

‘Pode muito, mas não pode tudo’: quais os limites dos poderes das CPIs?

14/08/2024

Certamente você já ouviu a famosa expressão utilizada para se referir aos – aparentemente ilimitados – poderes das comissões parlamentares de inquérito: *as CPIs podem muito, mas não podem tudo*.

De fato, as CPIs detêm poder investigativo bastante amplo, introduzido pelo artigo 58, parágrafo terceiro, de nossa Carta Magna, que atribui às comissões “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”.

A definição constitucional pode gerar confusão, já que a própria Constituição estabelece, também, em nosso ordenamento jurídico, o sistema acusatório — o qual, como bem se sabe, atribui ao juiz, única e exclusivamente, o papel de julgar, e não de investigar. À CPI, por outro lado, cabe apenas a tarefa de apurar — não tendo a comissão poderes decisórios.

Anacronismos à parte, é ponto pacífico na doutrina pátria que “*os poderes exercitáveis pelas CPIs são amplos, mas não irrestritos*” [1]. Resta, então, entender quais os limites desses poderes. Até onde vai o “*tudo*” permitido às comissões parlamentares de inquérito?

O tamanho do poder

A resposta reside na própria divisão de poderes do Estado Democrático de Direito — já que a comissão parlamentar é, como o próprio nome escancara, atividade própria do Poder Legislativo. Assim, a topografia democrática da tripartição de poderes, por si só, já delimita aqueles exercitáveis pelas comissões parlamentares – os quais devem se adequar e se ater ao quadro de atribuições do Legislativo, ao mesmo tempo em que respeitam aqueles ínsitos aos demais poderes da República.

Em outras palavras: os poderes investigatórios das CPIs têm o exato tamanho das competências do Congresso, da Assembleia Legislativa e da Câmara Municipal. Nem mais, nem menos.

Isso significa, logo de largada, que ficam excluídos do âmbito de atribuições das CPIs atos de interesse exclusivamente privado – já que não é tarefa do Poder Legislativo imiscuir-se em fatos da vida privada dos particulares. Desse modo, a atuação da comissão deve permanecer adstrita à esfera do interesse público.

Reprodução

E, se as atribuições da CPI não podem extrapolar aquelas do Poder que a institui, tampouco podem invadir as de outros poderes.

Assim, é vedado à comissão parlamentar o exercício da função jurisdicional, já que, de acordo com a divisão de funções do Estado brasileiro, esta é conferida exclusivamente aos órgãos do Poder Judiciário, de modo que apenas estes têm competência para solucionar conflitos e resguardar – ou restringir – direitos.



É esse, de fato, um dos principais freios — e, talvez, o maior limite — aos poderes das comissões de inquérito: o princípio da reserva de jurisdição, segundo o qual, em síntese, os direitos e garantias protegidos constitucionalmente apenas podem ser limitados por decisão judicial, proferida por autoridade judiciária competente.

Por isso mesmo, *“determinados atos inerentes à tarefa investigativa somente poderão ser tomados e decididos pela autoridade judicial e jamais pelo parlamentar na condição de membro da comissão parlamentar de inquérito”* [2].

E é justamente aí que reside o nó górdio das atividades exercidas pelas comissões, já que as atividades investigativas empreendidas pelas comissões devem se revestir de efetividade.

CPIs e o Judiciário

Mas, afinal, como podem as CPIs efetivar seus poderes de investigação sem invadir as atribuições do Poder Judiciário? Podem as comissões implementar medidas investigativas – e potencialmente restritivas de direitos fundamentais – *de per si*, à revelia de decisão judicial?

A solução da questão passa, necessariamente, pela natureza da atividade de investigação a ser implementada pela comissão – já que, a nosso ver, cabe exclusivamente ao Poder Judiciário decidir a respeito de questão que implique potencial limitação de direito fundamental.

É precisamente o que destaca Marta Saad, que frisa que *“em vista da limitação dos poderes da Comissão Parlamentar aos de uma autoridade policial quando determinado direito fundamental está em jogo, tal como a liberdade ou a privacidade, somente a autoridade judicial poderá autorizar sua restrição, explicitando o motivo e os fundamentos da medida”* [3].

A posição é compartilhada também pelo ministro Luís Roberto Barroso, para quem *“os atos de intervenção na esfera individual, com proteção constitucional, tomados por comissão parlamentar de inquérito, deverão ser precedidos de determinação judicial”* [4]. Até porque – continua o autor – *“seria insensato retirar bens e valores integrantes do elenco secular de direitos e garantias fundamentais do domínio da serena imparcialidade de juízes e tribunais, e arremetê-los para a fogueira das paixões politizadas da vida parlamentar”* [5].

O entendimento, a nosso ver, é o que mais se coaduna com os princípios consagrados por nossa Carta Constitucional – segundo os quais a restrição a direito fundamental é apenas possível por

meio de decisão imparcial e fundamentada, prolatada por autoridade judiciária competente.

Até porque, conforme bem lembra Fernanda Regina Vilares, *“o Poder Judiciário é o único que possui competência para apreciar o cabimento de medidas restritivas de direito nesses termos, protegendo os direitos fundamentais e relativizando-os em face de outros bens constitucionalmente protegidos, como o interesse da investigação. Assim, o Judiciário é o único órgão dotado de imparcialidade para tal análise, pois outros órgãos como o Ministério Público e as Comissões Parlamentares de Inquérito têm interesse direto no resultado da empreitada, não sendo capazes de efetuar a devida ponderação dos princípios envolvidos”* [6].

Conclui-se, portanto, que as comissões parlamentares só podem implementar, de forma autônoma, atos investigativos que não impliquem na restrição de direitos fundamentais. Caso a medida pretendida acarrete a limitação de direitos protegidos constitucionalmente — tais como o direito à privacidade, à intimidade, à liberdade de locomoção, ao sigilo telefônico e de dados, ao sigilo bancário, dentre outros —, apenas poderá ser implementada caso precedida de decisão judicial que a autorize.

Visão da doutrina

Esse entendimento encontra eco na doutrina pátria.

Guilherme Rodrigues Abrão filia-se a ele, destacando que, em tais hipóteses, *“cabe às comissões de inquérito apenas o requerimento – postulação – de certas medidas probatórias ao Poder Judiciário, competente para análise e eventual deferimento, notadamente aquelas que venham a restringir algum direito fundamental do acusado, investigado, suspeito, ou até mesmo da mera testemunha”* [7].

Fernanda Regina Vilares segue a mesma linha, enumerando que, *“além de não poder determinar interceptações telefônicas, busca domiciliar, condução coercitiva de testemunha e prisão, as Comissões Parlamentares de Inquérito também não podem efetuar a quebra de sigilo financeiro ou de outros dados, porquanto são situações submetidas à reserva de jurisdição”* [8].

Conclusão

Assim, a bem da verdade, é possível concluir — partilhando do entendimento do ministro Luís Roberto Barroso — que *“o sentido da expressão ‘poderes de investigação de autoridades judiciais’ é o de criar para a comissão parlamentar de inquérito o direito – ou, antes, o poder – de atribuir às suas determinações o caráter de imperatividade. Suas intimações, requisições e outros atos pertinentes à investigação devem ser cumpridos e, em caso de violação, ensejam o acionamento de meios coercitivos. Tais medidas, porém, não são auto-executáveis pela comissão. Como qualquer ato de intervenção na esfera individual, resguardada constitucionalmente, deverá ser precedida de determinação judicial”* [9].

É possível arguir, portanto, ao fim e ao cabo – e considerando que a cláusula de reserva de jurisdição impede as CPIs de praticarem atos de competência exclusiva do Judiciário — que os poderes outorgados às comissões parlamentares se assemelham mais àqueles das autoridades policiais do que aos das autoridades judiciais – sob pena, inclusive, de responsabilização por

abuso de poder [10].

[1] BARROSO, Luís Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, número 12, dezembro/janeiro/fevereiro 2008.

[2] ABRÃO, Guilherme Rodrigues. *Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 171.

[3] SAAD, Marta. *O direito de defesa no inquérito policial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 120-121.

[4] BARROSO, Luís Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito..., *ob. cit.*.

[5] BARROSO, Luís Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito..., *ob. cit.*.

[6] VILARES, Fernanda Regina. *Processo Penal: reserva de jurisdição e CPIs*. São Paulo: OnixJur, 2012., p. 113.

[7] ABRÃO, Guilherme Rodrigues. *Comissões...*, *ob. cit.*, p. 171.

[8] VILARES, Fernanda Regina. *Processo Penal...*, *ob. cit.*, p. 223.

[9] BARROSO, Luís Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito..., *ob. cit.*.

[10] ABRÃO, Guilherme Rodrigues. *Comissões...*, *ob. cit.*, p. 171.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2024-ago-14/pode-muito-mas-nao-pode-tudo-quais-os-limites-dos-poderes-das-cpis/>