

A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito

Instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade

Eduardo Fortunato Bim

Sumário

1. Introdução. 2. O controle político exercido pelo Legislativo. 2.1. A autonomia da função fiscalizatória em relação à legislativa. 2.2. Controle híbrido: natureza política e jurídica. 2.3. O conceito de controle parlamentar: controle-fiscalização e o controle-responsabilidade. 3. Instrumento potestativo das minorias. 3.1. Alguns aspectos pétreos das CPIs. 4. As CPIs como instrumentos de informação da sociedade e de formação da opinião pública. 5. O interesse público do fato determinado: possibilidade de investigar fatos particulares. 5.1. As Comissões Parlamentares e a prerrogativa de investigação de fatos típicos em abstrato. 5.2. Possibilidade de inquirição do Presidente sobre fatos determinados. 5.3. A vedação da devassa. 6. Conclusão.

1. Introdução

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) vêm sendo desprestigiadas em vista da equivocada compreensão de sua finalidade no sistema político brasileiro. São consideradas populistas e inúteis, sob o fundamento de que, se os agentes da Polícia e/ou do Ministério Público estivessem cumprindo suas atribuições investigativas, elas seriam totalmente desnecessárias.

O objetivo deste estudo é demonstrar que a função das CPIs transcende à investigativa, eis que se erigem como instrumento de controle democrático do processo político. Para tanto, é necessário situar o controle

Eduardo Fortunato Bim é Advogado em São Paulo.

parlamentar na teoria geral do Estado, especificando sua autonomia em relação à natureza da função legislativa, sua juridicidade e sua inconfundibilidade com o *impeachment* ou outra forma de sanção.

Ademais, é importante socorrermos ao direito comparado, tendo em vista que, “universalmente, as comissões parlamentares de inquérito têm objetivos idênticos” (BULOS, 2001, p. 305).

2. O controle político exercido pelo Legislativo

2.1. A autonomia da função fiscalizatória em relação à legislativa

No sistema político dos países ocidentais, o Legislativo ganhou imenso prestígio, tendo desde suas origens e em substância as funções de *legislar*, *representar* e *fiscalizar*¹. Depois da Segunda Guerra Mundial, essa última função desenvolveu-se de modo assustador como forma de compensação da *administrativização do direito*².

Para equilibrar tal perda de poder, a atividade investigativa – meio para fiscalização –, imanente e conatural ao Parlamento nos sistemas constitucionais ocidentais³, fortaleceu-se. Mônica Herman Salem Caggiano (1996, p. 150) afirma: “Nesse novo quadro, marcado pelo notável desenvolvimento das funções normativas do Poder Executivo, resta acentuado aos Parlamentares o poder de controle – a função fiscalizadora”, que cresceu sobremaneira na Constituição de 1988.

Iniciada no Congresso Nacional, essa redescoberta da função controladora – na modalidade investigativa – do Legislativo por meio das CPIs alastrou-se para as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

Ressalte-se, porém, que *sua atividade investigativa não se exaure nas CPIs, sendo muito mais ampla em nosso sistema constitucional* (v.g., artigos 49, X; 50, *caput*, § 2º; 58, § 2º, V). Nada impede, portanto, que outros órgãos seus

investiguem os mesmos fatos, sem possuir, todavia, as prerrogativas das CPIs⁴.

Frise-se que *a função fiscalizadora é autônoma, não tendo, como querem alguns, a necessária relação com o propósito de legislar ou punir os administradores ímprobos*. Não se investiga para legislar e nem para punir o administrador ímprobo, mas sim para influenciar a sociedade e/ou o Governo, fazendo do Parlamento uma *caixa de ressonância*. Pontes de Miranda (1960, p. 444) reconhecia tal autonomia na década de 60, *in verbis*:

“O que caracteriza as comissões de inquérito previstas pelo art. 53 é ou serem preliminares de atividade legislativa, ou *puramente fiscalizadoras, ou de intuitos de informação às camadas populares, especialmente ao eleitorado*. Falta-lhes o elemento de produção de prova necessária à decisão *judicialiforme ou intervenção nos Estados-membros*” (grifo nosso).

Existem outros tipos de comissões legislativas que têm por fim a proposição de medidas legislativas, são as Comissões Parlamentares de Estudos. Claro que isso não impede que as CPIs investiguem para o aperfeiçoamento da legislação, mas, em regra, não o fazem somente com tal finalidade.

Indo além da questão da autonomia, impende ressaltar que a função investigativa precede historicamente a atividade legiferante. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2001, p. 14) defende, com apoio em Carlos Jáuregui Arrieta, que *a função de controle era a função originária do Legislativo antes da Revolução Francesa*, constituindo-se nos dias atuais em uma “prerrogativa ancianamente inerente à instituição parlamentar”⁵.

Assim, a função investigativa ou de controle independe da atividade legiferante. Ela não aufere sua legitimidade de futuras e eventuais medidas legislativas, até porque isso seria extremamente complicado em um sistema que privilegia a liberdade do Poder Legislativo, ou seja, não se pode obrigá-lo a legislar, quer por outros poderes, quer por si mesmo.

2.2. Controle híbrido: natureza política e jurídica

Cumprir ter em mente que o controle realizado pelo Congresso Nacional é um controle não apenas político, mas também jurídico. Muitos autores distinguem essas modalidades de controle, mas tal distinção deve ser vista com cautela: *por meio dela não se pode negar o caráter jurídico do político, apenas realçar a maior amplitude de fundamentação do controle parlamentar.*

A diferença entre ambos os tipos de controle reside na maior vinculação das normas que os impõem e, conseqüentemente, no maior grau de liberdade do controlador no momento decisório. *Embora exista um contraste menor com a legalidade* – os juízos políticos são mais elásticos e finalísticos –, isso, certamente, não impede o reconhecimento do caráter jurídico de tal controle, da mesma forma como não se reconhece a discricionariedade como um poder à margem do Direito; mais elástico, sem dúvida, mas ainda no âmbito do Direito. O que existe, portanto, são pontos diferentes de uma escala contínua e não termos absolutos e antagônicos.

Embora o controle seja jurídico, isso não significa que suas conclusões vinculem outros órgãos ou Poderes do Estado, especialmente o Judiciário.

Mas o que é controle parlamentar? Confunde-se este com o *impeachment* ou com o afastamento do cargo de prefeitos?

2.3. O conceito de controle parlamentar: controle-fiscalização e o controle-responsabilidade

Segundo Crick, citado por Joaquín García Morillo (1985, p. 96), “*control means influence, not direct power; advice, not command; criticism, not obstruction; scrutiny, not initiation; and publicity, not secret. Here is a very realistic sense of Parliamentary control*”⁶.

Corroborando essa definição de controle, Geraldo Ataliba (1978, p. 240) asseverou que as CPIs são um excelente instrumento de fiscalização e que somente a possibilida-

de de sua instalação já constitui um freio à atividade do Executivo⁷. John Alder (2002, p. 284), publicista inglês, discorrendo sobre os *select committees* (as CPIs do direito inglês), é peremptório em afirmar que estes “têm atraído a atenção pública para importantes questões e têm exposto as deficiências nas políticas e procedimentos governamentais. Sua capacidade de fazer isso pode ter um efeito persuasivo nos departamentos governamentais” (tradução livre).

Florentina Navas Castillo, em distinção que avalia o parlamentarismo espanhol, mas é perfeitamente aplicável, *mutatis mutandis*, ao nosso ordenamento jurídico, destaca que a função de controle não apresenta um sentido unívoco, motivo pelo qual impende distinguir o denominado *controle-fiscalização do controle-responsabilidade*.

O primeiro “incluiria todas aquelas modalidades de controle que não implicam necessariamente a demissão [*impeachment*] do Governo ante o Parlamento, entre as quais se encontram: as perguntas, as interpelações, as moções e as Comissões de Investigação” (NAVAS CASTILLO, 2000, p. 23). O segundo, por sua vez, define-se como aquela modalidade de controle que tem como sanção jurídico-política a demissão do Governo (NAVAS CASTILLO, 2000, p. 23).

Assim devemos entender a lição de Mauro Márcio Oliveira (1991, p. 55), quando diferencia as CPIs em duas categorias: *sentenciadoras e avaliadoras*⁸; ambas expressam o controle-fiscalização, diferenciando-se apenas no seu maior ou menor grau de proximidade com a atividade governamental.

Nenhum desses dois tipos de CPIs, porém, pratica o controle-responsabilidade, uma vez que não enseja, de maneira direta, responsabilidade para o Executivo, seja política (*impeachment*), seja administrativa (improbidade administrativa), seja penal, porque elas não se destinam à condenação de ninguém (ausência do *final enforcing power*), mas tão-somente à mera informação⁹, direito fundamental indispensável para as relações sociais e para a democracia. Porém, por

possibilitarem a colheita de elementos que deflagrem os competentes processos para averiguação e punição de tais faltas, podem tender a isso.

Dessarte, em nosso sistema político é necessário distinguir o controle parlamentar (controle-fiscalização) do *impeachment* (autêntico controle-responsabilidade), embora aquele possa, eventualmente, resultar neste.

As CPIs não podem condenar, mas somente colher elementos para tal fim – por isso, a remessa das conclusões ao Ministério Público – e acabar influenciando a opinião pública com sua atividade investigativa. Como *caixa de ressonância*, ela provoca a chamada *responsabilidade política difusa*¹⁰, eis que a publicidade do controle é suscetível de causar grande influência no controlado, sob pena de elevados custos políticos ou sociais. O relatório, que condensa suas conclusões, não tem função punitiva, sancionatória. Como bem consignou Alfonso Arévalo Gutiérrez (1994, p. 431), “*seu conteúdo não pode constituir, modificar ou extinguir situação jurídica subjetiva alguma*” (tradução e grifo nosso).

O objetivo do controle-fiscalização é verificar, perante a opinião pública, se a atuação governamental – embora não investigue somente esta – corresponde ao que se entende oportuno nas circunstâncias vigentes; o do *impeachment*, por sua vez, é obstar que pessoas investidas de funções públicas continuem a exercê-las, impedindo “a permanência, no poder, daquele que, pela má conduta, desonestidade ou delito praticado, decaíra da confiança e do apreço do povo”¹¹ (BUZAID apud CRETELLA JÚNIOR, 1992, p. 59). O processo de *impeachment* pode ser “fase” (no sentido de decorrer) ulterior de algumas CPIs, quando, por exemplo, algum cidadão denuncia à Câmara dos Deputados, na forma da Lei nº 1.079/50, alguma autoridade passível dessa sanção, utilizando-se das provas por elas colhidas, mencionadas ou não no respectivo relatório. Frise-se, todavia, que um procedimento não se confunde

com o outro, mesmo quando investigue fatos relacionados ao Presidente da República.

Pontes de Miranda (1960, p. 442), comentando as disposições da Constituição de 1946, também concordava com essa diferenciação, distinguindo bem a figura do *impeachment* com a atividade investigativa das CPIs:

“As investigações que têm por fim a declaração da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República (arts. 59, I, 88, 92 e 93), ou o processo e julgamento do Presidente da República e Ministros de Estado (art. 62, I), ou Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador Geral da República (art. 62, II), não são objeto das funções das comissões de inquérito, a que se refere o art. 53”.

O objeto das CPIs é apurar fato determinado de interesse público, não necessariamente sobre o chefe do Executivo; eventualmente elas poderão resultar na instauração do processo de *impeachment* se houver denúncia, feita por qualquer cidadão, que tenha sido acolhida pelo Poder Legislativo competente, mas isso não faz parte de seu objeto ou de sua finalidade.

Portanto, ao analisarmos as CPIs em nosso ordenamento constitucional, devemos ter em mente que elas não se confundem com o *impeachment*, não tendo função constitutiva, punitiva, mas apenas investigativa, como um fim em si mesmo.

3. Instrumento potestativo das minorias

As CPIs, típicas dos sistemas parlamentaristas, são provenientes das monarquias e repúblicas parlamentaristas européias, mas também passaram a vigorar nas Constituições americanas¹².

São, por excelência, instrumentos potestativos de investigação da minoria parlamentar.

Wolfgang Zeh Bundestag (1994, p. 29-30) aduz:

“a oposição em geral não tem a oportunidade de obter pronunciamentos majoritários do Parlamento contra o Governo, só pode forçar o Governo e a maioria parlamentar a uma discussão pública e a um debate ordinário nas comissões, sempre que o regulamento dê a possibilidade de fazê-lo” (tradução nossa).

Nas palavras de Antonio Torres de Moral (1998, p. 199):

“se alinham, entre as instituições de controle parlamentar do Governo, ou melhor, da oposição sobre a maioria, posto que normalmente será aquela que instará sua criação, dado que o Governo não necessita delas para investigar qualquer assunto nacional”.

Por isso, afirmou-se que *o Parlamento é um “cego constitucional que não pode ver senão pelos órgãos do Governo”* (BARTHÈLÈMY, 1934, p. 244 apud RUBIO, 1994, p. 28, tradução e grifo nosso).

No direito alemão, no qual o *quorum* para sua constituição é de um quarto (LFB, artigo 44), na esteira da Constituição de Weimar (1919), as CPIs também são reconhecidas como instrumentos para proporcionar às minorias um equilíbrio com a maioria (RUBIO, 1994, p. 36-37). A Magna Carta de Portugal as prestigia ainda mais como instrumento potestativo das minorias ao prever o *quorum* de um quinto dos Deputados (artigo 181, 4).

A outra conclusão não se pode chegar, tendo em vista nosso direito positivo. A Constituição de 1988 possibilita a criação de CPI por um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, o que demonstra a desnecessidade da presença da maioria para deflagrar tal processo.

Embora nossa Constituição, por prever referido *quorum*, não seja tão a favor das minorias (fundamentais em sistemas democráticos) quanto a Lei Fundamental de Bonn (1/4 dos membros), não há como negar a

proteção que lhes é conferida. Se não as prestigiasse, seria muito simples exigir maioria simples ou qualificada para sua criação, o que felizmente não ocorre.

Enfatiza Pontes de Miranda (1960, p. 434) que a CPI é a arma possível da minoria contra a maioria. *Ela não pode ser obstada pela maioria se houver o quorum mínimo exigido para a sua criação; a maioria deve curvar-se perante à minoria!*

No expressivo comentário de José Nilo de Castro (1996, p. 41):

“Porque a Constituição assegura à minoria – e é o único momento na vida parlamentar em que a minoria tem voto e vez – o privilégio de requerer a criação das CPIs – o Texto Constitucional diz ‘serão criadas’, e não ‘poderão ser criadas’ –, não seria admissível que seus trabalhos fossem suspensos e mesmo extintos pela vontade da maioria¹³”.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, logo após a promulgação da Constituição de 1988, em memorável acórdão, demonstrou a vocação das CPIs como instrumentos das minorias, *in verbis*:

“Há, inequivocamente, nesse dispositivo constitucional [§ 3º, art. 58 da CF/88], a preocupação de resguardar, como corolário das chamadas democracias, a atuação das minorias nas casas legislativas quase sempre esmagadas pela ‘onipotência da maioria’ (...) Esse mecanismo constitucional permite que a minoria, sem depender de outro *quorum* que não um terço dos membros da Câmara, tenha condições de investigar e colher provas de irregularidades na Administração¹⁴”.

Nesse mesmo sentido, ainda enfatizou o TJSP que, mediante o requerimento de um terço dos membros da Câmara, as minorias podem “*impor* ao colegiado a constituição da comissão especial de inquérito¹⁵”, concluindo ser “esse princípio que informa as disposições constitucionais que permitem que um terço da Câmara possa, *sem que se oponha a maioria*, obter a constituição das

comissões especiais de inquérito¹⁶” (grifos nossos).

É importante lembrar que a criação das CPIs na Câmara ou no Senado não ocorre com a assinatura de um terço dos parlamentares da respectiva Casa, mas, sim, por ato da Mesa da Casa do Congresso pertinente. Se a Mesa se recusar a instaurar a CPI ou criar embaraços de qualquer tipo¹⁷, como o atraso injustificado, caberá mandado de segurança para amparar direito líquido e certo dos parlamentares prejudicados.

3.1. Alguns aspectos pétreos das CPIs

Em regra, as CPIs são um instrumento do jogo democrático articulado pela minoria contra a maioria, embora essa também possa utilizar-se desse poderoso meio de controle, evidenciando que *a maioria governa, mas é a oposição que controla*.

Como instrumentos potestativos das minorias, as CPIs não podem ter sua existência limitada por regimento interno¹⁸, lei ou emenda constitucional a certo número por ano ou funcionamento simultâneo.

O Constituinte nada disse sobre a limitação do número das CPIs. Seria uma desatenção? Acreditamos que não. Uma interpretação sistemática e afinada com nossas instituições políticas leva-nos a crer que se trata de um silêncio eloquente. *Nossas instituições políticas visam defender as minorias – os direitos fundamentais, por exemplo, são a mais viva garantia da proteção contra a tirania da maioria –*, constituindo o modelo de CPI adotado pela Constituição e livre de óbices não impostos pelo poder constituinte originário em cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, IV da CF/88).

Ademais, limitar quantitativamente a instauração das CPIs pode levar à supressão desse direito das minorias, porque a maioria poderia antecipar-se e criar CPIs “vazias”, frustrando, dessa forma, eventual atuação daquelas. Obviamente que esse esvaziamento também pode-se dar por via legislativa, na qual a maioria pode ser tirânica com a minoria¹⁹. José Afonso da Silva (2000, p. 517-518) é claro ao aduzir que as

CPIs tiveram sua organização tolhida pela Constituição revogada, mas foram prestigiadas pela atual, que não impõe limites à sua criação. Diz o constitucionalista: “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, poderão criar *tantas comissões parlamentares de inquérito quantas julgarem necessárias*”.

Outro aspecto pétreo a ser ressaltado refere-se ao *quorum* para sua instalação (1/3). As CPIs não são um tribunal, mas sim instrumentos de luta entre a oposição e a maioria (BUNDESTAG, 1994, p. 51). Seu *quorum* não pode ser majorado (v.g., 2/3, 2/5, 1/2, etc.) sob pena de ofender o “direito fundamental” de as minorias instalarem as CPIs. Quando o Constituinte fixou o *quorum* em um terço, foi essa minoria, e não outra, que ele quis proteger.

Aqui estão os fundamentos para reconhecer, na inexistência de óbices para a criação das CPIs, incluindo o *quorum* de um terço, uma cláusula pétrea implícita.

4. As CPIs como instrumentos de informação da sociedade e de formação da opinião pública

Sendo as CPIs um instrumento de controle das minorias parlamentares e partindo da premissa de que controle não se confunde com responsabilidade do Governo, pergunta-se: o controle das CPIs é direto (controle-responsabilidade) ou indireto, no sentido de ser dirigido, em última instância, à opinião pública (controle-fiscalização)?

Não há dúvidas de que seja o indireto, dirigido à opinião pública, muito embora possa, eventual e indiretamente, resultar no direto (controle-responsabilidade).

Aragón Reyes (apud CASTILLO, 2000, p. 18, tradução e grifo nosso) relata: “*O parlamento é o local de onde parte o controle, mas a sociedade é o local a que se dirige, pois é ali onde pode operar seus efeitos*”²⁰. No mesmo sentido opina Florentina Navas Castillo (2000, p. 18, tradução e grifo nosso):

“Sem dúvida, o controle político desenvolvido em sede parlamentar deverá configurar-se hoje como o controle que a oposição – como sujeito ativo – exerce sobre a maioria – que sustenta o Executivo –, tendo como destinatário último a opinião pública. Daí que *a finalidade real do controle parlamentarí radica, precisamente, na possibilidade de influir na vontade do corpo eleitoral.*”

acrescentamos, por meio da mídia. Não é outra a posição de Bernard Schwartz (1966, p. 102), que, referindo-se aos poderes de investigação do Congresso americano, cita como uma das finalidades das Comissões Investigadoras seu uso para influenciar a opinião pública dando circulação a certos fatos ou idéias.

Nos países onde a opinião pública tem força, ou seja, nas verdadeiras democracias, as CPIs não podem ser definidas como “simples instrumentos de informação, auxiliares das Câmaras representativas. São algo mais, constituem uma das formas decisivas de participação dentro do sistema político. De um lado, investigam assuntos obscuros com repercussões espetaculares na vida política do país. De outro, a opinião pública parece sentir-se melhor representada por esta instituição que por outras sujeitas a complicados trâmites formalistas” (RUBIO, 1994, p. 20, tradução nossa).

Woodrow Wilson (apud BARACHO, 2001, p. 85) também defende tal entendimento, ressaltando a prevalência da missão informativa da opinião pública e do controle do Executivo sobre a de elaboração de leis.

“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: aju-

dar a tarefa legiferante; servir de instrumento de controle sobre o governo e a administração; *informar a opinião pública*” (BARACHO, 2001, p. 178, grifo nosso).

Assim, resta claro que as CPIs são um veículo de comunicação entre a sociedade e os poderes do Estado, fato inóceno, em regra, nos inquéritos policiais e nas ações penais²¹.

Um povo informado é um povo consciente de suas responsabilidades. Essa afirmação também vale para os diversos órgãos estatais ou não estatais que devem, a nosso ver, receber essas informações. A cidadania participativa – corolário da democracia – pressupõe informação, que pode ser dada, embora excepcionalmente, pelas CPIs. Não que elas tenham que se vulgarizar e investigar tudo, mas seu profundo poder de investigação consegue levar importantes informações aos cidadãos e órgãos governamentais e não-governamentais, o que outros órgãos (v.g., Polícia, Corregedoria, Ministério Público) às vezes não conseguem e/ou não podem, por lhes faltar competência para tanto.

Para garantir a eficácia final desse controle, faz-se necessário que as CPIs tenham chance de se comunicarem com outros órgãos estatais. Por isso é que nos afigura correta, embora *exemplificativa*, a previsão do Regimento Interno da Câmara dos Deputados de enviar o relatório das CPIs, não somente ao Ministério Público²², mas também à Mesa, à Advocacia-Geral da União, ao Poder Executivo, à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria, à Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da CF/88 e ao Tribunal de Contas da União (art. 37). Exemplificativa também é a Lei nº 10.001/00, quando exige que o relatório das CPIs seja encaminhado aos chefes do Ministério Público da União e dos Estados, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso para a prática de atos de sua competência (art. 1º).

Na verdade, acreditamos que se deve enviar as conclusões circunstanciadas em

relatório para outros órgãos governamentais ou não-governamentais (ONGs) se contiverem informações pertinentes a suas esferas de atribuições. Dessa maneira, tais relatórios podem ir para os tribunais de contas dos estados ou municípios, à polícia, às organizações não-governamentais e ao cidadão de modo geral, mediante publicação na *Internet*, já que ninguém lê os Diários Oficiais. Assim, todos teriam acesso ao que ocorre no país, possibilitando uma maior participação política, inclusive mediante a propositura de ações populares.

Defendemos isso, pois, se considerarmos a importante e peculiar função que as CPIs assumem em nosso sistema político-jurídico, verificaremos que *a Constituição não impede que as conclusões sejam encaminhadas a outros órgãos além do Ministério Público*; pelo contrário, o aconselha.

A imperativa exigência de publicidade de suas conclusões existe para que a sociedade e os órgãos estatais saibam que providências tomar. A mídia, aliada às novas tendências tecnológicas, como a publicação na *internet*, tem papel vital, funcionando como catalisadora dos efeitos desse tipo de controle.

5. O interesse público do fato determinado: possibilidade de investigar fatos particulares

Nosso direito positivo exige expressamente, no artigo 58, § 3, da CF, que as CPIs apurem fato determinado. No entanto, ele *não precisa estar relacionado com o Poder Público ou com a gestão da res publica, mas sim com o interesse público*, podendo, portanto, abranger fatos particulares.

As CPIs erigem-se em um mecanismo de controle parlamentar sobre todo o aparato estatal ou não estatal²³, incluindo naquele não somente o Poder Executivo, mas englobando também o próprio Judiciário²⁴ ou Legislativo, tendo como limite implícito a obediência, entre outras coisas, à tripartição de poderes (art. 2º da CF/88) e ao pacto federativo²⁵.

A Constituição Italiana (art. 82) e a Espanhola (art. 76, 1) são explícitas ao reclamar para a instalação das CPIs um móvel que tenha interesse público. Tais Constituições exigem do Parlamento que a criação de uma CPI se dê somente quando o objeto da investigação verse sobre um assunto de interesse público, que é pressuposto para a criação das CPIs. Assim, o assunto sobre o qual a investigação versará há de ter embutido o interesse público para que o Parlamento autorize a criação de uma CPI.

Para nós, tal lição é mais que válida, tendo em vista que o interesse público deve nortear toda a ação estatal²⁶, incluindo as exercidas pelas CPIs. Quando a Constituição Federal fala em fato determinado, presume-se que esse seja de interesse público ou geral. Como a CPI está alicerçada num mecanismo de controle-fiscalização, cujo último destinatário é a opinião pública, afigura-se-nos pertinente tratar da questão do interesse público como concernente ao relevante interesse da opinião pública no assunto (JANARIZ, 1994, p. 263).

Para Ricardo Medina Rubio (1994, p. 78, grifo nosso), “tudo o que se trate no parlamento é de interesse público. E mais, *tudo o que aparece, é ordenado e se menciona em uma Constituição é do máximo interesse público*”.

Essa posição não dá guarida à confusão que comumente existe de interesse público com sensacionalismo, clamor público. Embora certa corrente doutrinária alemã fale em escândalo, esse “escândalo” refere-se a situações turvas ou obscuras que podem derivar em responsabilidade política, administrativa, civil e penal (RUBIO, p. 78); e não ser notícia da mídia sensacionalista. O fato determinado deve sintonizar-se com o momento constitucional vivido, sendo um acontecimento de relevante interesse para a vida constitucional, econômica, jurídica e social²⁷.

Nota-se, todavia, que a relevância de alguns assuntos se determina pela matéria investigada e/ou pelas pessoas que nela intervêm. Dessa maneira, “ainda que se

admita que a esfera privada da pessoa está excluída do âmbito de investigação das CPIs, não parece que as investigações parlamentares haverão de ceder ante aquela atividade que, apesar de ser em princípio privada, sua realização tem incidência pública (CASTILLO, 2000, p. 26)". Por isso mesmo, a jurisprudência norte-americana, que não permitia a investigação dos particulares pelas CPIs, mudou seu entendimento para admitir tal investigação (BARACHO, 2001, p. 22).

Vale destacar que a *sindicabilidade dos fatos particulares pelas CPIs não exclui o necessário requisito do interesse geral no fato*²⁸. O interesse público é um limite à investigação de fatos particulares pelas CPIs, porque sua finalidade precípua "é investigar fatos que possam influir na qualidade de vida da coletividade. O bem comum é a meta primordial a ser perseguida por ela" (BARACHO, 2001, p. 178).

Os direitos fundamentais do cidadão não podem ser atropelados por quaisquer dos poderes constituídos, inclusive pelas CPIs, de maneira que não se *pressupõe* o interesse público no fato determinado quando as investigações afetem a esfera privada dos cidadãos. Isso não significa, evidentemente, que ele inexistia no caso concreto, é que a presunção de interesse público se desvanece, devendo esse ser cabalmente provado.

Em *Watkins v. United States*, a Suprema Corte Norte-americana afirmou a impossibilidade de

"pressupor que todo o inquérito parlamentar é justificado por uma necessidade pública que sobrepassa os direitos privados atingidos. Fazê-lo seria abdicar da responsabilidade imposta ao Judiciário, pela Constituição, de garantir que o Congresso não invada, injustificadamente, o direito à própria intimidade individual, nem restrinja as liberdades de palavra, imprensa, religião ou reunião... As liberdades protegidas pela Constituição não devem ser postas em perigo na ausência

de clara determinação, pela Câmara ou Senado, de que o inquérito em questão é justificado por uma necessidade pública específica" (MORAES, 2000, p. 370, grifo nosso).

O interesse público deve ser cabalmente demonstrado pelo órgão responsável pela criação das CPIs, devendo a dúvida sobre sua existência ser resolvida em prol dos direitos fundamentais, entre os quais se incluem o direito à adequada informação do que acontece na sociedade. Deve o Judiciário ponderar os valores em jogo e decidir por um deles no caso concreto (princípio da proporcionalidade *stricto sensu*).

Importa ressaltar que, geralmente, é a política Governamental que está em jogo quando se fala em CPIs. *Não necessariamente algum ato do Governo, mas talvez uma omissão em sua política, e, às vezes, nada melhor do que investigar um fato particular – com interesse público embutido – para demonstrar tal omissão ou descaso do Executivo.*

Ademais, não podemos nos esquecer que há investigações para melhoria e aferição da eficácia das leis²⁹, possibilitando a investigação de fatos que nada têm a ver com o Governo, uma vez que a legislação também se aplica aos fatos particulares. Desde que haja interesse público no fato particular ou na matéria a ser regulamentada, nada obsta que as CPIs os investigue.

Reitere-se, porém, que *não há relação necessária entre o objeto da legislação e a possibilidade de se investigar fatos particulares*. Estes podem ser investigados independentemente da possibilidade de se legislar a respeito. O Legislativo tinha, e ainda tem, a função de controlar o poder, que pode exteriorizar-se de várias formas, no setor público ou privado.

Por isso, acrescentamos ao rol de Alexandre Kimura³⁰, sobre as formas em que o interesse público poderá ser restabelecido, o envio do relatório aos órgãos governamentais e não-governamentais que podem tomar providências a respeito, incluindo aí a divulgação das informações à sociedade. É

necessário frisar que o controle social, mesmo sem atos de coação, é muito mais forte do que o estatal. Assim, não há como sustentar que ele não é uma forma de controle porque não provém do Estado. Ora, o povo também não vem do Estado e nem por isso a Constituição deixa de reconhecer que o poder é exercido em seu nome.

5.1. As Comissões Parlamentares e a prerrogativa de investigação de fatos típicos em abstrato

Não há, no nosso ordenamento jurídico, qualquer vedação, expressa ou tácita, que proíba as CPIs de investigarem fatos criminosos. Elas podem, portanto, investigá-los concomitantemente com a Polícia Judiciária e o Ministério Público, por não concorrerem com estes órgãos. Mesmo porque a maioria dos fatos investigados pelas CPIs são, em tese, crimes.

Não se deve confundir a possibilidade de investigar fatos criminosos com a apuração da autoria, antijuridicidade ou culpabilidade. Investigar, obviamente, não é a mesma coisa que punir; isso a CPI não pode fazer, seja na seara criminal, cível, seja na administrativa. Investigar fatos que, em tese, são criminosos é atividade que nem de longe se confunde com puni-los, função privativa do Judiciário. Outros são os fins da CPIs, elas não investigam para punir, mas investigam qualquer fato determinado, criminoso ou não, que tenha embutido o interesse público.

É correta, portanto, a exegese de Uadi Lammêgo Bulos (2001, p. 219) quando asseverou:

“comissões parlamentares de inquérito não podem investigar delitos e contravenções, enquanto atividade última de seu ministério, pois a perquirição dos ilícitos penais se enquadra na esfera de atribuições dos órgãos policiais. Entretanto, nada as impede de perquirir o fato – somente o *fato determinado* – que está por baixo do cometimento ilícito, formando um juízo de convicção a respeito do problema”.

A conclusão de que tais fatos não poderiam ser investigados pelas CPIs esvaziaria sua função constitucional em um ponto vital: o controle do Governo e de várias atividades ilícitas. Bastaria que o fato investigado fosse, em tese, crime para barrar o controle parlamentar³¹.

Entre outros motivos, é para evitar uma interpretação que leve ao absurdo (Maximiliano) que reconhecemos às CPIs a possibilidade de investigarem fatos em abstrato criminosos.

5.2. Possibilidade de inquirição do Presidente sobre fatos determinados

O chamamento do Presidente da República para prestar depoimento não agride a tripartição de poderes. As objeções postas a tal possibilidade consistem nas seguintes: (1) a única exceção de investigação do Presidente seria o *impeachment* (FERRAZ, 1994, p. 182); (2) investigar o Presidente seria violar o artigo 86, criando uma forma acusatória em substituição ao *impeachment* (BASTOS, 2002, p. 303), que visa apurar crimes de responsabilidade.

Concordamos com a afirmação de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2001, p. 135-136):

“É que as Comissões Parlamentares de Inquérito não investigam pessoas, mas sim fatos. E não acusam, processam ou responsabilizam ninguém, apenas investigam. Um fato determinado, atribuído a um Presidente da República, pode, a nosso ver, ser investigado. Pode o Presidente da República, destarte, a condição de averiguado. Esta possibilidade não se confunde com o procedimento do *impeachment*, nem o instaura. O Presidente da República colocar-se-á, nesta hipótese, na mesma situação de qualquer outra pessoa cujos atos possam ser objeto de investigação pelas CPIs... Poderá ser ouvido como testemunha, valendo-se, aí, das prerrogativas processuais que seu cargo lhe confere”.

A CPI, repetimos, não investiga para punir, mas sim para esclarecer as minorias parlamentares e, em última análise, o povo. O fato *pode* ser crime de responsabilidade, comum ou ilícito cível. Não se pode limitar os poderes da CPI pensando na natureza do ato ou da punição que adviria com a prática desse, pois ela não se confunde com o controle-responsabilidade ou qualquer outra medida cível ou criminal. Se o Presidente pode depor perante um juiz, respondendo a processo, por exemplo, de improbidade administrativa, que pode acarretar a perda do cargo, não vemos porque não possa fazê-lo em um inquérito parlamentar, que nem de longe alcança tal consequência.

A possibilidade de o Presidente da República depor perante as CPIs se acentua na medida em que o Código de Processo Civil (art. 411) e o Código de Processo Penal (art. 221) prevêm a inquirição dessa autoridade. Ora, quer peculiaridade mais investigatória do que a inquirição, o depoimento? Repetimos, se pode um juiz, pode, também, o legislador, que recebeu, por expressa disposição constitucional, os mesmos poderes investigatórios do Judiciário.

Por isso, não há como argumentar que, sendo a CPI um órgão do Congresso, ela tem poderes derivados desse, não podendo, assim como o Congresso, convocar o Presidente da República. Se é verdade que o Congresso não pode convocá-lo (CF, artigo 50), mas somente a seus ministros e subordinados, não menos verdade é que tal prerrogativa não se “limita”, como nas CPIs, a fatos certos e determinados, por prazo certo e, principalmente, com os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias (CF, artigo 58, § 3º).

5.3. A vedação da devassa

A exigência de fato certo e determinado, ainda que múltiplos, proíbe que se proceda a devassa. Devassa, aqui, tem o sentido de generalidade, de objeto de investigação indefinido, indeterminado, incerto, vago, indiscriminado.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência vedam, às CPIs, a possibilidade de devassa. Com efeito, para Miguel Reale (1997, p. 103), “a uma CPI é vedado proceder a devassas, isto é, a investigações indiscriminadas”. O Tribunal de Justiça de São Paulo corretamente entende que a “comissão de inquérito criada pela Câmara Municipal somente pode ter como objetivo a apuração de fatos determinados, e não o de pretender uma devassa no Poder Executivo³²”.

Muito conhecidas ficaram as “comissões gerais de investigação” (CGIs), do regime autoritário, “amalgamas de alegações difusas, genéricas, abstratas” (BULOS, 2001, p. 34). É isso, entre outras coisas, que a nossa Constituição quis evitar com a exigência do fato certo e determinado.

6. Conclusão

As Comissões Parlamentares de Inquérito são multifuncionais, o que dificulta a precisão de sua função no sistema constitucional brasileiro. Servem como instrumento de equilíbrio da minoria parlamentar, de comunicação entre a opinião pública com os poderes do Estado e vice-versa, na medida em que, *a fortiori*, pode ser colocada a serviço da maioria para passar determinada “mensagem” governamental.

Fazem parte do controle parlamentar, que abrange fatos particulares e governamentais – desde que ambos contenham o interesse público. Na vertente governamental, o controle parlamentar não se confunde com o *impeachment* ou a destituição dos prefeitos, uma vez que deve ser entendido como meio de influência e persuasão na conduta governamental (controle-fiscalização) e não de destituição do chefe do Executivo (controle-responsabilidade). Enquanto este visa cassar o mandato do chefe do Executivo, aquele verifica, frente à opinião pública, se a atuação governamental corresponde ao que se entende oportuno nas circunstâncias vigentes. Na vertente privada, o controle se exerce sobre a sociedade, visando influ-

enciar a sociedade ou a ação governamental. Em ambos os casos, o parlamento funciona como uma *caixa de ressonância*, provocando uma *responsabilidade política difusa*, que, todavia, é bem real e efetiva.

Sua função investigativa é autônoma em relação à legislativa. Não se investiga para legislar e nem para punir o administrador ímprobo, mas sim para influenciar a sociedade e/ou o Governo. É nesse sentido que temos que compreender a assertiva de que a investigação é um fim em si mesmo. Como muito bem consignou Alfonso Arévalo Gutiérrez (1994, p. 443), “a potencialidade das CPIs não está em seu desfecho, que por todos é conhecido desde o primeiro instante, senão na embriagadora narração dos fatos e na ulterior reflexão e valoração pessoal que cada um de nós pode efetuar”.

Assim, é descabido falar que a única função da CPI é investigar para legislar ou para promover a responsabilidade do chefe do Executivo (controle-responsabilidade). Isso não se coaduna com a práxis parlamentar de país algum do mundo ocidental. Obviamente que ela pode investigar para aferir a eficácia da legislação e/ou visar a responsabilização em alguns casos, mas não em todos. Pelo seu caráter polivalente, há de se considerar as outras finalidades que por si só justificam sua criação, como a (in)formação da opinião pública pela minoria parlamentar ao lado do município das autoridades competentes (Ministério Público, Tribunais de Contas, ONGs, etc.) que tomarão as medidas cabíveis para restaurar a ordem lesada pelo fato determinado investigado pela CPI. Portanto, até mesmo os fatos particulares ou típicos na esfera penal poderão ser objeto de investigação das CPIs.

Notas

¹ BARROSO, 1987, p. 350.

² Fenômeno pelo qual o Executivo usurpa uma das funções do Legislativo, a de legislar, por meio das medidas provisórias.

³ Paulo Brossard (1983, p. 127, grifo nosso) já afirmava, ancorado em doutrina pátria e estrangeira: “o poder de investigar é inerente ao Poder Legislativo, ainda quando a Constituição seja omissa e omissa sejam as leis”. No mesmo sentido: OLIVEIRA FILHO, 151/11; COSTA, 9/110; GUTIERREZ, 1994, p. 365.

⁴ JANÁRIZ, 1994, p. 264.

⁵ Em nota de rodapé esclarece: “O surgimento histórico de casas de tipo parlamentar precedeu em muito quer o exercício, por elas, de atividades legiferantes, quer a doutrina de controle do poder estatal através da atribuição deste a órgãos distintos. Eles surgiram como casas de representação de estamentos sociais e de controle da atividade do Soberano, sendo também utilizados por este como forma de referendar a adoção de medidas graves para o corpo social, especialmente em matéria tributária. Cedo este apoio passou a ser negociado com o soberano, em troca de medidas consideradas necessárias por aqueles representantes. A possibilidade de negar ou alterar as propostas formuladas pelos detentores do poder demonstra que, ao lado da idéia de representação social, surgiu, como característica das estruturas de tipo parlamentar, a atuação de controle, em medida inicialmente tímida, dos detentores do poder. A possibilidade de elaborar normas gerais e abstratas sucedeu, historicamente, aos conceitos de representação social e controle. E só assumiu o local privilegiado no contexto das funções parlamentares por conta da Revolução Francesa” (GONÇALVES, 2001, p. 14, nota 13).

⁶ Em vernáculo: “Controle significa influência, não poder direto; conselho, não comando; crítica, não obstáculo; escrutínio, não posse; publicidade, não sigilo. Aqui está uma percepção muito realista de controle parlamentar.”

⁷ Wolfgang Zeh Bundestag (1994, p. 52) assevera: “A ameaça de que uma minoria do Parlamento possa conseguir a qualquer momento a criação de uma comissão de investigação exige do Governo e da maioria parlamentar, que o apóia, precaução e atenção, assim como autocontrole permanente a respeito de suas próprias atividades e as do Executivo”.

⁸ Diz o autor que, embora possa existir uma mistura de ambas as categorias, as primeiras seriam aquelas que visariam à apuração de irregularidades e responsabilidades, as segundas teriam como objeto a análise de determinados assuntos temáticos de interesse nacional, estadual ou até mesmo municipal.

⁹ Pontes de Miranda aduz que as CPIs, “além de não se destinarem à sentença, são informativas, como fim em si, que têm” (MIRANDA, 1946, p. 443). No mesmo sentido: GONÇALVES, 2001, p. 16, 50; BULOS, 2001, p. 13, 176.

¹⁰ MORILLO, 1985, p. 93.

¹¹ Para Thomas Cooley (2002, p. 163), “o fim do *impeachment* é punir a má conduta”.

¹² BASTOS, 2001, p. 365. Fenômeno que foi chamado de *transposição* por Uadi Lammêgo Bulos (2001, p. 171).

¹³ Sem grifos no original.

¹⁴ TJSP, 4ª C. Civil, v.u., AC nº 102.396-1, rel. Des. Alves Braga, j. em 1º/12/1988, *RJTJESP* 117/61.

¹⁵ *RJTJESP* 117/61.

¹⁶ *RJTJESP* 117/62. “O requerimento assinado por um terço dos parlamentares tem aí o seu ‘ato de criação’, não se trata mais de um projeto de Comissão de Inquérito. Existe um dever de criar a Comissão de Inquérito, atendidos outros pressupostos (...) Rosah Russomano afirma que o ‘requerimento de Comissão de Inquérito’, formulado por um terço dos parlamentares, é suficiente, por si só, para provocar, de modo automático, a constituição da Comissão” (BARACHO, 2001, p. 148).

¹⁷ Esses embaraços podem estar previstos no regimento interno da respectiva casa, mas isso não impede o controle pelo Judiciário, uma vez que a Constituição delimita todos os pressupostos para a instituição das CPIs. Não cabe aqui o inadmissível argumento, no Estado democrático de direito – que protege as minorias –, de tratar-se de ato *inter-na corporis*.

¹⁸ Por isso defendemos a inconstitucionalidade do artigo 35, § 4º, do Regimento da Câmara dos Deputados ao preceituar: “Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação previsto no *caput* deste artigo”. É que tal texto reproduz a CF/69 (artigo 30, e), o que por si só já demonstra que espírito democrático e, *ipso facto*, afinado com a CF/88 não tem. Infelizmente o STF, em um típico caso de *interpretação retrospectiva* (BARROSO, 2003, p. 71), entendeu tal norma constitucional, uma vez que ela é disciplinadora do funcionamento da Câmara dos Deputados (ADIn 1.635/DF, rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 19/10/2000). Tal decisão baseou-se em uma interpretação retrospectiva porque encanou o presente (CF/88) com os olhos no passado (CF/69), ignorando o importante papel que as minorias desempenham nas democracias.

¹⁹ Correta a ponderação de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves de que, quando o Parlamento se autolimita, o que se dá através de normas aprovadas *pela maioria*, os direitos da minoria podem restar prejudicados. Se tal acontecer, a norma regimental terá ultrapassado seu espaço constitucional. Daí nossas ressalvas quanto a constitucionalidade de disposições como a que limita a quantidade de Comissões de Inquérito (Regimento da

Câmara dos Deputados, art. 35, § 4º) e a que não permite a investigação sobre certos assuntos (Regimento do Senado, art. 146)” (GONÇALVES, p. 50-51, grifos no original).

²⁰ No mesmo sentido: JANÁRIZ, 1994, p. 263; GUTIÉRREZ, 1994, p. 383.

²¹ “(...) tem a experiência demonstrado que a atividade da Comissão Parlamentar de Inquérito projeta o tema sob investigação para o primeiro plano da pauta política e jornalística do país, favorecendo o debate sobre as soluções possíveis para os problemas assim evidenciados” (GONÇALVES, 2001, p. 17).

²² Note-se que a Lei nº 10.001/00 exige que o relatório das CPIs seja encaminhado aos chefes do Ministério Público da União e dos Estados, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso para a prática de atos de sua competência.

²³ “Não se volta, exclusivamente, porém, à atividade dos demais poderes, mas também a assuntos diversos de interesse público, ainda que já estejam sendo objeto de atuação do Poder Executivo (polícia, agências reguladoras, ministérios, etc.) ou o Poder Judiciário, através do devido processo” (GONÇALVES, 2001, p. 15).

²⁴ Marcello Cerqueira (1999, p. 5-21) defende que somente nas funções atípicas do Judiciário é que tal investigação é possível. Uadi Lammêgo Bulos (2001, p. 49) põe a questão em seu leito seguro, *in verbis*: “Quando se diz que o princípio da separação de Poderes impede a investigação de atos *estritamente* jurisdicionais, não se está querendo dizer que as CPIs não devem apurar e divulgar fatos determinados que estejam relacionados à atividade judicante. O que se traduz como insuperável limite substancial ao exercício do poder de inquérito parlamentar é a interferência das Casas Legislativas no mérito desses atos.”

²⁵ Conforme muito bem notado por Alexandre de Moraes (2000, p. 370-371), as CPIs devem obediência ao pacto federativo e, conseqüentemente, “a autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, cujas gestões da coisa pública devem ser fiscalizadas pelos respectivos legislativos”.

²⁶ Como nos ensina Marçal Justen Filho, “o exercício das competências públicas se orienta necessariamente à realização do referido interesse público” (“Conceito de Interesse Público e a ‘Personalização’ do Direito Administrativo”, *RTDP* 26/115). Continua o autor: “Os poderes e competências estatais não são considerados como instrumentos e assumem a condição de fins em si mesmos. Para ser mais preciso, tais poderes e competências são tratados como instrumentos de realização do *interesse público*” (“Conceito de Interesse Público e a ‘Personalização’ do Direito Administrativo”, *RTDP* 26/128).

²⁷ Assevera o Ministro Celso de Mello (1984, p. 129) que “somente fatos determinados, concretos e individuados, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do País, é que são passíveis de investigação parlamentar”. O § 1º do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados considera 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 da constituição da Comissão”.

²⁸ “Não é lícito, pois, a uma Comissão de Inquérito apurar fatos determinados, ou que digam respeito a certos assuntos, estritamente particulares, que não correspondem, portanto, a um interesse geral” (BARACHO, 2001, p. 139).

²⁹ Montesquieu já ressaltava essa função de controle de eficácia das leis, especialmente de sua aplicação pelo Executivo, *in verbis*: “Entretanto, se num Estado livre, o Poder Legislativo não deve ter o direito de parar o Executivo, terá o direito, e deverá ter a faculdade, de examinar de que maneira foram executadas as leis que fez” (1994, p. 174).

³⁰ “(...) a forma pela qual o interesse público poderá ser restabelecido, em razão das investigações decorrerá, conforme a conclusão: a) com a promoção de medida judicial pelos órgãos competentes visando a responsabilização penal ou civil de infratores; b) com a elaboração de nova legislação ou deliberação pela respectiva Câmara; c) com apuração de crime de responsabilidade; d) para posterior controle parlamentar, com ou sem auxílio do Tribunal de Contas” (KIMURA, 2001, p. 23).

³¹ Já imaginamos a propositura de *writs* constitucionais por depoentes e testemunhas nas CPIs alegando que o objeto da CPI é fato típico, mesmo que nunca tenha sido considerado como tal, só para não depor, uma vez que o objeto da CPI seria constitucionalmente impossível.

³² RT 543/83.

Bibliografia

- ALDER, John. *General principles of constitutional and administrative law*. 4. ed. Bristol: Palgrave MacMillan, 2002.
- ATALIBA, Geraldo. Comissão parlamentar de inquérito e poder legislativo municipal. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 9, n. 45-46, jan./jun. 1978.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, ano 96, n. 350, abr./jun. 2000.
- _____. *Interpretação e aplicação da constituição*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BASTOS, Celso. *Comentários à Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 303, v. 4. tomo 1.
- _____. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BUNDESTAG, Wolfgang Zeh. Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el Bundestag. In: OCHOA, Juan Carlos da Silva (Coord.). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994.
- CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Controle parlamentar da administração. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 23, n. 96, out./dez. 1990.
- CASTILLO, Florentina Navas. *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena*. Madrid: Collex, 2000.
- CASTRO, José Nilo de. *A CPI municipal*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- CERQUEIRA, Marcello. *Comissões parlamentares de inquérito*. Rio de Janeiro: Destaque, 1999.
- COOLEY, Thomas M. *Princípios gerais de direito constitucional nos Estados Unidos da América*. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama, Campinas: Russell, 2002.
- COSTA, Moacyr Lôbo da. Origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 3, n. 9, jul./set. 1969.
- CRETELLA JUNIOR, José. *Do impeachment no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- FILHO, Marçal Justen. Conceito de interesse público e a ‘personalização’ do direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, ano 6, n. 26, jan./mar. 1973.

- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- GUTIÉRREZ, Alfonso Arévalo. Comisiones de investigación y de encuesta. In: OCHOA, Juan Carlos da Silva (Coord.). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994.
- JANÁRIZ, Alberto Arce. Creación, composición y organos directivos de las comisiones parlamentarias. In: OCHOA, Juan Carlos da Silva (Coord.). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994.
- KIMURA, Alexandre Issa. *CPI: teoria e prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984.
- MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. Tomo II.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*. Tradução de Pedro Vieira Mota. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- MORAL, A. Torres de. *Principios de derecho constitucional español*. 4. ed. Madri: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1998.
- MORILLO GARCÍA, Joaquín. *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*. Madri: Congreso de los Diputados, 1985.
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Comissões parlamentares de inquérito no Senado Federal: sua história e desempenho no período de 1946 a 1989*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991.
- OLIVEIRA FILHO, João de. Comissões parlamentares de inquérito. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, n. 151, 1954.
- PINTO, Paulo Brossard de Souza. A obrigação de depor perante as comissões parlamentares de inquérito criadas por Assembléia Legislativas. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 16, n. 66, abr./jun. 1983.
- _____. *O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- REALE, Miguel. *Questões de direito público*. São Paulo: Saraiva, 1997.
- RUBIO, Ricardo Medina. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*. Madri: Civitas, 1994.
- SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

