

Postulado de Reserva Constitucional de Jurisdição

Erica Carine Lima Zafalon

Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela
UNILAGO/SP
Advogada/SP
Docente da UNILAGO/SP

Marcella Cristina Brazão Silva

Mestre em Processo e Cidadania pela Universidade Paranaense/PR
Especialista em Direito Público pela GAMA FILHO/ RJ
Advogada/SP
Docente da UNILAGO/SP

Resumo

O Congresso Nacional, em conjunto ou separadamente, poderá realizar investigações como intuito de apurar fatos de interesse coletivo, de âmbito social, econômico, legal ou constitucional. Para tal fim, o Congresso poderá realizar diligências, próprias das autoridades judiciais. Entretanto, o poder de tais diligências encontra limites de jurisdição. O postulado de reserva constitucional de jurisdição apresenta-se como mecanismo de freios e contrapesos às arbitrariedades investigatórias. Visto que é evidente que o poder de diligências das comissões parlamentares não é, e não pode ser, absoluto, cujo poder não pode ultrapassar a própria Carta Magna.

Palavras-chave: Investigação Parlamentar. Reserva de Jurisdição.

1.Introdução

Atinentes ao exercício das funções parlamentares, as comissões de inquérito dispõem de uma série de ferramentas pelas quais seu objetivo pode ser cumprido. Contrariamente aos processos meramente políticos exercidos nas casas legislativas, tais Comissões possuem objetivos claros e temporários, cujos meios permitem averiguar a comprovação de possíveis denúncias. Tais comissões extraem seu significado do fato de serem processos de caráter essencialmente investigativo, não se limitando à questões meramente políticas. Contudo, o poder investigatório das referidas comissões de inquérito parlamentares, encontram limites constitucionais de jurisdição. Nesse caso, ficam excluídas do seu alcance extraordinário as atuações exclusivamente judiciais, como o grampo telefônico. No exercício de sua existência, tais comissões recebem autorizações especiais cujo alcance só subsistirá se estiver de acordo e limitados da Carta Magna. É por essa razão que examinaremos mais atentamente quais são essas funções e como o poder delimitador da Constituição deve e atua a fim de limitar os poderes investigativos a que tais comissões são imputados.

2. Desenvolvimento

O Congresso Nacional e suas casas poderão constituir comissões parlamentares de Inquérito com prazo determinado e poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, de acordo com o artigo 58, parágrafo 3º da CF, bem como de acordo com a lei nº. 1.579/1952 e nos Regimentos internos das Casas.

A criação de dessas comissões materializar-se-á, em conjunto ou separadamente, por meio da Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, mediante 1/3 dos votos dos membros de cada casa, em outros termos, em relação ao mesmo fato poderão ser criadas comissões de investigação mistas ou simultâneas, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente, em conjunto ou não, nos limites de sua competência, de acordo com art.146 do Regimento Interno do Senado Federal. “Art. 146. Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes: I - à Câmara dos Deputados; II - às atribuições do Poder Judiciário; III - aos Estados.”

Destaca-se, que o Regimento interno da Câmara dos Deputados em seu artigo 35, parágrafo 4º, determinou o tramite de 5 (cinco) comissões parlamentares de inquérito simultâneas, salvo projeto de resolução.

Ainda, referida comissão deverá ter prazo determinado de atuação, podendo atuar durante o recesso parlamentar. O regimento interno da Câmara dos Deputados, no art. 35, parágrafo 3º, determina um prazo de atuação de 120 dias, prorrogável até a metade do prazo, por deliberação do Plenário.

Quanto ao Senado Federal, o seu regimento interno, art. 76, determina que as comissões temporárias se extinguem com a conclusão de sua tarefa ou ao término do respectivo prazo; e ao término da sessão legislativa ordinária, desde que não ultrapasse o período de legislatura em que foi criada.

As referidas comissões parlamentares de inquérito serão criadas com o objetivo único de investigar fato certo e determinado,

ou seja, apurar acontecimentos de interesse público que violem a ordem constitucional, legal, econômica e social da nação, em conformidade com o art. 35, parágrafo 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados

É imperioso mencionar, ainda, que a comissão parlamentar deverá encaminhar suas conclusões ao Ministério Público para que promova a responsabilização civil ou criminal dos infratores de acordo com art. 58, parágrafo 3º da CF.

Nesse sentido, a comissão parlamentar legislativa, busca a apuração da verdade dos fatos, por meio de um inquérito que se trata de "... procedimento jurídico constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria" (MS23452, Rel. Min. Celso de Mello, j.22.11.2000).

Para tal fim, a referida comissão possui poderes de diligências, ou seja, segundo o art. 2º da Lei 1579/1952, será possível requerer a convocação de Ministros de Estados, depoimento de qualquer autoridade da federação, requisitar documentos a Administração Pública entre outros. "Ouvir testemunhas, investigados ou indiciados sob pena de condição coercitiva, garantindo o direito de silêncio, conforme art. 207, CPP e 406, II CPC." (HC 80584/PA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 6.4.2001)

Convém destacar o §1º. Do art. 4º. Da LC n. 105/2001, ao estabelecer que as CPIs, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e os documentos sigilosos de que necessita, diretamente das instituições financeiras ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários,

devendo referidas solicitações ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito. (LENZA, 2014, p.580)

Dessa forma, os atos realizados pela comissão parlamentar de inquérito são auto-executórios e, por meio de decisão fundamentada, poderão requerer a quebra de sigilo fiscal, bancário e de dados.

Contudo, os poderes investigatórios dos parlamentares encontram restrições no que se convencionou chamar pela doutrina e jurisprudência de “Postulado de Reserva Constitucional de Jurisdição”, ou seja, a própria Constituição Federal impôs limites à atuação investigatória. “Muito embora o constituinte originário tenha conferido poderes à CPI, restritos à investigação, referidos poderes não são absolutos, devendo sempre ser respeitado o postulado de reserva constitucional de jurisdição.” (LENZA, 2014, p. 582)

Assim, é evidente que a atuação do poder legislativo, por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito, encontra obstáculos na prática de atos jurisdicionais atribuídos em caráter exclusivo aos magistrados.

O postulado de reserva de constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. (STF - MS: 23452 RJ, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de

Nesse sentido, os poderes investigatórios dos parlamentares não são universais e absolutos, pois encontram limitações constitucionais.

São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, esta sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também e com ele as suas comissões. A comissão parlamentar de inquérito encontra na jurisdição constitucional do Congresso seus limites. Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinantes, o que não quer dizer que não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que os outros fatos, inicialmente imprevisíveis, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação. O Poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. (HC 71039/RJ, DJ de 06.12.1996, p.48780, Ement. V. 1853-02, p. 278, 07.04.1994, Tribunal Pleno/STF)

As comissões de inquérito parlamentar encontram o postulado de reserva de jurisdição na prática de busca e apreensão domiciliar, quebra de sigilo das comunicações telefônicas e ordem de prisão. Vejamos:

O art. 5, inciso XI, da CF, qualifica a casa como asilo inviolável do indivíduo, não permitindo a entrada de qualquer

pessoa sem o consentimento do morador, salvo por flagrante delito ou desastre, prestar socorro ou por determinação judicial.

Nesse sentido, pelo fato de a busca e apreensão ser qualificada como ato exclusivo dos juízes, fica impedido à comissão parlamentar, mesmo diante de seu poder investigatório, reivindicasse tipo de medida.

As comissões Parlamentares de Inquérito não podem determinar a busca e apreensão domiciliar, por se tratar de ato sujeito ao princípio constitucional da reserva de jurisdição, ou seja, ato cuja prática a CF atribui com exclusividade aos membros do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XI).” (STF - MS: 23452 RJ, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 01/06/1999, Data de Publicação: DJ DATA-08-06-99 P-00011)

Em continuidade ao que foi mencionada, a reserva de jurisdição encontra arrimo no sigilo das comunicações telefônicas, visto que o art. 5, inciso XII, da CF, determina que a sua quebra apenas ocorra por ordem judicial.

A quebra do sigilo constitui poder inerente à competência investigatória das comissões parlamentares de inquérito – O sigilo bancário, o sigilo fiscal, e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) – ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política – não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às CPIs, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos,

pela própria constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar. As comissões parlamentares de inquérito, no entanto, para decretar, por autoridade própria, a quebra de sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico (dados e registros, acrescentese), relativamente a pessoa por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de menores indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração de inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV). (MS 23452/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 12.05.2000, p.20, Ement. V. 1990-01, p. 86)

Dessa forma, é evidente que a comissão parlamentar de inquérito não pode determinar a escuta telefônica, pois apenas por determinação judicial poderá ser feito o grampo telefônico.

Contudo, parte da doutrina tem entendido ser possível a quebra de sigilo de ligações pretéritas. “No entanto, pode a CPI requerer a quebra de registro telefônico pretérito.” (LENZA, 2014, p.579)

Nesse diapasão, as limitações também se estendem à ordem de prisão, salvo no caso de flagrante delito, como por exemplo, no crime de falso testemunho ou desacato à autoridade entre outros.

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

disciplinar.(STF - HC nº 75287-0/DF - medida liminar - Rel. Min. Maurício Corrêa, Diário da Justiça, Seção I, 30 abr. 1997, p. 16.302.)

Por fim, as comissões parlamentares também não possuem o poder geral de cautela, visto ser ato privativo do magistrado.

As comissões Parlamentares de Inquérito tem poderes de investigação vinculados à produção de elementos probatórios para apurar fatos certos e, portanto, não podem decretar medidas assecuratórias para garantir a eficácia de eventual sentença condenatória, uma vez que o poder geral de cautela de sentenças judiciais só pode ser exercido por juízes. (STF - MS: 23452 RJ, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 01/06/1999, Data de Publicação: DJ DATA-08-06-99 P-00011)

Assim, observa-se que as comissões parlamentares de inquéritos promovidas tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal, ainda que possam diligenciar na busca da verdade real, encontram limitações jurisdicionais na própria Carta Magna, devidamente fundamentada pela jurisprudência e doutrina.

3. Conclusão

O Congresso Nacional, em conjunto ou separadamente, poderá promover investigações em busca da melhor apuração de fatos que envolvam o interesse coletivo, de relevância, social, econômica, legal ou constitucional.

Para tal fim, referido órgão poderá diligenciar, por meio de oitiva de testemunhas, depoimento de acusados ou indiciados,

solicitar informações a entes federativos e Administração pública direta ou indireta dentre outras funções.

Entretanto, o poder de diligência conferido às comissões parlamentares de investigação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados encontra limites de jurisdição.

O postulado de reserva constitucional de jurisdição apresenta-se como mecanismo de freios e contrapesos às arbitrariedades investigatórias. Visto que é evidente que o poder de diligências das comissões parlamentares não é, e não pode ser absoluto, ultrapassando a própria Carta Magna.

O abuso das prerrogativas estatais não pode existir e tornar-se uma prática rotineira, transgredindo os direitos e garantias individuais.

Para tanto, o poder judiciário tem o dever de preservar o direito do cidadão e a proteção do princípio da dignidade da pessoa humana, que porventura tenha sido violado por qualquer órgão político.

Dito isto, a natureza jurídica do Estado Democrático de Direito, submete a atuação das comissões parlamentares ao poder superior da Constituição Federal, de maneira que, todas as vezes que ocorrerem violações à referida lei suprema, é passível ao Poder Judiciário intervir, com o intuito de afastar a ilegitimidade. As comissões parlamentares não possuem poderes maiores que o da Constituição Federal, cujo alcance e legitimidade só subsistirá se estiver em adequação à Carta Magna.

4. Referências Bibliográficas:

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno de 1989. Disponível em:<<http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2016.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução n.º 93, de 1970. Disponível em:<www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>. Acesso em: 12 de janeiro de 2016.

BRASIL. Lei nº 1.579 de 18 de março de 1952. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1579.htm> Acesso em: 12 de Janeiro de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas-corpus nº 71039, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro Estado do Rio de Janeiro, Brasília, DF, 06 de dezembro de 1996, p.48780, Ement. V. 1853-02, p. 278, 07.04.1994, Tribunal Pleno/STF

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas-corpus nº 75287-0, do Tribunal de Justiça e Territórios do Distrito Federal. Rel. Min. Maurício Corrêa, Diário da Justiça, Seção I, 30 abr. 1997, p. 16.302.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas-corpus nº 80584, do Tribunal de Justiça do Pará. Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 6.4.2001

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado Segurança nº 23452, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro Estado do Rio de Janeiro, Rel. Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 01/06/1999, Data de Publicação: DJ DATA-08-06-99 P-00011

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. Revista atualizada e Ampliada. 18º ed. Saraiva, 2014.