação, Cpi, Democracia, Legislativo

**Abstract/Resumen/Résumé**

The present objective is to establish critical reflection on the notion of constituent power, as an unfinished process, since it offers contradictions in its elaboration, and later, in its interpretation. In this sense, it is relevant to investigate the actions of Constitutional Courts and the role played before the Judiciary in Brazil. It is intended to indicate the diffuse control of the constitutionality before the Parliamentary Inquiry Committees. In this way, there is an analysis of the functioning of the Parliamentary Committees of Inquiry and the excesses they have committed, as well as the work of the Judiciary to correct.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Abuse-investigation, Cpi, Democracy, Legislative

[1] Doutor em Filosofia UNISINOS. Advogado. Especialista em Ciências Penais PUC/RS. Mestre em Direito Público UNISINOS. Professor de Direito Constitucional e Administrativo na FEEVALE, FACCAT e CESUCA. Pesquisador da FEEVALE.

## Introdução

A investigação objetiva realizar análise acerca da formação do processo constituinte, a tripartição de poderes, o controle da constitucionalidade realizado pelo Poder Judiciário e os limites da Comissão Parlamentar de Inquérito. Incialmente se oferece uma abordagem a respeito da noção de poder constituinte, enquanto processo inacabado, ou seja, como instituto a ser aperfeiçoada pela sociedade, visto que o mesmo oferece contradições na sua elaboração, assim como em sua interpretação. O debate sobre a rigidez que o princípio da *Separação de Poderes* oferece a sociedade, a partir de um Estado Liberal e sua mutação no Estado Democrático de Direito. No segundo momento é abordada a ação de alguns Tribunais Constitucionais e o papel que desempenha o Poder Judiciário no Brasil, no tocante ao controle da constitucionalidade. Após, pretende-se averiguar o controle difuso da constitucionalidade e as CPIs - criação, direito das minorias, requerimento e prazo certo.

Por fim, surge a análise sobre o funcionamento das CPI e os excessos que elas têm cometido, inclusive, atingindo diversos direito e garantias fundamentais dos depoentes e ausência em determinados casos da oportunidade de defesa; bem como, a atuação do Poder Judiciário no sentido de corrigir arbitrariedades do Parlamento - CPI - sobre o Poder Executivo.

## 1. Hermenêutica, controle de constitucionalidade e a tripartição clássica de poderes

O conceito de separação de poderes é questionando por (BONAVIDES, CLEVE) ao identificar a perda de legitimidade enfrentada pelo poder ao não adotar as medidas para a realização do Direito, na medida em que a partir de suas atribuições firmadas na Constituição, olvidam de sua tarefa de prestar a jurisdição em seu sentido mais amplo. Em sua crítica ao Estado Liberal e a separação de poderes, CLEVE elenca uma série de corretivos à técnica separatista. O sistema de *freios e contrapesos* constitui correção essencial. E, neste pensamento, não podemos deixar de citar Przeworski, no que concerne à mediação, transitando pela norma e pela regulação macroeconômica, ao fixar os direitos e os limites dos grupos organizados corporativamente, resultando na jurisdicização das relações sociais, fazendo do direito e dos seus procedimentos uma presença constituinte do capitalismo organizado.

A hermenêutica filosófica institui-se como crítica à sociedade técnico-científica, pois o cientificismo se consolidou nos últimos decênios, o que, de certo modo, pode ser verificado através do método que compartimentaliza a "teoria" e a "prática" em campos distintos do saber. (GADAMER, 1996a, p.136-137). Desse modo, é caracterizado o dogmatismo que configura a

noção dominante de ciência racionalista na sociedade da técnica especializada. A contribuição do *diálogo* de Gadamer para "compreender" esse processo de interpretação do mundo torna-se prudente e eficiente.

Gadamer denuncia a ilusão que se apodera da ciência moderna e que supostamente proporciona um saber puro ou verdadeiro sobre seus objetos, além do significado paradigmático que a hermenêutica filosófica pode trazer para a hermenêutica jurídica. Da limitação filosófica que a ciência racionalista expressa, assim como a sua relação de amor/ódio, emerge o debate sobre a condição da teoria, da prática e da sua potência instauradora da totalidade entre o homem e mundo, quando reorientada no *diálogo* herdeiro e (re)configurador da *práxis*. (DUTT, 1998, p. 95).

> [...] admitir que, na compreensão, sempre ocorre algo como uma aplicação do texto a ser compreendido, à situação atual do intérprete. Nesse sentido nos vemos obrigados a dar um passo mais além da hermenêutica romântica, considerando como um processo unitário não somente a compreensão e interpretação, mas também a aplicação. Não significa isso voltar à distinção tradicional das três subtilitatae de que falava o pietísmo, pois pensamos, pelo contrário, que a aplicação é um momento do processo hermenêutico, tão essencial e integrante como a compreensão e a interpretação. (GADAMER, 2002a, p.460)

Em Gadamer a reflexão fica entre a tensão das ciências naturais originada na resistência da investigação moderna contra o apriorismo da filosofia idealista, além de a vontade do saber se impor às interrogações sobre a fundamentação apriorística da filosofia que deixava à margem a verdadeira investigação. (GADAMER, 1998c, p. 21-22). Nota-se que, por trás do discurso cientificista, encontra-se uma desvalorização radical do mundo visível. (DOSTAL, 2002d, p. 256-257). Mas a humanidade prossegue em busca da verdade, capaz de conhecer, a procura do *sentido do ser*. No Direito, a hermenêutica jurídica analisada por Gadamer indica um racionalismo cientificista que está abarcado nessa crítica ao modelo de hermenêutica romântica submersa em psicologismo subjetivista (SCHLEIERMACHER, 2003, p.63-4). Ou, na via do positivismo normativista de matriz objetivista. Em Schleirmacher, a interpretação institui-se em relação entre o autor original e o intérprete.

Verifica-se que as constituições promulgadas impõe símbolo ao modelo democrático. Saliente-se que tal verificação não obsta que a Constituição de 1988 rompesse com a prática autoritária, mas, sobretudo assumiu função de concretizar os direitos fundamentais. De tal feita, "pacificada" nossa sociedade e em condições de resgatar seus débitos para com o povo, buscando dar efetividade à Constituição decorrente das pressões populares. A Atuação do Tribunal Constitucional assegura o cumprimento de obrigações sem proteger o direito nada em concreto. Atribui legitimação para ele, legitimação abstrata, não vinculada a sua titularidade

ocasionada pelo interesse uma vez que apenas ao juiz cabe invocar direitos que nascem da lei.[1] Nesse caso, observa-se que a jurisdição constitucional é um dos principais meios de garantia da força normativa da Constituição e sua legitimação destaca as seguintes questões: a legitimidade de base da jurisdição constitucional, que se refere à discussão quanto à admissibilidade de se limitar a vontade soberana do povo, substituindo-a pela vontade de um órgão sem representatividade e os limites de atuação da jurisdição constitucional. Com Binenbojm lembra que enquanto a jurisdição constitucional é reconhecida como de utilidade para o próprio fundamento do regime democrático, mantém com ele uma tensão permanente configurada numa relação de equilíbrio instável e que põe em xeque, de tempos em tempos, sua legitimidade para anular decisões tomadas pelos representantes do povo[2].

O Estado Democrático de Direito representa dois princípios distintos e antagônicos: a soberania do povo e a juridicização do poder com o respeito aos direitos fundamentais. Dessa forma, o constitucionalismo procura justamente harmonizar esses pontos opostos, já que o poder da maioria exercido de forma irrestrita pode subverter as regras jurídicas que disciplinam o seu exercício e vulnerar os direitos fundamentais, enquanto a cristalização de determinados princípios jurídicos pode acarretar certa asfixia da vontade popular[3]. Com argumentação, também, assentado na afirmação de que a Constituição está acima de qualquer poder constituído, dentre eles o Poder Legislativo. Dessa forma, se a Constituição tem *status* de norma jurídica, cabe ao Poder Judiciário interpretá-la e aplicá-la, através de critérios e métodos jurídicos. Como faz ressaltar Luís Roberto Barroso[4], "o Judiciário, ao interpretar as normas constitucionais, revela a vontade do constituinte, isto é, do povo, e a faz prevalecer sobre a das maiorias parlamentares eventuais". Deste modo Binenbojm[5] afirma que a: *"jurisdição constitucional, assim, embora desempenhando uma tarefa jurídica, e não política, exerce*

---

[1] LORENTE, Frrancisco Rubio. La forma del poder - Estudios sobre la Constitucion. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. p. As sentenças interpretativas que emitem manifestações sobre a lei são normas (produzem direito), que podem ser obtida através de diversas técnicas de interpretação. *" de la conexion necessária entre incosntitucionalidade ey nulidad y ésta es predicable de los preceptos, pero no de sus interpretaciones el empleo de está tecnica ( que realmente rompede um modo oculto esa conexion ) solo resulta formalmente conforme com el sistema si da lugar a sentencias desestimatorias, esto es, sentencias que declaran que uma ley no es contraria a la Constituicion, tras haber desenchado, como incompatibles com ella, otras interpretaciones tambem posibles. Este procedimiento plausible, mediante el cual los Tribunales Constitucionales europeus logran um resultado más proximo al típico del sistema norteamericano, no es praticable em todos los casos, como veremos despues, y tropieza cuando lo es com obstaculos estructurales graves que sólo pueden superarse em la medida em que se acepte la modoficacion tacita de la estructura teorica que su uso comporta"*

[2] BINENBOJM, Gustavo. A nova jurisdição constitucional: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 45.

[3] BINENBOJM, Gustavo. A nova jurisdição constitucional: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 47 e 48.

[4] BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 55.

[5] BINENBOJM, Gustavo. A nova jurisdição constitucional: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 62.

*sempre um papel construtivo e concretizador da vontade constitucional. Por mais fiel que seja aos cânones de racionalidade, objetividade e motivação, exigíveis de qualquer decisão judicial, a justiça constitucional jamais neutraliza inteiramente a influência dos fatores políticos no desempenho de seu mister".*

A jurisdição constitucional passa a se fundamentar sobre o aspecto moral e universal dos direitos fundamentais, de forma que passa ela a ser vista como garantia da indisponibilidade de tais direitos em face de maiorias legislativas eventuais. Assim, deverá a Constituição estabelecer o equilíbrio entre salvaguardar a própria existência do órgão representativo da população e manter os valores essenciais para a existência do próprio Estado Democrático de Direito. O papel dos tribunais superiores é de alto relevo na concreção dos direitos sufragados pelo ordenamento jurídico. De se ver que à Corte Constitucional cabe pronunciar a última palavra institucional no âmbito do Estado Democrático de Direito, não estando suas decisões sujeitas a qualquer controle democrático posterior. Sendo o juiz último da autoridade dos demais poderes, o Tribunal Constitucional é o único juiz da sua própria autoridade[6].

O homem deve recorrer, em cada decisão, a tantas fontes de saber quanto forem apropriadas, porém, um homem deve ser compreendido como um fim em si mesmo, e não como meio para se atingir objetivos, pois o material investigativo da ciência é a própria sociedade, e se a ciência fosse conclusiva, tudo seria estritamente científico – o que, de fato, não o é, pois, agora, o domínio técnico-científico da natureza alcançou proporções que distinguem, qualitativamente, os séculos XX e XXI, propiciou o evento do giro linguístico, que se caracteriza por ser um instrumento eficaz contra o subjetivismo e a discricionariedade, na medida em que a linguagem, que é algo dado e não está à disposição do intérprete, traz os sentidos que viabilizam a compreensão, que, na lógica do "círculo hermenêutico", antecipa-se ao discurso. A hermenêutica de Gadamer analisa a problemática de uma possível verdade que fica velada, ou nem é obtida por serem utilizados métodos exagerados, restritivos e/ou irracionais, sem obrigação, para se atingir a uma resolução adequada. Por essa razão, temas polêmicos decorrentes do Direito Constitucional e da Ciência Política, pano de fundo de nossa reflexão a respeito do controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo e a limitação ou intervenção do Poder Judiciário.

O controle concentrado de constitucionalidade está baseado na doutrina da supremacia da constituição e na separação dos poderes[7]. A ação direta destina-se à proteção do próprio

[6] BINENBOJM, Gustavo. A nova jurisdição constitucional: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 49.
[7] CAPPELLETTI, Mauro. O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado. Porto Alegre: Fabris, 1984. p. 84.

ordenamento, evitando a presença de um elemento não harmônico, incompatível com a Constituição. O juízo de constitucionalidade é o próprio objeto da ação, cumpre ao tribunal manifestar-se especificamente acerca da validade de uma lei e, consequentemente, sobre sua permanência ou não no sistema[8]. O controle concentrado é um controle abstrato que se exerce através de uma ação específica, em que se ataca a própria lei, desvinculada de um caso concreto, exercido por um único órgão ou por um número limitado de órgãos criados especificamente para esse fim ou tendo nessa atividade sua principal função.

O controle direto é exercido fora de um caso concreto, ou seja, independente de uma disputa entre as partes. Tem ele, portanto, por objeto a discussão acerca da validade da lei em si. Portanto, não se presta como mecanismo de tutela de direitos subjetivos, mas tem como intuito a preservação da harmonia do sistema jurídico, do qual deverá ser eliminada qualquer norma incompatível com a Constituição[9]. A ação direta é veiculada através de um processo objetivo, no qual não há lide em sentido técnico, nem partes. Devido a seu caráter institucional há uma limitação na legitimação para sua proposição. Será objeto de debate da ação a norma existente e sua alegada incompatibilidade com a Constituição. Mas também poderá servir para a declaração de uma inconstitucionalidade por omissão, assinalando a inércia na edição de norma reclamada pela Constituição. Geralmente, no Brasil, o controle por via principal está associado ao controle abstrato – exceção ocorre na ação direta interventiva, mas não se confundem[10].

A progressiva racionalização foi parte integrante, na medida em que supõe ação tempestiva, conhecimento em matérias de alta especialização e perícia técnica no momento da intervenção, da ultrapassagem do Legislativo pelo Executivo, em termos de iniciativa das leis e da regulação normativa do W*elfare State*, não se desviando foco do sistema de freios e contrapesos. Nesses Estados, os parlamentos são empenhados em questões de política geral e partidárias para estarem em condições de responder à demanda da legislação. Os parlamentos 'atribuíram-se tarefas variadas que, para evitar a paralisia, encontraram-se dilatando parte de sua atividade, de forma que suas imputações terminaram em abdicação[11] sem que isso signifique a adoção do sistema parlamentarista.

Em se tratando de Estado Social, se faz a prevalência do Executivo em função do Legislativo, na concepção macroeconômica, a uma, pelo fato de que as diretrizes a serem

[8] BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 133 e 134.
[9] BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 50.
[10] BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 133.
[11] VIANA, Luiz Werneck - org. - A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil. REVAN - Rio de Janeiro, 1999. p. 17-8.

seguidas pela política social. Substituídas são criadas, primeiro em face da pressão popular e, seguindo-se a esse, o Poder Executivo. A duas, o poder emanador de normas dando publicidade aos seus atos de modo a constituir em sua política social em normas jurídicas que gera o aumento da *atividade legislativa do Poder Executivo*[12]. Deste modo, no Estado social, ao selecionar o tipo de política pública que vai constar da sua pauta, como também ao dar publicidade às suas decisões, que nem sempre significam resoluções dos problemas, vinculando as expectativas e os comportamentos dos grupos sociais beneficiados, traduz, continuamente, em normas jurídicas as suas decisões políticas. A linguagem e os procedimentos do direito, porque são dominantes nessa forma de Estado mobilizam o *Poder Judiciário para o exercício de um novo papel*[13], única instância institucional vocacionada em *interpretar normas*[14] e arbitrar sobre sua legalidade e aplicação.

## 2. O controle da constitucionalidade, o tribunal constitucional e o judiciário

Na Europa o parlamento é definido como representante do povo e não do soberano, por isso pode instigar a concretização de direitos dos cidadãos frente a quem, em geral, os ameaça, o LEVIATÃ. A Constituição se apresenta como transição entre o poder do povo e do Rei, e, a luta pela democracia tem em perspectiva, dois objetivos fundamentais: (a) a ampliação do sufrágio e (b) a ampliação dos poderes do parlamento. O triunfo da democracia teve por consequência assegurar o predomínio de um poder do parlamento e a divisão da organização dos poderes. Com Capeletti é exposta a tensão entre parlamento e sua função legislativa expõe o problema com precisão: "[...] exatamente em razão do aumento dos encargos da intervenção

[12] CLEVE, Clemerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo. 2 edição. Revista dos Tribunais São Paulo, 2000.p.37-9

[13] VIANA, Luiz Werneck - org. - A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil. REVAN - Rio de Janeiro, 1999. p. 20-4 '(...)...Prever, decidir, regular, agir em simultaneidade com os processos econômico-sociais – diante de tais desafios, o Estado social, por definição, não se pode orientar pelo *tempo passado*, e, sim, pelos tempos *presente e futuro*, assumindo a sua indefinição e indeterminação. Daí que a manifestação da sua decisão em norma venha, necessariamente, a contaminar o campo do direito com o provisório, o temporário, a incerteza, levando-o a identificar o seu tempo e os seus temas com os da política. (...) É, portanto, a agenda da igualdade que, além de importar a difusão do direito na sociabilidade, redefine a relação entre os três Poderes, adjudicando ao Poder Judiciário funções de controle dos poderes políticos. Do *welfare* ao *Welfare State*.(...) Decorre, portanto, o reconhecimento do Poder Judiciário como instituição estratégica nas democracias contemporâneas, não limitadas às funções meramente declarativas do direito, impondo-se, entre os demais Poderes, como uma agência indutora de um efetivo *checks and balances* e da garantia da autonomia individual e cidadã.

[14] MULLER, Friedrich. Método de Trabalho do Direito Constitucional. Síntese - Porto Alegre, 1999. Pags. 44 -5 e 47. Métodos de trabalho determinam-se pela espécie e tarefa do trabalho. A tarefa da práxis do direito constitucional é a concretização da constituição por meio da instituição configuradora de normas jurídicas e da atualização de normas jurídicas no Poder Legislativo, na administração e no governo; ela é a concretização da constituição que primacialmente controla, mas simultaneamente aperfeiçoa o direito na jurisprudência, dentro dos espaços normativos [normative Spielräume]. (...) No âmbito do processo efetivo da concretização prática do direito, "direito" e "realidade" não são grandezas que subsistem autonomamente por si. A ordem [Anordnung] e o que por ela foi ordenado são momentos da concretização da norma, em princípio eficazes no mesmo grau

legislativa, verificou-se o fenômeno de obstrução da função legislativa, e este overload, que representa tema central da ciência política atual, tornou-se típica característica, na verdade típica "praga", dos Estados contemporâneos, pelo menos daqueles com regime não autoritário e pluralístico-liberal".

A magistratura da Alemanha e Espanha não devem aplicar dispositivos que afrontem a Constituição. Devem sim, utilizar de leis quando for possível que não atinjam a Constituição. Essa análise aproxima-se do *"judicial review"*. O Tribunal Constitucional é o único órgão que retira do Juiz a possibilidade de anular o comando apontado. Recorde-se que a Constituição nos EUA é superior e por essa razão todos os juízes devem aplicá-la. Isso tem trazido uma mutação no Poder Judiciário contemporâneo uma vez que a estrutura do Poder Judiciário tem sobreposto aos Tribunais Constitucionais. A articulação deste novo órgão com o sistema tradicional é, segundo LLORENTE, o problema que a jurisdição constitucional, ou melhor, a jurisdição em um sistema constitucional se encontra hoje. No Brasil, para LOBATO[15] o Poder Judiciário assume papel fundamental na consolidação da democracia, bem como, na força dos democratizantes com a volta das liberdades e do respeito aos direitos fundamentais.

O Poder Judiciário não constitucionaliza o debate e deixa de manifestar-se a respeito da constitucionalidade de normas, regras ou leis que poderiam ser verificadas e invalidadas por meio do controle difuso da constitucionalidade. A divisão clássica da separação de poderes foi suplantada pela vida que indicou, mesmo que com suas limitações, o Estado Social como garantidor de uma sociedade que impõe celeridade ao Judiciário, dirigismo e eficiência que vise à efetivação dos direitos fundamentais (SARLET). Recorde-se que o Judiciário deve se submeter o juízo de constitucionalidade[16] quando a norma ou regulamento tornem vulneráveis direitos que a constituição garante. Para tanto, faz-se necessário o meio adequado, qual seja, as

---

hierárquico, podendo ser distinguidos apenas em termos relativos.

[15] LOBATO, Anderson Cavalcante. A contribuição da Jurisdição Constitucional para consolidação do Estado Democrático de Direito. In ANUARIO DO PROGRAMA DE POS-GRADUACAO EM DIREITO - Mestrado e Doutorado - 1998-1999. Centro de ciências jurídicas. São Leopoldo. Editora UNISINOS, 1999. p. 14 " Nesta perspectiva, o Poder Judiciário assume um papel fundamental no processo de consolidação do regime democrático inaugurado com a Nova República. E, neste contexto, destaca-se a posição do Supremo Tribunal Federal, enquanto órgão de cúpula de organização judiciária brasileira, mas também em razão de sua função precípua de guardião da Constituição (art. 102, CF), concentrando as atribuições inerentes à jurisdição constitucional, onde se percebe pouco a pouco, seu envolvimento em questões importantes da vida política nacional, tendo que decidir, juridicamente, questões criadas no embate político, cuja repercussão na sociedade é imediata (...) A nova Constituição transformou o Supremo Tribunal Federal em um verdadeiro Tribunal Constitucional, concentrando a sua competência nas questões de natureza eminentemente constitucional e criando o Superior Tribunal de Justiça, que assume a competência sobre as questões infraconstitucionais, especialmente aquelas de natureza federal.

[16] LORENTE, Francisco Rubio. La forma del poder - Estudios sobre la Constitucion. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. p.21. "La declaraccion de inconstitucionalidad, si cabe hablar así no afecta al enunciado legal, sino a la interpretaccion y aplicacion que de el enunciado legal, sino a la interpretacion que de el se há hecho en el caso concreto. La declaración, repetimos, no esta normalmente em el decisiun, sino em su fundamentacion, tiene efectos erga ommnes, pero sólo em cuanto se trate de aplicaciones que pueden ser consideradas iguales por la ausencia de elementos diferenciales relevantes ."

ADIN's, interpostas perante os Tribunais competentes ou que podem ser corrigidas na jurisdição ordinária. No Brasil sobre o os efeitos da decisão acerca da matéria constitucional, controle difuso da Constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário, LOBATO[17] apresenta de forma sucinta sua previsão constitucional.

Na Europa, o ordenamento jurídico se constitucionaliza, as sentenças sobre a constitucionalidade transformam-se em fonte do direito, a lei como fonte privilegiada, divide essa função com a decisão judicial. O magistrado inglês acabava tendo antes uma maior liberdade na interpretação do direito, o que lhe proporcionou uma técnica especial, casuística e destinada a obstaculizar a criação judicial (força vinculante). A judicialização do ordenamento jurídico possibilita aos juízes agirem mais no sentido da transformação com o observa-se no recurso de amparo (Europeu) que visa defender os direitos assegurados na Constituição de modo geral e em especial aos direitos fundamentais realizados por outro poder publico. Tal recurso ante ao Tribunal Superior não poderá significar perda de eficácia ou de garantia de direitos para o cidadão. Não é suficiente que as cortes tenham interpretações mais generosas das normas reguladoras (em suspeição) para corrigir lesões de direitos fundamentais.

## 3. A jurisdição constitucional e a C.P.I.

A jurisdição constitucional é aquela que decide sobre a validade constitucional das leis. São algumas de suas funções: controle da legalidade e da produção normativa do governo com a função criadora do magistrado. A jurisdição constitucional tem colocado, em algumas oportunidades, o juiz e legislador como contendores dependo da natureza das decisões judiciais. Verifica-se quando do pronunciamento sobre a invalidez de uma norma frente a constituição, a contradição exposta na *res judicata* e a eficácia *erga omnes* da norma atacada.

A competência para resolver sobre a validade constitucional das leis não é afirmada em todos os tribunais nem sequer ao órgão supremo do sistema judiciário é capaz de ditar decisões *"erga omnes*" que recebem tratamento excepcional do Tribunal Constitucional. A discordância

[17] LOBATO, Anderson Cavalcante. A contribuição da Jurisdição Constitucional para consolidação do Estado Democrático de Direito. In ANUARIO DO PROGRAMA DE POS-GRADUACAO EM DIREITO - Mestrado e Doutorado - 1998-1999. Centro de Ciências Jurídicas. São Leopoldo; Editora UNISINOS, 1999. p. 14 " Na organização judiciária brasileira continua existindo uma dualidade de justiça: a federal e estadual. (...) A jurisdição constitucional assim organizada tem tratado de um grande número de questões que estão sendo decididas por juízes singulares e tribunais de forma não uniforme, trazendo insegurança jurídica e provocando uma pressão popular objetivando uma posição definitiva do Poder Judiciário (...) Com efeito, trata-se de uma tentativa de conjugação do modelo norte-americano com o modelo europeu de justiça constitucional, permitindo-se de um lado, a competência difusa dos juízes e tribunais, concentrando-se perante o Supremo Tribunal Federal, a decisão definitiva em matéria constitucional e, por outro lado, admitindo-se diretamente o questionamento da conformidade de uma norma infraconstitucional à Constituição através do controle abstrato das normas.

entre a Constituição e a Lei tendo em vista o fato de que não é nula, mas simplesmente anulável a sentença do legislador negativa e eficaz "*ex nunc*".

O atual período caracteriza o Poder Legislativo tem tríplice função atribuída pela Constituição: (a) a função legislativa, (b) a função representativa e (c) a função fiscalizadora, esta uma das mais expressivas atribuições institucionais do Poder. Assim sendo, a fiscalização dos atos emanados pelo Poder Executivo passam a ser observado pelo Poder Legislativo uma vez tratar-se da missão inerente à própria essência do Parlamento. Verifica-se que um dos instrumentos privilegiados pelos quais o Poder Legislativo exerce fiscalização e controle são as CPIs. O direito constitucional tem positivado o direito inconteste do Poder Legislativo ao inquérito, como instrumento do esclarecimento das matérias sobre as quais terá tomar as medidas a lhe permitir exercer, com perfeito conhecimento de causa, a sua força de controle. Essa acumulação positiva da instituição das CPIs, no entanto, é mais forma de aperfeiçoamento do instituto, inerente ao Poder, que mesmo uma autorização legislativa para que elas possam funcionar, portanto, a função fiscalizadora está na gênese do Legislativo, impondo-se a assegurar o direito explícito dos governados ao governo transparente.

As Comissões Parlamentares de Inquérito-CPI representam, assim, meio de controle da conduta administrativa a fim de propiciar a investigação que deve se pautar dentro de autocontenção para evitar, a prática de atos arbitrários por aqueles que deveriam apontá-los e controlá-los. A inobservância desse mecanismo de vigilância de si própria pode propiciar uma tensão entre a CPI e os direitos individuais, rendendo ensejo a recurso ao Judiciário, como última *ratio* de defesa das garantias individuais. É o princípio da inafastabilidade da apreciação judicial, pelo qual o Judiciário exerce o controle estrito da legalidade em estrita observância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da finalidade, a Administração Pública, sujeita quanto a seus atos ao Judiciário, adstringe-se ao eficiente controle parlamentar, político ou legislativo.

O atual Direito Penal tem suplantado a natureza inquisitorial dos Inquéritos Policias como ofensivos ao Estado Democrático de Direito são, em muito, utilizados pelas CPI's. Os procedimentos que se caracterizaram pela natureza inquisitorial, deixaram de lado alicerces fundamentais do E.D.D., tais como o "princípio do devido processo legal", "da mais ampla defesa" e do "contraditório". Alguns aspectos procedimentais devem ser observados quando da criação da CPI dentro dos limites postos constitucionalmente à atuação e, consequentemente, das Casas Legislativas suas criadoras encontraram aspectos formais e materiais. São eles: (a) requerimento de um terço dos membros componentes da respectiva Casa Legislativa que vai investigar o fato (requisito formal); que haja fato determinado (requisito substancial); que tenha

prazo certo para de seu funcionamento (requisito temporal); e que suas conclusões encaminhadas ao Ministério Público Estadual ou Federal, se for o caso.

O texto constitucional dispõe que as Comissões serão criadas – mediante requerimento de um terço de seus membros. A expressão – serão criadas, que vinha do direito anterior, foi explicitada por Pontes de Miranda: se for requerida a criação por um terço, se criará. No entendimento do jurisfilósofo, o requerimento é exercido de direito formativo gerador; isto é, se requerido pelo terço, satisfeitos os pressupostos de fundo e de forma, não se votará o requerimento, há o dever de criar a comissão de inquérito (Comentários à Constituição de 1967, São Paulo, RT, 1970, 2º ed., pág. 65 e sgt.). Nesse diapasão cunhou-se, na doutrina, que o requerimento da criação da CPI tem poder *formativo gerador*, independente do voto da maioria, por constituir *direito das minorias*. O terço da Casa Legislativa é o *quorum* constitucional para formalizar o pedido de inquérito; o *requerimento* se toma como representação de um ato jurídico, do uso parlamentar, porém, não passível de indeferimento, se atendida a finalidade do instituto; o prazo, a Casa pode assinalar. Desse modo, se engendrou um equilíbrio de forças políticas no seio do plenário, por um artifício legal; a minoria pode requerer e ver instituído, a comissão, sem passar pelo crivo do voto; a maioria só poderá rejeitar recomendações, nunca o relatório final. A investigação será feita, com as consequências do que vier a ser apurado, com a ciência do Ministério Público.

Nesse horizonte os direito das minorias, com tal arranjo constitucional, possibilita que, contra manobras da maioria, se consiga apurar, no processo parlamentar, aquelas ilicitudes que não seriam conhecidas pela paralisia imposta a escalões administrativos, por interferência de patrocinadores, somente em raras vezes por complacência, outras para dar proteção a correligionários que foram alocados em posições que lhes propiciaram os ¨desvios", e há casos de que há uma rede de corrupção montada em setores públicos que se torna difícil desalojar pelas expansivas malhas de seu comprometimento[18].

As competências da Comissão Parlamentar de Inquérito têm por origem, diretamente, as normas constitucionais (parágrafo 3º do art. 58 da CF). Com a natureza de inquérito judicialiforme, têm por finalidade investigar para esclarecer ou comprovar determinados fatos ou situações da vida política, econômica e social da comunidade, em cujo cerne se tem sua criação, exercendo analise crítica aos atos governamentais em defesa da coletividade a fim de atender ou fiscalizar a efetiva transparecia na execução de ações que visem ao interesse publico. Requisito nuclear para criação de uma CPI é a de que a investigação deverá incidir sobre fato determinado, portanto, segundo a doutrina constitucionalista, é fato concreto, específico, de

[18] MOURA, Francinira Macedo de. Direito Parlamentar, Del Rey: Brasília, 1992. p. 167.

modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado. Algumas vezes, o fato determinado vem delineado objetivamente na justificativa do requerimento de constituição da CPI; outras vezes não, ficando indefinido, com amplitude que elide o espírito norteador desse instituto parlamentar. O fato é singular, um só fato e, também, tem que ser determinado, demarcado por limites que excluam o que não foi definido como causa objetiva do pedido. O fato determinado tem que ser, desde logo, especificado, no requerimento de sua constituição, com parâmetros que objetivem a ação investigadora da Comissão, nada obstando que sejam múltiplos os fatos a serem apurados, mas que tenham correlação entre si.

Há que se encontrar registrados no ato constitutivo da CPI o objeto determinando, o prazo e a previsão de prorrogação, quando for o caso, de suas investigações. Lembram-se aqui as lições de Francisco Campos, ao interpretar a cláusula constitucional que impõem à CPI, como objeto de investigação, com *a existência do fato determinado.* E, muito embora a incumbência da Comissão termine com a sessão legislativa, i. é., no ano em que tiver sido criada (Lei nº 1.579, de 1952, art. 5º, § 2º), nada obsta que, por deliberação da respectiva Casa Legislativa, este prazo seja prorrogado dentro da legislatura em curso, pelo tempo necessário à conclusão de seus trabalhos. E, por sessão legislativa entende-se o período de reuniões da Casa Legislativa durante o ano, dividindo-se essa sessão legislativa em dois períodos legislativos que, normalmente, são intercalados por um recesso parlamentar no mês de julho e que começa no mês de dezembro e se prolonga, normalmente, até o final de janeiro eleitos para os Poderes Legislativos dos Estados-membros ou dos municípios.

As CPI's senatoriais, dada natureza 'permanente' da representação dos Estados-membros no Congresso Nacional podem subsistir além das legislaturas. A regra pode ser aplicável para a Câmara dos Deputados, cujos membros são todos eleitos para uma única legislatura de quatro anos; mas não se pode dizer o mesmo com relação ao Senado, por ser um corpo continuando de legisladores dos Estados-membros e do DF, onde os seus membros são eleitos para um período de oito anos, com representação renovável de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços, ou seja, dividem-se em duas partes os assentos do Senado, onde um terço só fica desocupado ao término de cada Legislatura de quatro anos e dois terços que sempre continuam para a próxima Legislatura Congressual dos outros quatro anos, salvo as vacâncias que podem acontecer por morte ou renúncia. Além do alicerce constitucional, o Instituto da CPI tem nos dispositivos da Lei nº 1579, de 18 de março de 1952, de caráter nacional, que dispõe sobre CPI alicerce inabalável. Como se vê, as CPIs sob pena de grave ofensa à Constituição e de violação do direito líquido e certo, não podem se transformar em *Comissão geral de Investigação*, mecanismo típico dos regimes de exceção que não foi

contemplado pelo direito constitucional. A CPI não deve ser instituída para investigar fatos genéricos, pois, o Legislativo não dispõe de poderes gerais e indiscriminados de investigação.

## 4. Os poderes da CPI

As CPI's não se equivalem aos Inquéritos Policiais, elaborados de forma inquisitória, sem contraditório. Inclusive, hoje, já sobre esse medievo instituto policial existem fortes restrições à sua forma unilateral inquisitória sendo cada vez mais ouvidas as correntes constitucional e penal que defendem a incorporação dos princípios existentes no processo penal na fase do Inquérito Policial. Não obstante, as CPI's possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais a audiência do investigado é da essência desse processo judicialiforme, sob pena de nulidade. De tal feita, é possível a CPI convocar pessoas, requisitar documentos, determinar perícias, aplicando-se a legislação processual penal. Torna-se plenamente exigível o dever de respeito a bilateralidade e da instrução contraditória. Tratando-se de processo judicialiforme não há de negar-se ao indiciado o direito de participar.

O parágrafo 3º do artigo 58 da CF "*confere às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação que extravasam aqueles inerentes à autoridade policial. No preceito, faz-se referência aos próprios das autoridades judiciais*", afirma o Ministro Marco Aurélio, do STF. Resulta, inequivocamente, que o inquérito parlamentar é "um procedimento jurídico-constitucional", razão por que se torna evidente que seus poderes se encontram regidos pelo princípio da legalidade dos meios por ele utilizados. Na processualística administrativa, de cujos princípios não se podem tangenciar que as CPIs, devem asseguradas as garantias do devido processo legal e da amplitude de defesa. As constitucionais garantias de ampla defesa e do contraditório, pela evolução de nosso direito, no direito administrativo disciplinar, têm, nas CPI's, seu ponto de coroamento no *art. 5º LV da Constituição* que estende o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos punitivos, com acusados, como aos processos administrativos não punitivos, ainda que neles não haja acusados, apenas litigantes.

A Carta Constitucional de 1988 previu a existência de comissões permanentes e temporárias (art. 58). Dentre estas últimas situam-se as comissões parlamentares de inquérito, por via das quais o Legislativo exerce seus poderes investigatórios, difusamente contemplados ao longo do texto e referidos no inciso X do art. 49. Os poderes utilizados pelas CPI's são amplos, mas não irrestritos. Em primeiro lugar, há requisitos de forma (requerimento de um

terço dos membros da Casa Legislativa), de *tempo*[19] e de substância. De parte isto, tendo por referência os objetivos para os quais podem ser criadas, produção legislativa e fiscalização dos demais Poderes, sofrem elas limitações de duas ordens: de competência e de conteúdo e sempre obedecidos os preceitos constitucionais assegurados nos direitos e garantias fundamentais[20].

No que se refere à primeira, é fora de dúvida que as CPI's devem comportar-se no quadro de atribuições do Legislativo. A competência do Congresso, da Assembleia Legislativa e da Câmara Municipal é o limite do poder investigatório da comissão federal, estadual ou municipal. De fato, sendo elas instrumentos de ação do parlamento, naturalmente não podem ter mais poderes do que este, consoante doutrina pacífica. Confira-se, a propósito, a lição de Raul Machado Horta: *"A natureza instrumental da comissão de inquérito torna de óbvio entendimento a submissão do elemento acessório à competência do órgão que lhe dá vida."*[21]E, no mesmo sentido, vale ainda conferir a lição de Gonçalves Ferreira Filho, *in verbis*:*"Na verdade, a regra de ouro é que o poder investigatório há de estar vinculado a uma atribuição constitucional específica. Destarte, não sendo da alçada da Casa ou do Congresso tomar decisão a respeito do 'fato' investigado, descabe a investigação. É a condição geral de* pertinência, *que enfatiza a doutrina."*[22]

Não é possível que a CPI possa interferir com a autonomia individual e das entidades privadas. Além disto, tampouco pode ter caráter policial ou substitutivo da atuação de outros órgãos do Poder Público. Nesta linha a jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, como anota Leda Boechat Rodrigues: *"Por outro lado, o poder de investigação não pode ser confundido com qualquer dos poderes de execução da lei, conferidos, pela Constituição, ao Executivo e ao Judiciário. Outras limitações ao poder de investigar encontram-se, ainda, nas*

---

[19]Normalmente, o prazo de funcionamento de uma CPI á noventa dias, prorrogável por, no máximo, igual período, se assim acharem convenientes os seus membros, e vier a ser deliberado pelo Plenário do Poder Legislativo respectivo, podendo funcionar durante o recesso parlamentar, para a consecução de suas finalidades, ocasião em que a contagem desse prazo será corrido; caso contrário, esse prazo interrompe-se durante o recesso parlamentar. Este prazo, se dilatado por mais tempo do acima recomendado, torna intempestiva a finalidade e a própria conclusão da investigação, que requer medidas e providências imediatas para que não haja demora na sanção a ser imposta aos possíveis culpados, assim como sua finalidade não se torne vaga, sem finalidade legislativa. E, não sendo os poderes de investigação da CPI um fim em si mesmo - como já dito -, mas apenas, tão-somente, visando o do direito legislado de um determinado lugar, as suas conclusões - se culpados forem encontrados - deverão ser encaminhadas ao MP, para que este, como dominus litis, faça a *persecutio* na esfera judicial competente.

[20] *"Art. 5º* - LV – Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes".

[21] Ob. cit., p. 36.

[22] FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988,* 1992, p. 71. No mesmo sentido, em meio a muitos outros, Carlos Alberto Direito, *Comissão parlamentar de inquérito: limites,* Revista da Faculdade de Direito da UERJ 2/147 (1994), 151, onde se lê: "O que se verifica é que a investigação parlamentar, concretamente, está vinculada ao poder de legislar e de controlar do Congresso. Há, portanto, uma esfera própria para a comissão parlamentar de inquérito, ou seja, uma limitação material, assim a competência do Congresso sobre o objeto da investigação." V. também João de Oliveira Filho, *Inquéritos parlamentare*s, Revista de Informação Legislativa, v. 2, 1964, p. 70-71.

*garantias específicas da Declaração de Direitos, tais como o privilégio contra a auto-incriminação".* [23] O constituinte estendeu os poderes da CPI, além das autoridades judiciais, aos previstos no regimento interno, ali ficou expresso que esses poderes regimentais sejam fixados, afim de não surpreender o sindicato com regras novas.

A atuação da comissão há de restringir-se à esfera de estrito interesse público, embora no direito brasileiro, ao contrário dos sistemas italiano e espanhol,[24] tal exigência seja implícita e não expressa. Nada obstante, seria inadmissível que se instalasse uma CPI para apurar fatos da vida privada de determinada pessoa, seja ela física ou jurídica. A Suprema Corte americana tem decidido com a mesma orientação, de que é exemplo clássico o acórdão proferido em *Quinn v. United State*s:*"Nenhuma investigação é um fim em si mesma e toda investigação deve guardar uma relação com alguma tarefa ou atribuição do Legislativo, donde decorre que assuntos puramente privados não se prestam a investigações parlamentares; e embora de uma investigação possa resultar uma ação penal, em se verificando a ocorrência de delito, a instauração de processos judiciais ou o cumprimento de lei não são objetivos do poder investigatório do Parlamento."*[25]

Ao não ser possibilitado à maioria dos indiciados durante o processo e, quando da conclusão das investigações, a apresentação de defesa, em virtude do não estabelecimento do contraditório e não cumprimento do devido processo legal torna-se evidente o cerceamento de defesa dos indiciados, desobedecendo aos princípios impostos pela nossa Carta. A CPI deve cingir-se à esfera de competências do Congresso Nacional, sem invadir atribuições dos outros Poderes, não podendo legitimamente imiscuir-se em fatos da vida privada nem se investir na função de polícia ou perseguidor criminal. Esta condição fica agravada a partir do fato de que o Relatório viola o art. 62, combinado com o artigo 174 do Regimento Interno da Assembleia quando não é distribuído com 48 horas de antecedência. Assim, o mesmo não pode ser apresentado em sua leitura e colocação em votação, cerceando a defesa e referindo o devido processo legal. Em segundo lugar, o *Relatório*[26] não pode ofender o disposto no artigo 58,

---

[23] RODRIGUES, Leda Boechat. As comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos, Direito e Política, 1991, p. 97-98.

[24] Constituição italiana de 1947, art. 82: "Ciasc una Camera può disporre inchieste su materie di publico interesse". Constituição espanhola de 1978, art. 76: "El Congreso y el Senado, y, em su caso, ambas las Cámaras conjuntamente, podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público."

[25] *349 U.S. 155 (1955). Veja-se que, já no caso* Kilbourn v. Thompson *(1881), a Suprema Cort e decidiu que comissão parlamentar de inquérito não tem o poder de investigar assuntos privados.*

[26] As deliberações da CPI têm caráter imperativo, impõem o dever de obediência e podem efetivar-se mediante o emprego de meios coercitivos, quando necessário. Tais medidas, porém, não são executáveis pela própria comissão, que por meio do Ministério Público, deverá servir-se do Judiciário para obter a execução coativa de suas decisões. Como consequência da premissa estabelecida acima, não pode a CPI, por seus próprios meios, realizar diligência de busca e apreensão ou quebra de sigilo telefônico, bancário e fiscal de qualquer pessoa. A CPI não tem poderes para a prática de atos materialmente jurisdicionais, inclusive os de natureza cautelar. Não pode, portanto,

parágrafo 3º da CF. A negativa do direito de vista fere o direito de ampla defesa. Esta prática foi comum durante o desenvolvimento da CPI, tornando um processo inquisitorial, fazendo inveja aos períodos de exceção política. Esta postura viola o art. 7º da Lei nº 8.906/94. E, duas outras falhas que devem ser evitadas em razão do prejuízo de nulidade do procedimento são: (a) violação do princípio da colegialidade por parte do Presidente e do Relator da CPI, pois sabemos que, avolumam-se iniciativas dos mesmos, em desobediência ao princípio referido, inclusive iniciativas na órbita do Poder Judiciário e (b) violação do direito dos indiciados de oferecer e produzir prova a seu favor. Antes da leitura e votação do *Relatório*[27] é cogente possibilitar a todos que indiciados o oferecimento de provas em sua defesa, seja pericial, testemunhal ou outra em direito admitida, pois, ninguém, além disso, pode ser julgado sem ser ouvido.

Ao constatar-se às investigações e indiciamentos relativos a fatos não determinados – fatos não constantes do Requerimento que deu origem à instalação da CPI, o artigo 1º da Lei nº 1.579 é explícito no sentido de que as mesmas têm ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que dessem origem à sua formação. Dessa forma, sua ampla sua ação investigatória, seu objetivo é, apesar disso, limitado aos determinados que dessem origem a comissão de inquérito pode ser investigado, amplamente. Ao contrário, fatos e circunstâncias que não guardem relação com fatos determinados não podem ser investigados pela comissão. Logo, CRETELA JUNIOR sintetiza a exigência constitucional: "*Esse fato – o investigável – deve realmente ser determinado, claro e indiscutível. A ação precisa levará a uma conclusão clara e eficiente"*.[28]

No que se refere às provas, tomando-se, por exemplo, a gravação de uma conversa particular sem que fosse esclarecido a respeito da existência de investigação em curso, violaria o inciso XII do artigo 5º da Constituição. Quando não estejam corroboradas as circunstâncias que autorizariam o afastamento da tutela constitucional da indevassabilidade das comunicações particulares – assegurada no artigo 5º, X, da Constituição, o que se tem é a prática de ato inconstitucional, agressivo a um dos pilares do EDD, porquanto o cidadão estaria com a sua

---

decretar prisão ou impor a indisponibilidade dos bens de qualquer pessoa.

[27] O relatório da CPI, não é parecer, logo, não vai a votos, nem fica submetido a inclusão de emendas ou exclusão de parte de suas conclusões por força de decisão do Plenário; todavia, se contiver recomendações, estas sim, ficarão na dependência de decisão majoritária: é o caso de encaminhamento ao Ministério Público, que só se dará por resolução aprovada pela Câmara Municipal. O *direito das minorias*, de apurar *fato* determinado, se encerra com as conclusões postas no *relatório* da CPI e do que dele deliberar, cabe à maioria decidir. E, se durante as investigações da CPI surgirem fatos novos, não previstos, mas com algum encadeamento com os fatos determinados constantes do Requerimento que deu origem à CPI, para que possam ser investigados, devem ser aditados aos objetivos da CPI. As conclusões da CPI não têm a natureza de sentença, nem podem indicar ou sugerir a prática por agentes públicos e outras pessoas de crimes comuns, ou infrações administrativas.

[28] BARACHO, José Alfredo de Oliveira, Teoria Geral das Comissões Parlamentares, Rio de Janeiro,

individualidade resguardada contra os abusos de terceiros, sejam eles particulares ou agentes do Poder Público. Assim, não poderia ser tomada como prova, porquanto obtida de forma ilícita, agredindo, assim, o artigo 5º, LVI, da CF. O *STF*, a este respeito, foi categórico ao pronunciar a ausência de valor probatório do meio trazido aos autos de qualquer processo quando, ainda que, em tese, pudesse ser utilizado, tivesse obtido por meio ilícito; reforçando a ideia de CASTRO:[29]

No que se refere à utilização de provas ilícitas, o STF tem se pronunciado no sentido da impossibilidade de utilização de *prova ilícita*: [30] Exemplo disso são os *Recursos Extraordinários nº 85.439 – RJ* e *100.094*. A partir da Carta de 1988 não houve mais qualquer controvérsia sobre o tema. De forma incisiva a proibição foi estipulada no texto constitucional. De fato, dispõe o *art. 5º, LVI, da Lei Fundamental*, pois, as CPIs que usam de provas ilícitas agem de forma ilegal. Recorde-se o fato de que o *Supremo Tribunal Federal*[31], contudo, por seu Plenário, considerou que seria afrontoso ao devido processo legal, assegurado no artigo 5º, LIV, da CF, deixar de reconhecer as atividades decorrentes do exame de prova obtida por meio ilícito seriam absolutamente nulas. Não há, em princípio, na ordem constitucional, ato não sindicável perante o Judiciário em face da Constituição, emergindo lesão ou ameaça de lesão a direito, poderá o Judiciário ser provocado. Com efeito, o inciso XXXV do art. 5º da CF que estabelece o *princípio constitucional da inafastabilidade da apreciação judicial.* Não apenas o ato que constitui a Comissão, mas, igualmente, a sua atuação, pode ser objeto de questionamento

---

Forense, 1988, p. 130.

[29] CASTRO, Jose Nilo. A CPI Municipal, 2.ed.Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 113.

[30] No que se refere a colhida de prova ilícita e sua respectiva utilização a Procuradoria Geral do Estado, efetivamente, enfrenta a questão dos frutos da árvore envenenada, porquanto no Parecer 12.844 – José Hermílio Ribeiro Serpa analisou-se situação diversa, em que nem toda a prova produzida em desfavor do indiciado era decorrente daquela obtida do modo por ele inquinado de ilícito, seguindo-se a velha parêmia segundo a qual não se pronuncia nulidade sem prejuízo. (...) O debate delas não deve ser interpretado, em absoluto, como um reconhecimento tácito da respectiva validade, porquanto se estriba em um dos mais tradicionais princípios do direito processual – o princípio da eventualidade.

[31] "HABEAS-CORPUS. CRIME QUALIFICADO DE EXPLORAÇÃO DE PRESTÍGIO. CONJUNTO PROBATÓRIO FUNDADO, EXCLUSIVAMENTE, DE INTERCEPÇÃO TELEFÔNICA, POR ORDEM JUDICIAL, PORÉM, PARA APURAR OUTROS FATOS (TRÁFICO DE ENTORPECENTES): VIOLAÇÃO DO ART. 5º, XII, DA CONSTITUIÇÃO. O art. 5º, XII, da Constituição, que prevê excepcionalmente, a violação do sigilo das comunicações telefônicas para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, não é auto-aplicável: exige lei que estabeleça as hipóteses e a forma que permitam a autorização judicial. Precedentes. a) Enquanto a referida lei não for editada pelo Congresso Nacional, é considerada prova ilícita a obtida mediante quebra de sigilo das comunicações telefônicas, mesmo quando haja ordem judicial (CF, art. 5º, LVI), b) O art. 57, II, a, do Código Brasileiro de Telecomunicações não foi recepcionado pela atual Constituição (art. 5º, XII), a qual exige numerus clausus para a definição das hipóteses e formas pelas quais é legítima a violação do sigilo das comunicações telefônicas. 2. A garantia que a Constituição dá, até que a lei o defina, não distingue o telefone público do particular, ainda que instalado em interior de presídio, pois o bem jurídico protegido é a privacidade das pessoas, prerrogativa dogmática de todos os cidadãos. 3. As provas obtidas por meios ilícitos contaminam as que são exclusivamente delas decorrentes: tornam-se inadmissíveis no processo e não podem ensejar a investigação criminal e, com mais razão, a denúncia, a instrução e o julgamento, ainda que tenha restado sobejamente comprovado, por meio delas, que o Juiz foi vítima das contumélias do paciente. 4. Inexistência, nos autos do processo-crime, de prova autônoma e não decorrente de prova ilícita, que permita o prosseguimento do processo. 5. Habeas-corpus conhecido e provido para trancar a ação penal instaurada contra o paciente, por maioria de 6 votos contra 5." (Habeas corpus 72.588. Relator: Min. Maurício Corrêa. *DJU* 4 ago 2000).

perante o Judiciário, pois, assim manifestou-se (decisão que configura *leading case*), em determinada ocasião, o Supremo Tribunal Federal (RDA, 47/286-304).

## Considerações Finais

As Comissões Parlamentares de Inquérito são um indispensável instrumento de exercício da função fiscalizadora do Legislativo e da garantia de um independente convívio entre os poderes. Suas competências são amplas, mas não podem exceder os poderes da Casa Legislativa que integram. A instauração de uma CPI está sujeita a requisitos, os quais não observados poderão vir a contaminar o objeto a ser verificado, ensejando a anulação dos trabalhos realizados. Contudo, por ser um instrumento de afirmação da democracia ou em diversas oportunidades apenas para espaço de mídia a fim de expor antagonismos políticos que extrapolam a critica a manutenção da ordem democracia e sua função precípua.

No Brasil e em diversos outros países a CPI tem se tornado um instrumento da afirmação da democracia ao buscar evitar ou anular atos do Poder Legislativo que ofendem a dignidade dos indivíduos que tem a integridade atingida por essa usurpação de um poder policial, inquisitório e antidemocrático atribuição medieva. A ação do Poder Executivo em termos de políticas publica vem sendo investigado por CPI e sua adequação sendo decida pelo Poder Judiciário. A fórmula "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (§ 3º do art. 58) atribui às CPIs competências instrutórias amplas, que incluem a possibilidade de (a) determinar diligências, (b) convocar, (c) ouvir indiciados (quando estes não optem pelo silêncio), (d) requisitar documentos públicos, (e) determinar a exibição de documentos privados, (f) convocar ministros de Estado e outras autoridades públicas, (g) realizar inspeções pessoais, transportando-se aos locais necessários.

A razão para que o Judiciário intervenha para a prática de atos em relação aos quais existe reserva constitucional de jurisdição não inibirá, de regra, a atuação da CPI. As autoridades judiciárias deverão ser deferentes com os requerimentos, apenas não podendo abrir mão de seu dever de guardar a Constituição e controlar a legalidade. E, em face da quantidade e gravidade dos procedimentos viciados das CPIs que edificam juridicamente o instituto e, considerando a violação de dispositivos pertinentes às matérias de quaisquer naturezas, em especial, por atos do Presidente/Relator e, ainda a não observância dos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal.

## Referências Bibliográficas

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Processo Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

___ Teoria geral das comissões parlamentares. Comissões Parlamentares de Inquérito. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. 3º Edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 1999, p.320.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um direito constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Ed. Malheiros, 2001] Estado Liberal ao Estado Social. 6 Edição. São Paulo Editora Malheiros. 2001, p. 230.

CANOTILHO, J. J. GOMES. Direito constitucional e Teoria da Constituição, Lisboa: Almerinda, 1991.

CASTRO, José Nilo de. A CPI municipal. 2.ed.Belo Horizonte:Del Rey, 1996, p.31-36.

CLEVE, Clémerson Merlin. A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000. P. 484.Temas de Direito constitucional. São Paulo Editora Acadêmica, 1993. Atividade Legislativa do Poder Executivo. 2 edição. Revista dos Tribunais São Paulo, 2000.

FARIAS, José Fernando de Castro. Crítica à noção tradicional de poder constituinte. Rio de Janeiro - Lumen Juris, 1998.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Comentários da Constituição brasileira. São Paulo:Saraiva, 1984, v.I.

LLORENTE, Francisco Rubio. La forma del poder. Estudios sobre la Constituición. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

LOBATO, Anderson Cavalcante. *" Para uma nova compreensão do sistema misto do controle da constitucionalidade: a aceitação do controle preventivo"*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, n. 6, 1994. P. 35-46 *"O reconhecimento e as garantias constitucionais dos direitos fundamentais"*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, n. 22, 1998. P. 141-159 *"A contribuição da jurisdição Constitucional para a consolidação do Estado Democrático de Direito"*. In Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito. Mestrado e Doutorado. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1999. P. 13-35.

MENDES, Gilmar Ferreira. Jurisdição Constitucional. O controle abstratos de norma no Brasil e Alemanha. 3 edição, São Paulo Saraiva, 1999.

MOURA, Francinira Macedo de. Direito Parlamentar, Del Rey, Brasília, 1992.

MULLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. 2 edição Max Limonad; São Paulo. 2000.

_____. Método de Trabalho do Direito Constitucional. Síntese- Porto Alegre, 1999.
OHLEILER, Leonel. Direito Administrativo. Os termos indeterminados à luz da hermenêutica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

PONTES DE MIRANDA. Comentários á Constituição de 1967, com a Emenda n.1, de 1969. 2. ed. São Paulo: RT, 1973, v.3, p.65. -Comentários à Constituição de 1946.3.ed., Rio de Janeiro, Borsoi, 1960, t.II, p.434.

RODRIGUES, Leda Boechat. As comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos, Direito e Política. 1991.

TROPER, Michel. Pour une therie juridique de l'État. Paris: PUF, 1994. 358p *in* Deuxiéme Partie, Titre II: *"Justice Constitutionnelle",* 291-346.

VIANA, Luiz Werneck - org. - A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil. REVAN - Rio de Janeiro, 1999.