

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO



ROBERTO DA FONSECA DINIZ

DIREITO COMPARADO:
PODERES E LIMITES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO
FEDERAIS DO BRASIL E DOS EUA

BRASÍLIA

2025

ROBERTO DA FONSECA DINIZ

DIREITO COMPARADO:

**PODERES E LIMITES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO
FEDERAIS DO BRASIL E DOS EUA**

Monografia apresentada ao
Curso de Direito da
Universidade de Brasília, como
requisito à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Juliano Zaiden Benvindo

BRASÍLIA

2025

RESUMO

O presente trabalho examina a função de supervisão e investigação do Poder Legislativo através das Comissões Parlamentares de Inquérito, um elemento notório, na prática, da teoria da separação de Poderes e do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) inerente ao Estado de Direito. Em um cenário político recente, as CPIs no Brasil têm ganhado destaque crescente no noticiário e na opinião pública, sendo percebidas como instrumentos decisivos na fiscalização do Poder Executivo e na promoção da responsabilização política. Em face dessa relevância midiática e política, o objetivo central deste estudo, utilizando o Direito Comparado, é colocar em evidência o regramento e o escopo de atuação das CPIs federais brasileiras e das Comissões de Investigação do Congresso dos Estados Unidos da América. A investigação comparada visa demonstrar que, embora ambos os modelos busquem subsidiar a atividade legislativa, seja ela legislativa propriamente dita ou fiscalizatória, eles são moldados por distintas culturas jurídicas que ensejam diferentes escopos de atuação e limites.

Palavras-chave: Direito Comparado; Separação de Poderes; CPIs; Investigação Parlamentar; Judicialização; Direitos Fundamentais; Limites; Escopo de Investigação Parlamentar; *Checks and Balances*;

ABSTRACT

This paper examines the supervision and investigation function of the Legislative Branch through the Parliamentary Committees of Inquiry (CPIs), a notorious element, in practice, of the theory of Separation of Powers and the system of checks and balances inherent to the Rule of Law. In a recent political scenario, CPIs in Brazil have gained increasing prominence in the news and in public opinion, being perceived as decisive

instrument in the oversight of the Executive Branch and in the promotion of political accountability. In view of this media and political relevance, the central objective of this study, using Comparative Law, is to highlight the regulation and the scope of action of the Brazilian federal CPIs against the Investigation Committees of the United States Congress. The comparative investigation aims to demonstrate that, although both models to subsidize legislative activity, either its law-making process or oversight functions, they are shaped by distinct legal cultures and result in different scopes of investigative functions and limits

Keywords: Comparative Law; Separation of Powers; Parliamentary Committees of Inquiry (CPIs); Legislative Investigation; Judicialization; Fundamental Rights; Limits; Scope of Parliamentary Investigation; Checks and Balances

Sumário

Introdução	1
CPIs Federais do Brasil: Origens, Poderes e Limites	3
CPIs Federais dos EUA: Origem Histórico-constitucional, Poderes e Limites	20
Considerações Finais	33
Referências	36

Introdução

O Estado de Direito moderno nos moldes ocidentais possui três funções constitucionalmente desenhadas, as quais designam os respectivos poderes, a saber: o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Dentro de tais poderes, existem as funções típicas - aquelas que lhe são próprias - e atípicas – impróprias, exercidas de maneira secundária por determinado poder estatal (BARCELLOS, 2025). Neste trabalho, examinar-se-á uma das funções constitucionalmente atribuídas ao Poder Legislativo, que abrange a supervisão e investigação de certas atribuições dos demais poderes: as Comissões Parlamentares de Inquérito, também chamadas popularmente de CPIs.

No primeiro capítulo, analisar-se-á a formação e o histórico das CPIs federais na história política brasileira. Contudo, focar-se-á principalmente no escopo de atuação e nos limites de tais comissões temporárias no contexto político-institucional brasileiro. É certo que a Constituição da República de 1988 estabelece em seu artigo 58, parágrafo 3º as principais balizas para a atuação de tais investigações parlamentares. Contudo, devido à grande utilização de tais mecanismos por um Poder Legislativo cada vez mais independente do Poder Executivo Federal (SANTOS; GASPARINI, 2020), multiplicaram-se as comissões nos mandatos presidenciais mais recentes. Ademais, no contexto brasileiro, é insuficiente entender somente o regramento constitucional positivado, pois tais comitês temporários sofreram diversas modificações quanto à sua atuação, devido ao fato de que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou diversas vezes sobre formas e procedimentos das CPIs, ensejando a criação de uma publicação temática. Igualmente, passar-se-á rapidamente pelas demais leis federais que regulam as CPIs, como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Congresso Nacional, além da Lei 1.579/1952, que rege o funcionamento das CPIs em âmbito federal.

Posteriormente, a monografia informará sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito Federais nos Estados Unidos da América, abrangendo a história de formação de tais mecanismos e os principais limites do escopo de atuação. No caso americano, a prática da *Common Law* dá importância maior ao costume e prática jurídica, ainda que não positivadas. Nesse sentido, demonstrar-se-á como a fundação da Constituição Federal Americana de 1788 importou para a atuação legislativa federal norte-americana usos e costumes do Parlamento Britânico, de modo que no imaginário dos legisladores dos recém-fundados Estados Unidos da América, o poder de fiscalização era inerente ao poder de legislar e dispensava prescrição

constitucional (TUREK, 2024). Acrescente-se a tal costume histórico o fato de que a teoria da separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos era algo visto como imprescindível pelos colonos norte-americanos, pois estes culpavam a Coroa Inglesa pelas mazelas econômicas que sofriam, de modo que havia uma crença popular de que se os colonos não possuísem mecanismos para frear o Chefe de Estado, este mais cedo ou mais tarde avançaria sobre os direitos dos colonos. Nesse sentido, semelhantemente ao caso brasileiro, a jurisprudência acabou tendo que decidir conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo nos EUA, de modo que a Suprema Corte dos EUA ratificou as balizas constitucionais adquiridas através dos costumes e os limites de atuação (TUNSTALL, 1954). Contudo, as limitações no caso federal norte-americano, apesar de consolidadas pela jurisprudência, possuem várias limitações e exceções, visto que em muitos deles a ponderação do valor do interesse público e segurança nacional *versus* a intimidade e os direitos fundamentais do cidadão (*Bill of Rights*) – representaram a maioria das insurreições judiciais contra a atuação do Congresso Federal – e tal ponderação tendeu a privilegiar a atuação parlamentar estatal (MILLIKAN, 1967).

O estudo adota uma abordagem qualitativa de Direito Comparado, fundamentada nas metodologias bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica estabelecerá o marco teórico sobre Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) pela análise da doutrina jurídica brasileira e norte-americana, a partir de artigos temáticos e teses publicadas tanto no âmbito brasileiro quanto americano. A pesquisa documental focará na coleta de fontes primárias, como legislação (Constituições do Brasil e dos EUA e Regimentos Internos dos Poderes Legislativos Federais dos dois países, por exemplo), além de decisões jurídicas no caso brasileiro e de referências às principais decisões da Suprema Corte norte-americana na literatura jurídica anglo-saxônica mencionada na monografia elaborada e que será a partir de agora pormenorizada. O Direito Comparado será o mecanismo utilizado para a visualização das diferenças históricas de formação e utilização na prática dos escopos de atuação, seja ele limitador ou permissivo no que tange às competências constitucionais de investigações ou dos institutos processuais. Por fim, ressalta-se que neste trabalho somente serão analisadas as Comissões Parlamentares de Inquérito em âmbito federal, excluindo de suas considerações a atuação investigativa parlamentar através de tais comissões temporárias a nível estadual e municipal.

CPIs Federais do Brasil: Origens, Poderes e Limites

O Estado Moderno funciona e alcança seus objetivos com a divisão de suas tarefas em três frentes principais, que acabam batizando os três Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Contudo, o Brasil adotou a separação de poderes chamada de flexível, em que os poderes exercem funções típicas e atípicas. Destarte, é fundamental entender que nenhum desses poderes opera isoladamente, fazendo apenas o que seu nome sugere. Pelo contrário, cada um tem a função que é sua principal (ou típica) e a sua função secundária (ou atípica). Através da norma constitucional brasileira, percebe-se que em vários artigos distintos os órgãos e poderes exercerão suas funções típicas e atípicas, como quando o Poder Judiciário realiza concursos públicos e licitações ou então quando o Poder Legislativo julga autoridades públicas por crimes de responsabilidade, dentre várias outras possibilidades estipuladas pelo texto constitucional. Dentro dessa perspectiva e da histórico-constitucional, o Parlamento sempre teve essa dupla missão — legislar e fiscalizar — junto com a obrigação de ser o braço representativo-democrático da população nas democracias (BARCELLOS, 2025).

Fenômeno interessante para a compreensão do surgimento de diversas Comissões Parlamentares de Inquérito Federais é a tendência observada na democracia brasileira de enfraquecimento do Poder Executivo, que viabiliza o contexto político-social de expansão do escrutínio parlamentar das decisões e agendas do executivo a partir da perda do controle do processo político de governabilidade. Causas e efeitos desse fenômeno de debilidade da agenda executiva são os diversos pedidos e processos de *impeachment* analisados pelos parlamentos federais, a perda do controle orçamentário por parte do poder executivo – orçamento que se torna cada vez mais impositivo com as diversas espécies de emendas (de bancada, de comissão, estaduais, automáticas [também chamadas de “emendas pix”]), entre outras -, os escândalos de corrupção que atingem diversos partidos de diferentes correntes ideológicas, entre outros resultados desse sintoma que reduz a margem de manobra para a negociação política (SANTOS; GASPARINI, 2020). Tal fato torna fértil o terreno para a instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito, sendo estas verdadeiros palcos de *show* político, encarecendo o apoio político em vistas da crescente reprovação que pode surgir (e muitas vezes surge) em decorrência das investigações parlamentares. Em vista desses e outros fenômenos descritos, o Legislativo tem concentrado muito do seu foco, na prática, na fiscalização, investigação e controle dos atos do Poder Público, seja nas esferas federal, estadual ou municipal.

Dessa forma, a Constituição não deu ao Congresso Nacional Brasileiro e ao Poder Legislativo em geral apenas a competência de criar normas; ela deu um conjunto complexo de poderes de controle e fiscalização. Embora a maior parte desse controle caia sobre a Administração Pública (o Executivo), ele não se limita a ela, pois o Legislativo também possui mecanismos para fiscalizar o Judiciário e o Ministério Público (BARCELLOS, 2025). Para melhor compreensão do tópico sobre Comissões Parlamentares de Inquérito Federais, é necessário se debruçar um pouco mais sobre as competências de controle e fiscalização do Congresso Nacional e suas origens.

Desde as origens do constitucionalismo moderno, em início na experiência inglesa, e posteriormente nas matrizes francesa e norte-americana, reconhece-se ao Poder Legislativo a prerrogativa de criar comissões e organizá-las para a apuração de fatos relacionados à administração e aos negócios públicos ou fatos relevantes à sociedade levados a cabo pelo Poder Público. No contexto brasileiro, as Constituições do Império (1824) e a primeira Carta Republicana (1891) não previram de forma positiva e expressa no texto constitucional a possibilidade de criação de tais comissões. Não obstante a omissão constitucional, sua concepção pelas respectivas Casas legislativas foi uma prática recorrente em ambos os períodos (BARCELLOS, 2025). A positivação do tema no direito constitucional brasileiro ocorreu com a Constituição de 1934, por meio de seu artigo 36, preceito que foi mantido em todas as Cartas Magnas subsequentes, com a exceção notável da Constituição de 1937, que instaurava a ordem político-constitucional do Estado Novo, que visava a hipertrofia do Poder Executivo em detrimento do controle social, seja através da sociedade ou do parlamento, reduzindo mecanismos e formas de *accountability*, próprios das comissões parlamentares.

A atual ordem constitucional, estabelecida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), contempla a existência de comissões permanentes e temporárias em seu artigo 58, *in verbis*: “Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e **temporárias (grifo nosso)**, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação” (BRASIL, 1988). Dentre as comissões temporárias, destacam-se as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), instrumento essencial pelo qual o Legislativo exerce seus poderes investigatórios. Tais poderes, embora difusamente distribuídos no texto constitucional, encontram expressa materialização no inciso X do artigo 49, que confere ao Congresso Nacional a competência exclusiva para “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

Conforme explicitado, as competências de controle e fiscalização atribuídas ao Poder Legislativo pela CRFB/88 assumem diversas modalidades e se valem de variados mecanismos de legislação federal, regimental e constitucional, sendo a instituição das Comissões Parlamentares de Inquérito uma das mais relevantes. As CPIs adquiriram notória importância para a efetivação da função fiscalizadora do Legislativo e para a própria dinâmica da prática política, notadamente na articulação entre maioria e minoria parlamentares para evitar geralmente a supressão da segunda de acordo com as vontades da primeira. Paralelamente, e em razão de sua intrínseca relevância política e constitucional, diversas controvérsias jurídicas têm se desenvolvido acerca dos limites e do contorno constitucional das CPIs (BARCELLOS, 2025). Nesse cenário, compete ao Supremo Tribunal Federal (STF) processar e julgar eventuais mandados de segurança ou outras medidas judiciais impetradas contra atos emanados de CPIs constituídas no âmbito da Câmara dos Deputados e/ou do Senado Federal, no exercício da jurisdição constitucional, como será mais detalhado adiante.

O texto constitucional estabelece o regime jurídico das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no artigo 58, §3, nos seguintes termos:

“As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (BRASIL, 1988)

Depreende-se inicialmente que a Carta Magna delineia explicitamente três pressupostos imprescindíveis para a legítima instauração de uma CPI.

O primeiro requisito é o quórum qualificado, que exige o apoio formal de um terço dos membros da respectiva Casa Legislativa, critério este que, via de regra, não suscita maiores controvérsias interpretativas ou conflitos jurisprudenciais desde que o Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que as CPIs se qualificam como direito público subjetivo das minorias parlamentares¹.

¹ O Supremo Tribunal Federal editou uma publicação temática sobre Comissões Parlamentares de Inquérito dada a diversidade de decisões jurisprudenciais e a relevância do tópico na esfera do Poder Legislativo. A partir de agora, todas as menções aos entendimentos da Corte quando não forem expressamente citadas no corpo do texto constarão no documento, que está disponível no seguinte endereço eletrônico: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaopublicacaotematica/anexo/cpi.pdf>>. Último acesso em 13 out. 2025

O segundo requisito constitucional concerne ao que se considera prazo certo. O raciocínio subjacente a esta exigência é a de impedir que a Comissão se configure em uma inquirição eterna e ilimitada – tendo em vista os poderes instrutórios extraordinários de escrutínio de que é dotada –, delimitando-a como uma investigação pontual com o objetivo de gerar relatórios e conclusões, além de prestações de contas à sociedade. Os Regimentos Internos estabelecem, em geral, um prazo inicial de 120 dias para as CPIs, admitindo-se a possibilidade de postergação de seu fim. O STF já firmou o entendimento de que múltiplas prorrogações são válidas, contanto que se respeite, como termo máximo para o encerramento, o término da legislatura².

Ademais, no tocante aos pressupostos constitucionais de criação das CPIs, em julgado proferido em 2007, o STF firmou o posicionamento de que a maioria parlamentar não detém a prerrogativa de inviabilizar o exercício de direito, considerado líquido e certo, das minorias, de obter a instauração da Comissão, desde que todos os requisitos constitucionais tenham sido cumpridos (BARCELLOS, 2025). Destarte, embora a composição da CPI deva refletir a proporcionalidade da representação partidária ou de blocos parlamentares que integram a Casa (art. 58, §1), a instituição da CPI – que demanda a subscrição de um terço dos Deputados ou Senadores no requerimento para sua instauração – consagra-se como um relevante mecanismo de controle e fiscalização disponível às minorias parlamentares.

Em terceiro lugar, a Carta da República de 1988 determina que as CPIs serão instituídas, cumpridas as exigências de quórum e prazo, para a apuração de fato determinado. Este requisito é o que tem gerado maior debate doutrinário e jurisprudencial. A imposição de que a Comissão seja criada para investigar um fato específico vincula-se a dois motivos principais. Primeiramente, há um mandamento de funcionalidade. As CPIs são estabelecidas com um horizonte temporal definido para conduzir investigações que devem possuir o potencial de gerar esclarecimentos, resultados concretos e conclusões para a sociedade dentro do dever parlamentar de prestação de contas e supervisão dos representantes eleitos que inserem-se em cargos de natureza política dentro do Poder Executivo, como dito anteriormente. A ausência de clareza quanto ao escopo e à delimitação do fato a ser apurado inviabiliza o atingimento dos objetivos pretendidos, resultando no desperdício desarrazoado dos recursos públicos – sempre limitados – da Casa Legislativa, e, em última instância, do próprio poder público e do contribuinte (BARCELLOS, 2025).

² Ibidem.

Além disso, a identificação precisa do objeto investigativo – o fato determinado – é imprescindível para a correta limitação dos poderes de investigação constitucionalmente conferidos às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Embora estas detenham prerrogativas extensas para a condução de seus trabalhos – a partir do mandamento constitucional de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” –, tais atribuições não são ilimitadas. Um de seus principais limites constitucionais reside, justamente, na estrita vinculação ao fato determinado que justifica a própria criação do inquérito parlamentar, sob pena de violação do princípio da legalidade, próprio do direito penal e do processo penal, normas materiais e processuais penais que se aplicarão subsidiariamente no andamento das investigações das Comissões de Inquérito.

Ainda nesse aspecto, a controvérsia sobre a definição do que é "fato determinado" era tão alta que as áreas técnicas das comissões que analisam a juridicidade e constitucionalidade dos projetos de lei de ambas as casas do Congresso Nacional se manifestaram no intuito de resguardar a atuação dentro dos limites da legalidade por parte de seus parlamentares.

A Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal (CCJSF), por meio do Parecer Nº 131/1996, estabeleceu critérios balizadores para a avaliação da indicação do “fato determinado” nos requerimentos de CPIs: (i) o fato deve possuir existência real ou pretérita, vedando-se a criação de CPIs para apurar a mera possibilidade ou a incerteza da ocorrência de uma situação; (ii) o fato objeto da apuração deve ser descrito com um mínimo de clareza e precisão; e (iii) o fato deve ser circunstanciado no espaço e no tempo (BARCELLOS, 2025).

Em linha de raciocínio similar, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (CCJCD) apresentou parte negativa da definição, estipulando que “fatos vagos ou imprecisos, bem como meras conjecturas, não podem constituir objeto de investigação parlamentar”, e ressaltou que “o Legislativo não dispõe de poderes gerais e indiscriminados de investigação. A Constituição impõe que o inquérito parlamentar objetive atos, ações ou fatos concretos”. O Supremo Tribunal Federal (STF), de igual modo, já atestou seu entendimento pacificado acerca do que o requisito constitucional de “fato determinado” exige, a saber: a indicação de fatos concretos, circunstanciados e existentes, sobre os quais a investigação parlamentar se debruçará, em detrimento de invocações genéricas, vagas ou indefinidas (BARCELLOS, 2025).

Uma circunstância de interesse jurídico relevante diz respeito à possibilidade de investigações simultâneas conduzidas pelas CPIs e pelos órgãos de persecução próprios do

Estado. O entendimento consolidado é o de que as Comissões Parlamentares de Inquérito não estão proibidos de investigar, no âmbito dos fatos determinados que justificaram sua criação, eventos de natureza criminal que estejam sendo objeto de apuração por outras instâncias ou no âmbito dos demais poderes, como a Polícia Judiciária, o Ministério Público ou o Poder Judiciário. A investigação levada a cabo pelas CPIs é autônoma e possui escopo próprio, qual seja, o controle político-fiscalizatório. Com efeito, o STF admite que a investigação da CPI possa abranger aspectos que se relacionam simultaneamente com o fato determinado que justificou sua criação e com investigações policiais (BARCELLOS, 2025). Contudo, uma CPI não poderá ser criada com a finalidade principal de promover a investigação de crimes, sob pena de configurar indevida invasão das competências constitucionais reservadas ao Poder Executivo e ao Ministério Público³.

Além dessas três exigências prescritas pela Lei Maior, há ainda um último requisito – que não está expresso na Constituição mas deve ser observado pelas CPIs, que diz respeito às competências da Casa Legislativa à qual se vinculam. Nesse sentido, as CPIs apenas podem se debruçar sobre aquilo que esteja inserido no âmbito das atribuições possíveis do Legislativo Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso e de acordo com a divisão do poder no Federalismo brasileiro (BARCELLOS, 2025). Nesse sentido, se determinado assunto é da atribuição dos Estados ou dos Municípios, não caberá às Casas do Congresso Nacional criarem CPIs para sua apuração, o mesmo se passando no âmbito das Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, que não podem criar CPIs para tratar de temas de competência da União, ou então investigar ações realizadas pelo Governo Federal em tema de competência comum, por exemplo. Tal limitação é imprescindível, pois se assim não o fosse, de nada serviria o federalismo de cooperação que se pretendeu estabelecer na República Brasileira, pois a autonomia horizontal estabelecida em partes dos artigos 18 a 24 da Constituição seria apenas uma norma “para inglês ver”, ou, como diria Lassalle, “folha de papel”, de modo que não descreveria a prática das relações de poder e do exercício dos poderes estatais.

Concomitantemente às discussões acerca aos requisitos de instauração das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), um longo debate jurídico tem se desenvolvido no decorrer do tempo acerca do significado e da extensão da cláusula constitucional que confere a estas comissões “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”. Embora a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tenha divergido e mudado muito ao longo

³ Ibidem.

do tempo em discussões sobre o tema, alguns entendimentos podem ser considerados consolidados pela Suprema Corte brasileira.

O STF pacificou o entendimento de que os poderes investigatórios das CPIs, precisamente em função de sua natureza exclusivamente instrutória, investigativa e de caráter pré-processual ou inquisitória, não englobam a competência para determinar medidas de natureza cautelar (tal tópico será mais detalhado em momento oportuno adiante). Estas providências, cuja função principal é assegurar a eficácia de uma eventual decisão final e não a obtenção de informações probatórias, permanecem fora da alçada parlamentar. Como exemplo de tal linha de entendimento adotada pela jurisprudência pátria, o Supremo Tribunal Federal tem determinado que as Comissões não detêm competência para decretar o bloqueio ou a indisponibilidade de bens de eventuais investigados (BARCELLOS, 2025). A Lei Nº 13.367/2016, que promoveu alterações na Lei 1.579/1952 (diploma que regula as CPIs, a ser abordado adiante), reconhece esta limitação ao prever que a CPI poderá solicitar ao “juízo criminal competente medida cautelar necessária, quando se verificar a existência de indícios veementes da proveniência ilícita de bens” (art. 3º-A da Lei 1.579/1952).

Outro parâmetro de delimitação utilizado pelo STF envolve as medidas restritivas de direitos que se encontram constitucionalmente submetidas à cláusula de reserva de jurisdição. Tais medidas, por determinação constitucional e em respeito à hierarquia das normas jurídicas, somente podem ser determinadas pelo Poder Judiciário, situando-se, portanto, fora dos poderes investigativos das CPIs. O caso mais comum, que se vê muito nas CPIs promovidas pelo Poder Legislativo Federal é o exemplo da interceptação telefônica e da quebra da inviolabilidade do domicílio, em que os parlamentares aprovam a requisição do fato ao Poder Judiciário, que então ratifica ou não a vontade política da comissão.

A parte da discussão jurisprudencial por parte da Suprema Corte, tal debate tem se estendido também para a seara doutrinária, com participação de doutrinadores de outros ordenamentos jurídicos além do brasileiro, como será demonstrado agora. Nesse sentido, no dispositivo que trata das comissões parlamentares de inquérito, a Constituição de 1988 incluiu a referência a poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (art. 58, § 3º), que inexistia nas anteriores. Contudo, não se trata de inovação por parte da legislação brasileira.

Conforme os estudos de Fábio Konder Comparato, a outorga de tais poderes investigatórios a comissões parlamentares já se fazia presente na Constituição Italiana de 1947, sendo posteriormente adotada pela Constituição espanhola de 1978. Em estudos sobre o tema,

Fulvio Fenucci esclarece que, no ordenamento jurídico italiano, as comissões não podem interferir na autonomia dos demais órgãos constitucionais. A expressão "poderes de investigação judicial" está umbilicalmente associada à capacidade de produção probatória, compreendendo a tomada de depoimentos de testemunhas e indiciados, a realização de perícias e a requisição de documentos imprescindíveis à elucidação do fato. Contudo, esta aptidão jamais deve resultar na violação dos “diritti precostituiti e costituzionalmente garantiti dei privati”, sejam estas pessoas físicas ou jurídicas (BARROSO, 2000).

No direito constitucional espanhol, prevalece o entendimento inequívoco de que a prerrogativa de convocação de pessoas, sob a cominação de crime de desobediência, representa o limite investigatório da atuação das comissões de investigação. A doutrinado país ibérico é pacífica nesse sentido (BARROSO, 2000).

Em Portugal, o artigo 181, em sua alínea 5, da Constituição dispõe expressamente que "as comissões parlamentares de inquérito gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". Apesar de tal disposição expressa, os constitucionalistas portugueses mais referenciados - como Jorge Miranda e José Joaquim Gomes Canotilho – sequer cogitam a possibilidade de tais comissões executarem medidas como a decretação de prisão (BARROSO, 2000), a busca e apreensão ou quaisquer outras intervenções mais extremas em bens jurídicos constitucionalmente tutelados, por serem tais poderes adstritos à autoridade judicial propriamente dita.

No contexto do constitucionalismo brasileiro, a referida cláusula constitucional não pode, igualmente, ser interpretada como uma abdicação das competências inerentes ao Poder Judiciário em favor do Poder Legislativo. Seria um descuido jurídico retirar bens e valores integrantes do elenco historicamente construído de direitos e garantias fundamentais e individuais do domínio da teórica imparcialidade de juízes e tribunais para delegá-los à parcialidade ou à politizada atuação parlamentar, sob pena de se violar a honra, a imagem e a intimidade das pessoas a pretexto de angariar visualização e apoio político (BARROSO, 2000). Impõe-se então a vedação de interpretar a vontade do Constituinte em contrariedade aos princípios que o próprio texto fundamental elegeu. Além da instituição do Estado democrático de direito (art. 1º), a separação, independência e harmonia dos Poderes é um princípio fundamental da República Federativa do Brasil. Qualquer exceção a este postulado deve ser interpretada com reserva e de forma restritiva.

Questiona-se, portanto, a ideia essencial da cláusula constitucional que confere poderes de investigação de autoridades judiciais às comissões parlamentares de inquérito. A resposta reside no contexto anterior a sua positivação, quando prevalecia o entendimento veiculado na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Habeas Corpus 32.678, na vigência da Constituição de 1946 (entendimento que não foi alterado na Carta de 1967/69). Segundo esta orientação jurisprudencial, as comissões não possuíam a faculdade de compelir testemunhas faltosas a comparecerem, tampouco podiam praticar outros atos de natureza coercitiva (BARROSO, 2000).

O propósito da inovação constitucional foi conferir caráter obrigatório às determinações da CPIs, possibilitando providências como a condução coercitiva em caso de não comparecimento e impondo às testemunhas o dever de dizer a verdade. Contudo, mesmo nestas duas hipóteses, o que foi instituído foi o poder de exigir por parte da comissão e o dever de aceitação por parte do particular. Não houve, todavia, a outorga de execução automática das decisões processuais à comissão, a qual, em qualquer caso de descumprimento, deverá recorrer ao Poder Judiciário para a efetivação da medida e da concretude de seus efeitos (BARROSO, 2000). A norma atributiva de poderes de investigação de autoridade judicial possui caráter material e não processual, instituindo o poder de requisição, mas não o poder de execução.

Em síntese, o significado da expressão "poderes de investigação de autoridades judiciais" é o de conferir à comissão parlamentar de inquérito o direito ou, mais precisamente, a faculdade jurídica de dotar suas determinações de imperatividade. Suas intimações, requisições e demais atos pertinentes à fase investigatória e inquisitorial devem ser cumpridos e, em hipótese de violação, ensejam a instigação do Poder Judiciário para concretizar os meios coercitivos ou mais invasivos (BARROSO, 2000). Tais medidas, entretanto, não são auto executáveis pela comissão. Como qualquer ato de intervenção na esfera individual constitucionalmente resguardada, a sua concretização deverá ser precedida de determinação judicial, por estarem tais atos submetidos ao devido processo legal e à reserva de jurisdição.

Contudo, a título de elucidação, uma minoria doutrinária entende que os atos invasivos ou cautelares das Comissões Parlamentares de Inquérito não estariam sujeitos à cláusula de reserva de jurisdição. Nesse sentido, entende-se, para tais autores, que não pode o legislador originário igualar os poderes dos membros da CPI aos de cunho investigatórios dos juízes e depois restringir tais competências. Logo, para autores que defendem tal linha de raciocínio, os poderes investigatórios estipulados às Comissões Parlamentares de Inquérito não possuiriam limitações formais, sem que isso resulte na violação do plexo de direitos e garantias

fundamentais, mas apenas no que diz respeito à desnecessidade de convalidação das medidas por parte das autoridades judiciais (GONÇALVES, 2001).

No que tange ao controle dos atos aprovados pelo colegiado da CPI, os dois principais remédios constitucionais que vão instar as diversas cortes (no caso federal, o Supremo Tribunal Federal) a se manifestar a respeito das CPIs são o Mandado de Segurança e o Habeas Corpus. Não se pode desconhecer que a CPI - qualquer que seja o fato determinado que tenha justificado a sua instauração - não pode exceder, sob pena de incidir em abuso de poder, aos parâmetros que a delimitam, em nosso ordenamento positivo, a extensão dos seus poderes investigativos (OLIVEIRA, 2007). Nesse sentido, prescreve a Constituição no artigo 5º que

“conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público” (BRASIL, 1988).

A regulação constitucional do Habeas Corpus se encontra igualmente no corpo do texto constitucional no artigo 5º, na seção dos Direitos e Garantias Fundamentais, da seguinte forma: “conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”.

Pela localização das regras no texto constitucional no artigo 5º, a doutrina e a jurisprudência entendem de forma pacificada que ambos os incisos do artigo supracitado são de eficácia plena e aplicação direta e imediata, não podendo ser limitadas por se tratarem de cláusulas pétreas constitucionais, tendo em vista o parágrafo 4º do artigo 60 da Carta da República de 1988. Dessa forma, percebe-se porque a maioria das decisões do STF sobre insurreições contra as CPIs se dão na forma de habeas corpus, dado que a utilização do mandado de segurança é subsidiária em relação ao Habeas Corpus, e este é cabível toda vez que alguém sofrer ou se sentir ameaçado de sofrer restrição em sua liberdade de locomoção (seja de forma direta ou indireta) por abuso de poder, e as decisões das Comissões Parlamentares de Inquérito muitas vezes possuem o condão de limitar direta ou indiretamente a liberdade de locomoção. Nesse sentido, visto que o processo penal e o desenrolar investigatório realizado pelas polícias judiciárias são passíveis de controle perante o órgão jurisdicional a partir do instituto do Habeas Corpus, igualmente os atos inquisitoriais das CPIs federais são passíveis de controle pelo Tribunal competente (OLIVEIRA, 2007).

Não obstante os limites constitucionalmente impostos, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) detêm competência para determinar medidas de restrição de direitos, a exemplo da quebra de sigilo telefônico, fiscal e bancário. Outrossim, em consonância com o entendimento jurisprudencial consolidado no Supremo Tribunal Federal (STF), é admitida a determinação de busca e apreensão em áreas que não se encontram abarcadas pela garantia da inviolabilidade domiciliar⁴.

Para a validade de tais medidas restritivas de direitos, o Supremo Tribunal exige que a deliberação seja tomada pelo colegiado da Comissão quando presente sua maioria, e não exclusivamente pelo relator - diferentemente do que ocorre normalmente com as demais comissões - e que seja lastreada em fundamentação idônea e concisa, a qual deve evidenciar os indícios que justificam a restrição imposta aos investigados, sempre se observando os princípios da razoabilidade e da adequação, devido ao fato de muitas vezes estar se adentrando na esfera da privacidade do indivíduo (BARCELLOS, 2025). A razão subjacente a essas exigências reside na necessidade de as CPIs observarem, ainda que de forma flexibilizada, os mesmos parâmetros constitucionais de competência (colegiado) e motivação (necessidade da medida) impostos às autoridades judiciais no exercício de sua função investigativa.

Em harmonia com essa linha de igualdade de limites investigatórios às CPIs, o STF também assegura aos indivíduos convocados a depor perante a Comissão Parlamentar de Inquérito o direito ao silêncio, que se materializa na faculdade de não responder a questionamentos, sendo tal direito de não responder figura primordial do privilégio constitucional da não autoincriminação (*nemo tenetur se detegere*) (BARCELLOS, 2025), extraído do art. 5º, LXIII, da Constituição Federal.

Antes de adentrarmos propriamente nos poderes e limites investigatórios de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, cabe fazer menção aos atos normativos principais que regem o funcionamento das CPIs e alguns outros que complementam os poderes investigatórios dos colegiados, os quais serão sintetizados na parte final deste capítulo.

A nível federal, o arcabouço normativo que rege o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) é primariamente estabelecido pela Lei Federal nº 1.579/1952. Esta legislação, que se encontra recepcionada pela Constituição Federal de 1988, dispõe em seu artigo 1º que as CPIs, criadas nos termos constitucionais, gozam de ampla ação investigativa para apurar fatos determinados que motivaram sua instituição. Recentemente, a Lei nº

⁴ Ibidem.

1.579/1952 foi objeto de alterações pela Lei nº 13.367/2016, que introduziu modificações relevantes, embora parte delas suscite controvérsia (NUNES JR., 2016). Tais inovações versam sobre a faculdade de a CPI pleitear ao juízo criminal competente a condução coercitiva de testemunhas, a aplicação de sanções, e a imposição de medidas cautelares.

Dessa forma, a previsão constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, § 3º) não obsta sua regulamentação por normas infraconstitucionais, desde que estas se mantenham dentro das diretrizes e limites estabelecidos pela Constituição, sob pena de que haja inconstitucionalidade material em caso de desrespeito a tais balizas.

Nesse contexto, destacam-se outras normas que compõem o quadro regulatório das CPIs, caso por exemplo da Lei nº 10.001/2000, que visa a conferir celeridade aos procedimentos adotados pelo Ministério Público e demais órgãos competentes no que tange às conclusões dos relatórios das CPIs, buscando a efetivação da responsabilidade dos acusados; a Lei nº 10.679/2003, que inseriu o § 2º ao art. 3º da Lei nº 1.579/1952, garantindo ao depoente o direito de ser assistido por advogado, inclusive em sessões de caráter sigiloso, em consonância com os mandamentos constitucionais de não-autoincriminação, devido processo legal e direito ao contraditório e ampla defesa; a Lei Complementar nº 105/2001- a qual versa sobre o sigilo das operações financeiras – e estabelece, em seu art. 4º, §1º, que as CPIs, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, poderão obter informações e documentos sigilosos diretamente das instituições financeiras ou por intermédio de órgãos reguladores do sistema financeiro nacional, como é o caso do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários. Contudo, o § 2º impõe a condição de que tais solicitações devem ser previamente aprovadas pelo Plenário da Casa Legislativa ou pelo plenário da respectiva Comissão.

Ademais, a disciplina interna das CPIs é complementada pelos Regimentos Internos das Casas do Congresso Nacional, visto que esses são considerados atos *interna corporis* das Casas mas que podem inovar no ordenamento jurídico: O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/1989) define, em seu art. 35, o requisito constitucional do fato determinado para a criação das Comissões, estabelecendo seu prazo de atuação, composição e a limitação operacional de, no máximo, cinco CPIs simultâneas, salvo exceção regulamentar (NUNES JR., 2016).

O Regimento Interno do Senado Federal (Resolução nº 18/1989), em seu art. 145, detalha os requisitos formais do requerimento de criação, como a indicação do fato

determinado, o número de membros, o prazo de duração e o limite de despesas. O art. 146, por sua vez, obsta a instituição de CPIs sobre matérias afetas à Câmara dos Deputados, às atribuições do Poder Judiciário ou aos Estados-membros, em respeito ao princípio da separação dos poderes e respeito ao modelo federalista estabelecido pelos princípios político-constitucionais estipulados em diversas partes da Constituição Federal.

O Regimento Comum do Congresso Nacional (Resolução nº 1/1979) disciplina a criação das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMI), exigindo requerimento subscrito por um terço dos membros de cada Casa (Deputados e Senadores), com participação equânime de seus membros, ou seja, metade dos membros da CPI mista devem ser senadores e metade deve ser composta de parlamentares da Câmara Federal.

A título de curiosidade e complementação, por não serem as CPIs estaduais e municipais foco deste trabalho, fala-se de passagem que em âmbito estadual e municipal, a matéria também é regulada pelas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, bem como pelos regimentos internos das Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais, sempre observando a hierarquia das normas a partir das permissões e dos limites da Lei Maior (NUNES JR., 2016).

Como já se percebeu, os atos praticados pelas CPIs podem sofrer intervenção do Poder Judiciário no aspecto da legalidade. Até mesmo os atos chamados *interna corporis* podem ser alvo do controle judicial quando atingirem direito subjetivo ou forem praticados em desconformidade com a norma (LIMA et. al, 2011).

Portanto, o princípio da separação de poderes não pode ser interpretado de forma rígida para afastar a intervenção do Poder Judiciário, que visa a correção de atos praticados sem observância aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que regulam a matéria, além de determinar respeito aos princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

Dessa forma, é imperioso demonstrar o raciocínio que baliza a corrente majoritária do pensamento jurídico brasileiro a respeito do controle brasileiro, bem sintetizado no voto do Ministro Sepúlveda Pertence nos autos do julgamento do Mandado de Segurança 256478/DF:

“Com todas as vênias, o contraditório e a ampla defesa assegurados ao mandatário – independentemente de norma regimental expressa do Código de Ética e Decoro – são bastantes a impor o transplante ao processo parlamentar, sempre que

nele se haja de admitir a prova oral, da regra que a audiência das testemunhas da acusação haja de preceder à inquirição daquelas arroladas pela defesa. Essa precedência não é regra de mera ordenação procedimental, mas imperativo da ‘relação dialógica’ – usando a expressão do Ministro Celso de Mello – em que se há de desenvolver todo e qualquer processo regido pela garantia da contraditoriedade, que, acentuou S.Exa., há de ser ‘efetiva e real, não meramente simbólica ou retórica, ensejando-se ao que sofre uma acusação’ – seja qual for a sua índole, penal, administrativa ou política – ‘a possibilidade de contestar, de contrariar e de se opor a qualquer prova que lhe seja prejudicial’, o que – enfatizo – envolve a de produzir contraprova da anteriormente oferecida pela acusação. ‘É formalidade essencial do processo’ – já o proclamara o Tribunal, em acórdão da lavra autorizada do mestre Evandro Lins (RHC 43.931, 21.2.67) -, ‘que as testemunhas arroladas pela acusação sejam ouvidas com anterioridade às da defesa. Para criticar o que foi arguido pelo órgão da acusação não é possível que essa contestação seja feita antes do conhecimento pleno dos elementos trazidos aos autos pelo Ministério Público. A inversão das inquirições traz, por si mesma, prejuízo, que se presume de modo absoluto, à defesa do acusado’ (BRASIL, STF, 2007, on-line).

Conclui-se, portanto, pela possibilidade e legitimidade do controle do Poder Judiciário sobre os atos das CPIs, a fim de garantir a observância aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal (BRASIL, STF, 2007). Destarte, para finalizar este capítulo, é importante para efeito de compreensão elencar os principais poderes e seus respectivos limites investigatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito Federais – alguns já tratados anteriormente para explicar temas correlatos que necessitavam da devida complementação -, limites estes que surgem da Constituição Federal, das Leis em sentido amplo e principalmente, da jurisprudência. Logo, os poderes de investigação outorgados às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) de âmbito federal encontram-se balizados pela Constituição Federal e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). A seguir, delineiam-se os principais poderes e em seguida, suas limitações:

1. A CPI detém a prerrogativa de convocar qualquer indivíduo para prestar depoimento, seja na qualidade de testemunha ou de indiciado, abrangendo particulares, servidores públicos, Ministros de Estado e titulares de órgãos vinculados à Presidência da República, desde que a oitiva demonstre pertinência e necessidade para a elucidação do fato determinado sob apuração. Contudo, membros do Poder Judiciário não estão compelidos a comparecer para depor sobre o exercício da função judicante, sob pena de violação ao princípio da separação de Poderes⁵.
2. O STF exige que a convocação seja efetuada de forma pessoal, sendo defesa a intimação por meios alternativos não presenciais (postal ou telefônico)⁶. Deve-se observar,

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

adicionalmente, em favor de certas autoridades (como Ministros de Estado), a prerrogativa de agendar a data e a hora do depoimento, em simetria com o previsto para o processo penal⁷.

3. As testemunhas estão obrigadas a comparecer, sendo lícita a requisição de força policial para sua condução coercitiva em caso de ausência injustificada. Por outro lado, os indiciados e investigados não são passíveis de condução coercitiva em decorrência do princípio da não autoincriminação⁸ (*nemo tenetur se detegere*), verdadeiro pilar dos direitos subjetivos do investigado dentro da fase inquisitorial do processo penal. A CPI deve assegurar ainda os direitos constitucionais dos depoentes, destacando-se o direito ao silêncio (art. 5º, LXIII, CF), o direito à assistência técnica de advogado, o sigilo profissional e as garantias à imagem e à indenização por danos morais, todos consectários do artigo 5º da Constituição da República de 1988. Todavia, em uma visão expansiva dos direitos de defesa do investigado, o STF vem entendendo atualmente que o privilégio contra a autoincriminação se estende a qualquer pessoa ouvida pela Comissão, independentemente de sua condição formal (testemunha ou indiciado)⁹. O indivíduo está obrigado a comparecer à sessão, mas possui a faculdade de não responder às perguntas formuladas, não podendo ser compelido a produzir prova contra si. Como dito há pouco, é direito do depoente ser assistido por advogado, o qual pode se comunicar de forma privada com o cliente, adverti-lo sobre o direito ao silêncio e protocolar reclamações, verbais ou escritas, contra comportamentos arbitrários ou violações de princípios constitucionais ou regimentais por parte da CPI, sendo vedado à Comissão obstar o pleno exercício das prerrogativas profissionais da advocacia. Por fim, em relação a Indígenas, conforme precedente do STF, a inquirição destes exige a realização do ato em área indígena, em data e hora previamente ajustadas com a comunidade, e sob a presença obrigatória de representante da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e de um antropólogo com conhecimento da cultura local¹⁰.
4. É permitido também como resultados dos poderes de instrução probatória todas as formas de perícias e exames necessários à dilação probatória, bem como requisição de documentos e busca de todos os meios de prova legalmente admitidos, pois entende-se que a investigação parlamentar somente será possível se as CPIs puderem se utilizar de

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

instrumentos que lhe permitam realizar suas atribuições. Nesse sentido, as CPIs podem requerer, entre outras diligências, exames grafotécnicos, análises contábeis, coleta de provas, acareações e auditorias. Atualmente, as acareações são muito utilizadas pois é muito comum que estratégias de defesa de diferentes indiciados e testemunhas entrem em colisão, levando os parlamentares a ouvir as duas partes simultaneamente para captar a verdade dos fatos e quaisquer contradições e omissões propositais por parte dos depoentes

5. Quebra de sigilos (bancário, fiscal e telefônico): A quebra dos sigilos bancário, fiscal e telefônico insere-se na esfera de competência investigatória da CPI e não está sujeita à cláusula de reserva de jurisdição. Contudo, com a quebra, CPI torna-se a depositária do segredo, incumbindo a seus membros o dever de respeito e preservação do sigilo dos dados a ela transmitidos, tendo a jurisprudência decidido que configura transgressão altamente reprovável o compartilhamento dos fatos e dados obtidos através do sigilo¹¹. Reitera-se que quebra de sigilo telefônico não se confunde com interceptação telefônica. Esta última constitui medida sujeita à reserva de jurisdição e, portanto, é vedada à CPI.

É imperioso ressaltar que, na órbita de validade dos pedidos investigatórios realizados pela CPI, qualquer medida restritiva de direitos, incluindo a quebra de sigilos, deve ser fundamentada e observada a colegialidade, exigindo-se a deliberação pela maioria absoluta dos membros da CPI, sendo vedada a determinação monocrática (seja pelo Presidente ou pelo relator da comissão inquisitorial).

Por outro lado, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) não têm competência para:

1. Decretar prisões, exceto se o crime for em flagrante. Entende o Supremo Tribunal que:

“o ordenamento constitucional brasileiro, ressalvadas as situações de flagrância penal ou de prisão na vigência do estado de defesa, somente deferiu competência para ordenar a privação da liberdade individual aos órgãos que, posicionados na estrutura institucional do Poder Judiciário, acham-se investidos de função jurisdicional. A Comissão Parlamentar de Inquérito, desse modo, exatamente por não dispor da prerrogativa magna de julgar, não parece possuir, como efeito consequencial, competência para determinar, “ex auctoritate propria”, a prisão de qualquer pessoa” (BRASIL, STF, 1997, on-line).

¹¹ Ibidem.

2. Determinar a aplicação de medidas cautelares, tais como indisponibilidade de bens, arrestos, sequestro, hipoteca judiciária ou, ainda, proibição de ausentar-se da comarca ou do país, pois tais medidas são sujeitas à reserva de jurisdição¹².
3. Proibir ou limitar a assistência jurídica aos investigados. A Constituição Federal consagrou, em seu artigo 133, a indispensabilidade e a imunidade do advogado como princípios constitucionais. Em julgado no Supremo Tribunal Federal, um ex-ministro postulou que “a assistência por profissional da advocacia constitui um direito, até mesmo natural, do cidadão, estando pedagogicamente previsto no campo normativo. A admissibilidade integra o devido processo legal na substância”¹³.
4. Determinar a anulação de atos do Poder Executivo, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes, corolário da República Federativa do Brasil presente na Carta Constitucional, mais especificamente no artigo 2º¹⁴.
5. Determinar a quebra do sigilo judicial (ou segredo de justiça), pois nem mesmo o Judiciário detém essa competência. Assim, fixou-se entendimento de que “o sigilo imposto a processo sujeito a segredo de justiça é oponível a Comissão Parlamentar de Inquérito”¹⁵.
6. Determinar a interceptação telefônica, por ser esse ato reservado à competência jurisdicional.
7. Determinar a busca e apreensão domiciliar de documentos. A inviolabilidade do domicílio, garantida pelo art. 5º, XI, CF/88, não pode ser violada por ato de CPI, mesmo que decidido de forma colegiada. Há necessidade de ordem judicial para que se possa realizar a busca e apreensão domiciliar de documentos. Logo, como foi exibido acima, a Comissão deve solicitar ao juízo competente a busca.
8. Apreciar atos de natureza jurisdicional (decisões judiciais), sob pena de se ferir a separação de Poderes. Do mesmo modo que a CPI não pode convocar para depoimento autoridade judicial para falar sobre a função típica do poder judiciário, não pode a comissão avaliar e tomar medidas sobre decisões judiciais.
9. Convocar o Chefe do Poder Executivo. Esse impedimento deriva do art. 50, CF/88, que não menciona a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo ser convocado para prestar informações à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal ou a qualquer uma de suas

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

comissões. Poderão ser convocados para prestar informações ao Poder Legislativo, sob pena de crime de responsabilidade em caso de desobediência sem justificativa adequada, os Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República.

CPIs Federais dos EUA: Origem Histórico-constitucional, Poderes e Limites

A teoria da tripartição de poderes, ou separação de funções, conforme a terminologia adotada por autores específicos, constituiu a base para o desenvolvimento do sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos) que marca a maioria dos estados modernos ocidentais, como foi citado anteriormente. Esse princípio foi veementemente defendido pelos fundadores da República norte-americana em meados do século XVIII, como parte da resposta liberal aos estados absolutistas e contra a tirania dos monarcas (LIMA et. al, 2011). Destaca-se que foi nos Estados Unidos da América que a referida teoria adquiriu sua configuração constitucional contemporânea, um processo impulsionado por seus fundadores e respectivos precursores da Carta Constitucional americana, denominados "os federalistas", em específico James Madison, Thomas Jefferson, George Washington, Alexander Hamilton e John Adams.

Para os “pais fundadores”, criar mecanismos de controle do poder executivo era considerado uma necessidade premente. Nesse sentido, uma parte significativa do documento que declarou a independência dos Estados Unidos da América – A Declaração de Independência – era uma descrição dos males e atividades nocivas que as colônias inglesas sofriam sob o jugo do rei George III da Inglaterra. Neste ponto específico da crítica à monarquia da Grã-Bretanha, o que era mais criticado pelos colonos norte-americanos era a falta de representatividade no parlamento britânico, pois considerava-se que a legislação criada pelo legislativo britânico tornava a vida nas colônias mais difícil (TUREK, 2024). Algumas leis – chamadas de *acts* na redação legislativa norte-americana e inglesa – consideradas prejudiciais pelos colonos devido ao seu aspecto de majoração tributária e instituição de monopólio de venda para a Coroa Inglesa, como o *Sugar Act*, *Stamp Act* ou *Tea Act* - foram promulgadas pelo Parlamento inglês e não pelo rei. Contudo, havia uma crença ampla de que a monarquia, dominando a assembleia representativa, detinha a responsabilidade pela aprovação de tais

medidas, de modo que o ônus político da aprovação e execução de tais leis não recaía sobre atuação coletiva ou individual dos parlamentares à época. Dessa forma, em síntese, havia uma crença generalizada que caso o chefe de estado (neste caso, o rei) não fosse devidamente controlado pelos representantes do povo, mais cedo ou mais tarde se apressaria em prejudicar os cidadãos de forma despótica e arbitrária, pois ainda se mantinha no imaginário dos colonos norte-americanos a ideia de reis tiranos (TUREK, 2024).

No que tange à consequência de tal imagem negativa do rei entre os colonos, esta gerou repercussões também na esfera jurídica e nos costumes legais. Contudo, antes de entrar propriamente nos efeitos jurídicos da cultura política dos colonos norte-americanos, deve-se fazer uma breve explicação do peso dado aos costumes nos sistemas jurídicos anglo-saxônicos, em específico da *Common Law*.

Ao contrário do que ocorre na prática da *Civil Law*, à qual se amolda o Brasil e outros países de origem latina, nos países adeptos da *práxis* jurídica da *Common Law*, em especial os EUA e a Inglaterra, a prática jurídica e o costume muitas vezes prescindem de positivação legal para que surjam efeitos político-jurídicos. Nesses sistemas jurídicos, o direito consuetudinário sempre foi muito forte e respeitado, independentemente de previsão legal; tanto é que a Constituição da Inglaterra é uma constituição histórica e flexível, resultado de costumes jurídicos construídos secularmente. De modo semelhante, no caso de algumas práticas de fiscalização do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, como os *Select Committees* e os *Congressional Inquiries* – comissões análogas às CPIs no caso americano –, tais eram consideradas inerentes à atividade parlamentar pelo costume e pela prática legislativa tanto nas Assembleias de Colonos como no próprio Parlamento Inglês, de modo que, no imaginário político anglo-saxônico, o poder de legislar implicava naturalmente o poder de “observar” (em sentido amplo), se as leis estavam sendo “fielmente executadas” (TUREK, 2024), de modo que era desnecessário que letra da lei “regulasse” essa faculdade legislativa.

As práticas investigatórias pelo parlamento inglês remontam ao ano de 1571, quando foram introduzidas, e desde seu início, as atribuições inquisitoriais somente se expandiram. Tais poderes incluíam chamar testemunhas para prestar depoimentos mas também poderes de punição por desobediência ou perturbação dos trabalhos judiciais em caso de se negar a colaborar com a investigação parlamentar (figura chamada grosso modo de *contempt* no direito norte-americano). Tais poderes eram frequentemente usados de forma severa para prender cidadãos que não prestavam documentos considerados satisfatórios ou então que não apareciam

presencialmente para depor. No início, tais prerrogativas foram utilizadas somente para assuntos militares, mas com o passar do tempo passaram a ser utilizadas na seara civil, administrativa, e até nos negócios externos das companhias de comércio patrocinadas pela Coroa Inglesa. Em síntese, ficou evidente que os poderes eram vastos e que as áreas suscetíveis de se tornarem, a qualquer momento, objeto de uma investigação eram praticamente ilimitadas, desde que guardassem alguma conexão com os assuntos públicos discutidos ou de interesse no Poder Legislativo. Assim, no decorrer da história de formação das colônias norte-americanas, representantes dos colonos e legisladores que posteriormente se reuniram e formariam os Estados Unidos da América estavam familiarizados com tais instrumentos de supervisão legislativa sobre o Poder Executivo (TUREK, 2024). O costume investigativo do Poder Legislativo foi naturalmente incorporado aos ideais da Convenção da Filadélfia, tornando desnecessária sua positivação na Carta Constitucional Americana. Contudo, tal vazio normativo não tardou a gerar na prática política controvérsias que seriam posteriormente reguladas e sanadas pelo Poder Judiciário norte-americano.

O primeiro caso que ensejou a criação de uma comissão parlamentar de inquérito foi o caso da derrota do político e general americano Arthur St. Clair em uma incursão militar para restabelecer a paz na atual região do meio-oeste americano contra os indígenas (região de *Wabash*, que corresponde atualmente a uma parte do Estado de Ohio). À época, os militares enviados pelo Governo Federal, sob as ordens do presidente George Washington, tinham como objetivo restabelecer a paz e a ordem pública na região do meio-oeste, devido ao fato de que os nativos americanos se rebelaram contra a transferência automática da supervisão das suas terras e do seu comércio pela Coroa Britânica ao governo americano com a derrota daqueles durante a Guerra de Independência (chamada de “*American Revolutionary War*”). Em termos históricos, durante as disputas políticas e revoltas coloniais norte-americanas contra a Coroa Inglesa, os nativos americanos eram aliados dos Britânicos, em decorrência da oposição política que possuíam em comum contra os colonos que ocupavam os territórios das treze colônias (TUREK, 2024). Com essa transferência de “supervisão política e territorial” automática da Coroa para os recém-formados Estados Unidos da América, os nativos - que não foram consultados - se rebelaram. Passaram, então, a roubar e saquear casas e propriedades dos colonos, pois estes se deslocaram para o meio-oeste em busca de terras para se ocupar e enriquecer, além de estabelecer o domínio do governo americano para novas fronteiras territoriais. Para tais nativos, os colonos americanos não passavam de intrusos em suas terras.

Dessa forma, no verão de 1791, a disrupção no processo de expansão territorial resultou no envio de tropas de aproximadamente mil e quinhentos homens, cuja intenção era “construir uma série de fortes que se tornariam bases de operação militar contra as tribos indígenas que atacavam os colonos americanos na fronteira de Ohio” (TUREK, 2024, p. 135). Contudo, em uma manhã, os militares acampados foram atacados por três tribos diferentes em uma ação que culminou na considerada maior vitória dos nativos americanos e proporcionalmente no maior desastre militar que o EUA já sofreram. Segundo dados, mais de seiscentos e cinquenta soldados morreram e mais de duzentos e setenta e um ficaram feridos. Dessa forma, surgiu uma preocupação real da capacidade de os Estados Unidos se defenderem militarmente contra ataques, especialmente os externos, visto que a derrota acachapante tinha ocorrido por nativos americanos possuidores de tecnologia de guerra considerada rudimentar (TUREK, 2024).

A partir de então, as notícias chegaram a Washington e decidiu-se que algo deveria ser feito a respeito. Havia dúvidas de como proceder a respeito da matéria para investigar e dar uma resposta concreta à sociedade. Alguns representantes da câmara baixa americana (chamada oficialmente de *House of Representatives*) queriam que o próprio chefe do Executivo, George Washington, conduzisse uma investigação, pois uma investigação por parte do Congresso ou por qualquer de suas casas violaria o princípio da separação dos poderes, segundo defensores deste princípio como algo absoluto e estanque. Outros acreditavam que os poderes de investigação residiam no Congresso e seriam extensão natural dos poderes de impedir o chefe do Executivo (TUREK, 2024).

Posteriormente, sob o argumento amplamente aceito entre os parlamentares de que o Congresso teria poder de inquirir assuntos conduzidos com dinheiro público, constitui-se um “*select committee* composto por sete membros, munidos da autoridade do congresso para “convidar membros do poder executivo para prestar depoimento e solicitar quaisquer documentos que pudessem ser úteis” (TUREK, 2024, p. 136).

Essa primeira experiência marcou o início da prática de controle legislativo nos Estados Unidos estabeleceu uma série de parâmetros para a investigação parlamentar. Em primeiro lugar, cristalizou o entendimento de que o Congresso Nacional americano detém o poder de supervisionar as ações do chefe do Executivo federal dos EUA. Ainda que o controle dos atos dos governantes tenha sido um dos grandes motes dos federalistas que defendiam a independência, existia à época uma dúvida por um grande número de parlamentares se a intromissão do Congresso sobre assuntos do executivo - sem ser por meio do processo de

impedimento e em decorrência da ausência de previsão legal na Constituição - não violaria a separação dos poderes, baluarte da Constituição dos Estados Unidos da América. Após rodadas de conversas e discussões políticas, chegou-se ao consenso que originou a segunda regra estabelecida para a investigação parlamentar: o Poder Executivo americano poderia ser investigado em casos que pela sua natureza não seriam relacionados ao impeachment presidencial, desde que servissem como meio de encontrar soluções que melhorariam os serviços governamentais (TUREK, 2024). Em terceiro lugar, estabeleceu-se a autoridade discricionária do Presidente da República dos EUA de, dentro de certas balizas legais, decidir quais documentos poderiam ser exibidos ao Congresso (falar-se-á detalhadamente de tal faculdade executiva posteriormente), estabelecendo uma limitação que se estende desde os primeiros dias da república estadunidense até os dias de hoje, sendo que tal faculdade administrativa foi modulada juridicamente durante o julgamento do ex-presidente Richard Nixon, sendo utilizado por diversos presidentes, desde George Washington até Bill Clinton e Donald Trump.

Como resultado do debate político no final do século XVIII, a investigação sobre a atuação do General St. Clair demonstrou à classe política e à sociedade americana que a investigação por parte do congresso era o meio próprio para coletar informações que pudessem melhorar o funcionamento do governo (TUREK, 2024), pois sem os documentos e relatos obtidos na investigação, não haveria vontade e momento político para sanar as deficiências no Departamento de Guerra, considerado o grande responsável pela derrota acachapante das forças armadas norte-americanas frente aos americanos nativos (TUREK, 2024).

A prática investigatória do Congresso Americano, estabelecida no caso St. Clair com os seus pilares, sofreu diversas modificações ao longo do tempo. Ela sobreviveu a várias discussões jurídicas até o julgamento pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América no paradigmático caso *McGrain v. Daugherty* de 1927, que estabeleceu claramente o escopo do poder investigativo pelo Poder Legislativo, quase um século e meio depois da primeira investigação pelo Congresso Federal (TUNSTALL, 1954). Apenas para elucidação maior e a título de curiosidade, por ser o foco deste trabalho os poderes e limites investigatórios, quatro casos foram marcantes para o estabelecimento das diretrizes inquisitórias do Congresso Nacional americano pela jurisprudência americana, representando no tempo avanços e recuos do poder investigatório judicial, a saber: *Anderson v. Dunn* (1821); *Kilbourn v. Thompson* (1881); *Re Chapman* (1897); e *Marshall v. Gordon* (1917). Os conflitos e questionamentos nas decisões de tais casos foram tão diversos que somente duas teses foram definitivamente

estabelecidas nesse julgado paradigmático: que o Congresso (americano) possui não somente os poderes expressamente garantidos pela Constituição, mas também os poderes auxiliares e necessários para tornar os poderes expressos eficazes; e em segundo lugar, que nenhuma das Casas do Congresso tem um poder geral para investigar assuntos privados e “obrigar divulgações delas, mas apenas um poder limitado, conforme demonstrado quando a regra supracitada [de poderes expressos e implícitos para ação legislativa] é corretamente aplicada” (TUNSTALL, 1954, p. 883).

O julgamento do caso *McGrain v. Daugherty* surgiu de uma investigação do Senado em cooperação com o Procurador-Geral dos EUA, que culminou na prisão do irmão do procurador como resultado da recusa em aparecer perante o Senado Americano em uma investigação para responder questões pertinentes, buscando informação necessária que serviria de base para “ação legislativa” (legislação) e outras medidas correlatas (TUNSTALL, 1954). Dessa forma, o conflito emergente sedimentou a doutrina *per se* em sua essência de que o poder de inquisição, com os meios de o impor, são essenciais e apropriados à função legislativa. Assim, seria apropriada a investigação de qualquer assunto, desde que haja a possibilidade de relevância e materialidade para alguma legislação; tais temas, portanto, seriam passíveis de investigação pelo Congresso, sendo que a relevância e a materialidade dos temas sob investigação eram presumida, tornando desnecessária a comprovação de pertinência (TUNSTALL, 1954), pois a Suprema Corte rechaçou a ideia defendida de que o legislador originário desenhou uma lei para que tal fosse aplicada de má-fé. Discussões e julgados posteriores a respeito do poder de inquisição parlamentar definiram alguns conceitos jurídicos e questões procedimentais, mas não ampliaram ou restringiram o escopo dos poderes inquisitoriais.

Antes de tratarmos propriamente das limitações investigativas, deve-se debruçar pontualmente sobre a moldura legal que orbita as investigações parlamentares. Nesse sentido, algumas leis e estatutos jurídicos regulam os procedimentos e investigações iniciadas pelas casas legislativas federais norte-americanas. Os regimentos internos de cada casa estabelecem regras específicas a serem seguidas pela legislatura americana, que dura apenas 2 anos, ao contrário do que é observado no Brasil. A cada nova legislatura, as comissões de ambas as casas adotam regras internas que orientam seus trabalhos. Ainda que a maioria das regras permaneça igual entre legislaturas subsequentes, a ênfase contínua dada às investigações pelo parlamento federal dos EUA demonstra que pequenas mudanças podem fazer a diferença no andamento dos trabalhos das comissões (KELNER et al., 2025). Questões como direitos das minorias parlamentares, prerrogativas dos presidentes das comissões em expedir intimações de forma

unilateral, recurso ao plenário, tomada de depoimento sob o juramento de falar a verdade (*under oath*), ou então depoimento sob sigilo na verdade são apenas alguns exemplos de temas que o regimento interno de cada casa regula, ora de forma semelhante, ora de forma distinta (KELNER et al., 2025).

Logo, as fontes de limitação da autoridade do Congresso podem derivar de: opiniões judiciais, resistência dos sujeitos, jurisdição investigativa, autorregulação do Congresso e disputas entre os poderes. A limitação da autoridade de supervisão, especialmente envolvendo conflitos entre os poderes, é controversa e, em grande parte, não está definida. Esses conflitos investigativos ocorrem frequentemente na ausência de envolvimento judicial e são, em geral, resolvidos informalmente. Ainda que legalmente válidos, argumentos jurisdicionais são quase impossíveis de serem aplicados na fase inicial da investigação. Nesse sentido, o Congresso Americano não possui uma autorregulação relevante e, a menos que a situação se agrave a ponto de um processo criminal ou civil por desacato ou uma crise constitucional, é improvável que haja qualquer envolvimento judicial na determinação jurisdicional. Portanto, na prática, as limitações jurisdicionais são aplicadas ao Congresso da mesma forma que as limitações relativas: em função da determinação e da influência da parte recalcitrante (WRIGHT, 2014), por se tratarem de cortes marcadas por influência política.

Nesse sentido, o Congresso norte-americano possui instrumentos legais para supervisão e investigação legislativa, aqui incluídas as Comissões Parlamentares de Inquérito. Os manuais elaborados pelos servidores do legislativo federal apontam que historicamente os comitês de congressistas se apoiaram majoritariamente nas audiências públicas e intimações para deposição de testemunhas para a obtenção de informações e atingir os seus objetivos (BRASS et al., 2022). Porém, mais recentemente as comissões do congresso passaram a confiar mais na comunicação e nos contatos com os seus funcionários, bem como outras tentativas mais informais de coletar informações – relatórios, entrevistas, entre outros – antes de iniciar os procedimentos formais necessários, como emitir intimações, realizar depoimentos oficiais ou envolver os sujeitos das investigações em audiências públicas.

A partir de agora, tratar-se-á formalmente das limitações investigativas. Para interpretação e compreensão das limitações, deve-se estipular como limitação qualquer situação legal, condição ou regra que pode prevenir, impedir ou restringir qualquer investigação ou suas condutas. Nesse sentido, é importante notar que tal abstração do conceito se deve ao funcionamento do sistema da *Common Law*, que não possui em sua prática descrever

detalhadamente as situações limitadoras com o intuito de listar, na maior medida possível, o âmbito de aplicação da norma, como é típico dos sistemas jurídicos da *Civil Law*, ou seja, a redação da lei anglo-saxônica é mais aberta em questão de sentido. Desse modo, para melhor compreensão, é necessário utilizar as palavras do autor para que a explicação fique mais clara:

“As limitações às investigações podem ser classificadas em duas categorias: primeiro, aquelas que afetam o poder de iniciar e conduzir uma investigação; e, segundo, aquelas que afetam a maneira e os incidentes de conduzi-la. A falta de poder é a mais severa de todas as limitações, e a primeira categoria abrange, portanto, as limitações a todas as investigações que estão fora do âmbito do poder do Congresso. A segunda categoria, quando aplicável, diz respeito principalmente às limitações às investigações dentro desse poder” (TUNSTALL, 1954, p. 887).

A partir disso, percebe-se então que a segunda categoria de limitações é subsidiária e somente é aplicada quando os argumentos relativos à primeira limitação não são acolhidos, ou seja, a discussão de restrição sobre maneiras e procedimentos só é válida se os poderes de iniciativa e condução de uma investigação são juridicamente válidos de acordo com o caso fático.

Ademais, ao tratarmos dos limites propriamente ditos das CPIs americanas, deve-se fazer menção a um privilégio presidencial que caracteriza um “limite subentendido” à colhida de documentos por parte das Comissões do Congresso norte-americano, sejam elas permanentes ou temporárias com o fim de realizar práticas inquisitoriais. Tal “limitação” diz respeito à decisão unilateral dos chefes de departamentos do Poder Executivo ou do próprio Presidente da República em reter documentos e informações sob o argumento de que entregá-las às comissões do Congresso Americano violaria o interesse público e a segurança nacional (TUNSTALL, 1954). A esse raciocínio subjaz a ideia de que as investigações do Congresso devem respeitar a doutrina de separação dos poderes, e, portanto, uma categoria específica dos documentos produzidos pelo poder executivo não poderia ser exibida às comissões, sob o risco de prejudicar a segurança do estado e o interesse público, como questões militares, diplomáticas etc. Contudo, a jurisprudência já decidiu que não se qualificam como interesse público, ensejando o sigilo documental, a proteção da imagem do “presidente, de seus associados, ou de seu partido político”; além de não estarem acobertados pelo sigilo atividades vexatórias, impróprias ou ilegais conduzidas pelo Poder Executivo (TUREK, 2024), por ser uma das funções das comissões justamente fiscalizar e reprimir, quando cabível, tais práticas nocivas à Administração Pública. É imperioso ressaltar que a doutrina de separação dos poderes e sigilo dos documentos não é absoluta, como ficou definido no caso paradigmático julgado na suprema

corte dos EUA “*United States v. Nixon*”, em que os ministros chegaram por unanimidade à conclusão que o privilégio da confidencialidade e a doutrina da separação dos poderes não podem sustentar privilégio de imunidade absoluta contra processos judiciais em todas as circunstâncias, devendo a validade do sigilo ser analisada casuisticamente (TUREK, 2024).

No que diz respeito aos procedimentos e tomadas de depoimentos em loco no Congresso, é imperioso ressaltar que o Congresso possui dois instrumentos de coerção pelos quais pode compelir a resposta a sua intimação (*subpoena*) ou a qualquer outro instrumento processual, e punir o desacato às suas ordens. Em virtude de seus poderes gerais de punir por desacato (*contempt power*), a Casa pode ordenar a detenção da pessoa que vai testemunhar para garantir sua presença para interrogatório e manter a custódia durante a sessão como sanção por atos de desacato à sua autoridade, como se fosse uma espécie de condução coercitiva (LASHLEY, 1954). Alternativamente, o Presidente do Senado ou o Presidente da Câmara dos Representantes (*Speaker of the House*), após a devida autorização, pode certificar uma violação da Seção 192 do Título 2 do *U.S. Code* – compilado de leis federais permanentes - ao Procurador Distrital (equivalente ao membro do Ministério Público Estadual) competente para a devida ação judicial. É relevante notar que as duas distintas medidas de reparação aplicáveis para punir o mesmo ato são passíveis de coexistir (LASHLEY, 1954), não havendo que se falar em *bis in idem*.

Ademais, as limitações relativas a segunda categoria – dos procedimentos investigativos – são tão extensas quanto as situações fáticas que evocam os questionamentos acerca da propriedade dos meios inquisitoriais. Nesse contexto, entra em voga a questão da pertinência das perguntas e questionamentos com o assunto que está sendo investigado, de modo que a pertinência deve ser avaliada de acordo com a resolução que rege a comissão (caso seja permanente) ou que determinou o fato a ser investigado pela Comissão Parlamentar de Inquérito. Como a jurisprudência é divergente sobre os limites à perguntas e procedimentos, a doutrina insere como limite pacificado a tais mecanismos e seu uso o respeito às liberdades fundamentais inseridas no arcabouço dos direitos fundamentais, ou *Bill of Rights*, que inclui as dez primeiras emendas (ou artigos) da Constituição dos Estados Unidos da América (TUNSTALL, 1954). De qualquer forma, as limitações à práticas investigatórias se baseiam principalmente na 1ª emenda, na 4ª emenda e 5ª Emenda da Constituição Federal dos EUA, sendo que esta última consagra o princípio da não autoincriminação da testemunha ou do depoente, em que ela pode optar pelo silêncio. Tais emendas e suas aplicações serão definidas a seguir.

A 1ª emenda garante aos cidadãos liberdades negativas frente ao estado, pois entende-se que as liberdades de credo e de expressão garantem também a liberdade de *não* se expressar, sendo a liberdade de expressão e suas formas derivadas verdadeira base do sistema político-constitucional estadounidense. Enquanto tal liberdade de ausência de expressão tem gerado controvérsia nas relações privadas, não há nenhuma dúvida quanto à sua aplicabilidade sob o argumento político perene na histórica americana de proteger o indivíduo das ingerências indesejadas do estado, servindo de escudo aos particulares muitas vezes nas comissões congressuais inquisitoriais em caso de questões sem pertinência temática ou investigações com vício de iniciativa e abusos de poder. Contudo, tal como ocorre no ordenamento jurídico pátrio, a ponderação dos princípios constitucionais pode levar a preterição da 1ª emenda – a qual não é absoluta - em casos em que os interesses nacionais vitais falem mais alto do que as liberdades negativas (TUNSTALL, 1954). Logo, a aplicação real de tal proteção constitucional em uma investigação do Congresso é tarefa delicada que envolve ponderar o interesse público do Congresso em coletar informações que subsidiem legislação com os interesses do particular em ver sua privacidade respeitada.

Dentro do debate da aplicação prática da 1ª emenda, é relevante esclarecer que no caso *Watkins v. United States* a corte assentou que o elemento crítico no momento da ponderação são a existência e a relevância que deve ser dada ao interesse público do congresso em exigir divulgação de informações de um depoente recalcitrante (CORNELL, 2025). Em síntese, a extensão da possibilidade de não falar como escudo protetor do depoente – baseado na 1ª emenda – depende da força e relevância da intenção do comitê legislativo. Tal método de ponderação baseado na relevância e imprescindibilidade da informação para embasar futura legislação versus a privacidade do indivíduo historicamente sugere que aquele argumento tem sido mais valorizado, mesmo que os argumentos para a derrocada da liberdade de não falar tenham sido controversos. A título de exemplo, no caso *Barenblatt v. United States*, um professor universitário foi condenado por desacato criminal ao Congresso, após se recusar a responder, sob a alegação da Primeira Emenda, a questionamentos da *House Un-American Activities Committee* (HUAC) – responsável por investigar suspeitos de envolvimento com atividades comunistas e sobre seu envolvimento com o Partido Comunista – durante a Guerra Fria. O depoente alegava que a comissão não poderia se intrometer nas conversas privadas e se debruçar sobre as crenças opiniões políticas particulares do indivíduo. A Corte rechaçou a tese defensiva, sustentando que a Primeira Emenda "não confere a uma testemunha o direito de resistir à inquirição em todas as circunstâncias" (CORNELL, 2025). Em vez disso, a resolução

da controvérsia exige o balanceamento dos interesses (ou *balancing test*) em conflito: os interesses privados (os direitos da Primeira Emenda da testemunha) e os interesses públicos inerentes às circunstâncias específicas do caso.

Ao aplicar esse teste, a Corte reconheceu o "amplo poder" do Congresso para legislar sobre "a atividade comunista no país". O interesse governamental em jogo foi caracterizado como de "autopreservação", fundamentado no fato de que um dos princípios centrais do Partido Comunista era a derrubada violenta do governo americano. Em contrapartida, o texto da decisão dedicou pouca atenção aos direitos individuais da testemunha. Ao ponderar os interesses em competição, a decisão em *Barenblatt* concluiu que a balança de interesses deveria pender em favor do governo (CORNELL, 2025).

Por outro lado, a 5ª emenda da Constituição dos EUA prescreve em parte de seu texto que nenhuma pessoa deve ser compelida em qualquer caso criminal a testemunhar contra si mesma. Ainda que a proteção de acordo com o texto se limite aos casos criminais, a Suprema Corte decidiu que o privilégio contra auto incriminação se aplica a qualquer testemunha que apareça perante uma comissão (comitê) parlamentar (CORNELL, 2025). Dessa forma, quando invocada, o privilégio protege uma testemunha/depoente de ser compelida a depor com afirmações que possam direta ou indiretamente providenciar evidência que poderia ser usada contra a testemunha em um consequente processo criminal ou de ser punida por se recusar a responder a perguntas de uma comissão. Apesar de a Suprema Corte dos EUA já ter reconhecido as consequências nocivas de ampla proteção, ela também reconheceu que a 5ª emenda deve ser reconhecida como “um privilégio de grande valor, uma proteção para os inocentes, embora um abrigo para os culpados, e uma salvaguarda contra processos judiciais imprudentes, infundados ou tirânicos” (CORNELL, 2025, s/n).

Além disso, as testemunhas e depoentes também possuem o poder de invocar a 5ª emenda para permanecerem em silêncio frente a uma investigação parlamentar, ramificação secundária, porém essencial, para a autopreservação dos interesses do depoente. Tal privilégio foi estabelecido em uma série de casos que dizia respeito sobre a atividade comunista em solo americano. Nos casos que estabeleceram tal regra, cada testemunha teria se recusado a responder perguntas frente à comissão inquisitorial anticomunista (CORNELL, 2025). Contudo, tais premissas do uso do silêncio para não se auto incriminar foram rejeitadas pela comissão e as testemunhas foram processadas criminalmente por “desacato” ao Congresso Americano. Contudo, posteriormente a Suprema Corte dos EUA reverteu todas as três

condenações, simultaneamente estabelecendo importantes fundamentos para a aplicação do privilégio do silêncio em comitês de investigação do Congresso dos EUA bem como parâmetros para invocar e derrogar o direito ao silêncio.

Por fim, a quarta emenda da Constituição Federal Americana, por sua vez, consagra uma limitação de natureza processual, pois proíbe buscas e apreensões de bens e documentos de forma infundada, em conexão com a primeira emenda. Contudo, a *contrario sensu*, se houver fundamentos, as comissões podem aprovar a busca de informações naturalmente, chamada na doutrina norte-americana de *fishing expedition* (TUNSTALL, 1954).

Dessa forma, há três fundamentos principais para a utilização do amplo poder investigativo por parte do congresso federal norte-americano, os quais caracterizam seu escopo de aplicação:

1. Subsidiar legislação futura ou potencial que esteja no âmbito da competência legislativa;
2. Fiscalizar a execução da lei federal;
3. Apurar má-conduta governamental.

Por outro lado, as limitações investigativas pelo congresso podem advir de opiniões dos tribunais, resistência subjetiva no depoimento, jurisdição investigativa, autorregulação das casas do Congresso Federal (regimentos internos) e disputas entre poderes. Apesar de tais limites serem nebulosos e estarem em constante adaptação e conflito, alguns parâmetros, como os supracitados acima, atualmente se encontram cristalizados.

Portanto, duas são as bases dos limites de poderes investigatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito Federais nos EUA: a competência dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e garantias individuais. Com base nelas, não pode o Congresso Americano ou suas casas separadamente, no exercício de suas atribuições investigativas:

1. Investigar assuntos que digam respeito ou se relacionem ao exercício da função típica dos outros poderes constitucionalmente estabelecidos (Poderes Judiciário e Executivo), pois violaria a doutrina da separação dos poderes;
2. Derrogar, em depoimentos ou atos processuais, liberdades constitucionais americanas – chamadas em conjunto de *Bill of Rights*, em especial o artigo 1º (liberdade de expressão e de não se expressar), artigo 4º (buscas e apreensões sem

fundamento) e artigo 5º (privilégio do silêncio contra a autoincriminação e devido processo legal). Deve-se ressaltar, mais uma vez, que nenhuma emenda é absoluta, dependendo da ponderação no caso concreto para definir qual valor será protegido, em caso de punição do depoente por falta de resposta considerada satisfatória pelo comitê investigativo.

3. Derrubar o privilégio presidencial ou de chefes de departamentos (equivalente aos ministérios) de sigilo de documentos públicos, de modo que se uma autoridade do 1º escalão do Poder Executivo decidir que uma informação não pode ser repassada ao Congresso alegando que a entrega violaria substancialmente o interesse público ou a segurança nacional, não pode a comissão investigativa retirar tal sigilo. De qualquer modo, há parâmetros do que é considerado interesse nacional e interesse público, não sendo tal discricionariedade executiva ilimitada.
4. Investigar atividades privadas dos cidadãos que não tenham resultados na esfera pública ou no direito dos demais cidadãos (consectário do *Bill of Rights*). Essa limitação também é mais teórica do que absoluta, pois como foi exibido em alguns julgados, a depender dos interesses em conflito, é possível que mesmo as liberdades negativas dos cidadãos norte-americanos sejam escrutinadas.
5. Realizar perguntas que não sejam correlatas ao fato que ensejou a instalação da CPI, tomando como referência a resolução que criou a Comissão Parlamentar.

É certo que tais limites são em sua definição amplos, tendo em vista a vasta possibilidade (virtualmente ilimitada) do escopo de investigação por Comissões Parlamentares de Inquérito. Contudo, não se deve esquecer que a interpretação de princípios fundamentais no Direito Constitucional norte-americano auxilia a definir de forma sistêmica, no caso prático, o que não pode (e o que não pode) ser feito na prática das investigações (MILLIKAN, 1967).

Em síntese, desde o julgamento *McGrain v. Daugherty*, o poder do Congresso de investigar em auxílio da legislação não tem sido seriamente contestado. Em uma formulação negativa, a proibição é que o Congresso não pode investigar onde nenhum propósito legislativo válido seria atendido. Embora esta exigência aparentemente limite o escopo da investigação permitida, sua aplicação pelos tribunais tem removido a maior parte, senão todo, o seu conteúdo proibitivo (MILLIKAN, 1967). Os tribunais, com notável consistência, têm permitido que as investigações congressuais exponham os assuntos privados de indivíduos, desde que fosse invocado em alguma instância um propósito legislativo. A título de exemplos, já houve investigações sobre educação, religião e imprensa. No caso *Barenblatt*, uma opinião que

embasa a visão de competência em expansão das atribuições inquisitoriais do Congresso Federal dos EUA, desde que legítimo o interesse, foi expressa pela maioria: "enquanto o Congresso agir em conformidade com o seu poder constitucional, o Judiciário carece de autoridade para intervir com base nos motivos que impulsionaram o exercício desse poder" (MILLIKAN, 1967, p. 635).

Considerações Finais

O presente estudo, pautado na metodologia do Direito Comparado, buscou delinear e exhibir as principais diferenças do regramento e do escopo de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) no Brasil e das Comissões de Investigação (*Congressional Investigations*) nos Estados Unidos da América, ambas em âmbito federal. A análise revelou

que, embora ambas as instituições compartilhem a ideia basilar do princípio da separação de poderes e atuem como mecanismos cruciais de *checks and balances*, suas configurações jurídicas, limites e o grau de intervenção judicial refletem marcantes diferenças históricas e institucionais.

Ambos os modelos têm na função fiscalizatória do Legislativo a sua razão de ser, visando a obtenção de informações para subsidiar a atividade legislativa ou para controlar o Poder Executivo. Contudo, uma diferença fundamental reside na fonte de seu poder investigatório. No sistema norte-americano, o poder de investigação é implícito (*implied power*), derivado inerentemente da própria capacidade do Congresso de legislar, fiscalizar e determinar ações subsequentes, como se fosse uma faculdade resultante da atividade legislativa. Historicamente, essa característica conferiu às comissões americanas uma amplitude de atuação significativamente extensa, sendo as limitações fixadas primordialmente pela necessidade de pertinência temática com um propósito legislativo válido e pela observância dos direitos fundamentais garantidos pela *Bill of Rights*. O mecanismo de coação por excelência é o *contempt of Congress*, que permite à casa legislativa punir a recusa em depor ou apresentar documentos.

A jurisprudência americana sanou conflitos entre poderes investigatórios e garantias individuais, tornando quase inexistentes as limitações aos poderes investigatórios das CPIs Federais americanas. Dessa forma, as definições de limites investigatórios permanecem conceitualmente abertas e são definidas casuisticamente na maioria dos casos em que não se enxergue flagrante violação da separação de poderes.

Em franco contraste, no Brasil, a competência das CPIs é expressamente prevista no art. 58, § 3º, da Constituição Federal de 1988, que lhes confere poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Essa outorga expressa, todavia, não significa soberania. O sistema brasileiro, marcado pela judicialização da política, impôs um controle jurisdicional rigoroso, exercido primariamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A jurisprudência do STF estabeleceu contornos que demonstram uma preocupação acentuada com o respeito dos direitos e garantias fundamentais individuais face à atuação do Poder Legislativo. A título de exemplo, onde as CPIs brasileiras possuem a prerrogativa de quebrar sigilos (bancário, fiscal e telefônico) – poder que não está submetido à reserva de jurisdição –, o STF exige rigorosamente o princípio da colegialidade e a fundamentação idônea para a restrição de direitos. Paralelamente, o Tribunal proibiu as CPIs de exercerem poderes inerentemente jurisdicionais, como a determinação de medidas cautelares (sequestro, indisponibilidade de bens) ou a execução de

medidas coercitivas sem o aval judicial, vedando, por exemplo, a interceptação telefônica e a busca e apreensão domiciliar. O Judiciário brasileiro, portanto, atua como filtro de legalidade e constitucionalidade antes e durante a atividade investigativa parlamentar.

Na prática, a principal distinção operacional reside no poder de coerção do comitê em obrigar o depoente a prestar as informações solicitadas. Enquanto o Congresso Americano historicamente detinha e exerce um poder mais direto e enérgico de coação (e.g., *contempt of Congress*), no Brasil, a CPI tem o poder de requisitar e investigar, mas deve sempre recorrer ao Poder Judiciário para a efetivação de sanções ou para medidas que impliquem restrição da liberdade individual ou patrimonial.

Conclui-se, assim, que a comparação revela um paradoxo: enquanto o modelo americano opera com um poder implícito mas historicamente amplo, sujeito a revisões posteriores da Suprema Corte que buscam compatibilizar a investigação com a finalidade legislativa, o modelo brasileiro opera com um poder explícito e definido pela Constituição, mas severamente limitado e controlado a priori e a posteriori pela Suprema Corte através dos remédios constitucionais nacionais, enfatizando o papel do Judiciário como árbitro supremo dos conflitos entre Poderes e garantidor dos direitos individuais.

Essa diferença reflete a maturidade institucional e a cultura jurídica de cada nação. Nos EUA, o poder de investigação é visto como vital para a função do Congresso; no Brasil, ele é visto com cautela, dada a histórica desconfiança em relação ao abuso de poder estatal. O regramento brasileiro atual, altamente judicializado, assegura um grau mais elevado de proteção às garantias processuais e fundamentais durante a fase inquisitorial parlamentar, solidificando o entendimento de que a investigação da CPI deve submeter-se aos ditames do Estado Democrático de Direito, respeitando os limites que a própria Constituição impõe, especialmente quando o poder legislativo se aproxima da esfera de atuação judicial. A judicialização das CPIs no contexto brasileiro, embora possa gerar críticas sobre a morosidade e resultados aquém do esperado socialmente, é o preço pago para garantir maior segurança jurídica aos investigados e para garantir imparcialidade no controle político-fiscalizatório.

Referências

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional - 6ª Edição 2025**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.Capa. ISBN 9788530995683. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995683/>. Acesso em: 8 out. 2025.

BARROSO, L. R. Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 2, n. 15, 2000. Disponível em:

<<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1001>>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Publicação Temática - CPIs**. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaopublicacaotematica/anexo/cpi.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2025

BRASS, Clinton T. et. al. Congressional Research Service. **Congressional Oversight Manual**. Washington, DC, 22 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.congress.gov/crs-product/RL30240>>. Acesso em: 10 out. 2025.

CORNELL LAW SCHOOL. Legal Information Institute. Limits of Congressional Investigations and Oversight Based on Individual Constitutional Rights. **In: Constitution Annotated (CONAN)**. [S. l.]: Cornell Law School, [2025]. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-8/clause-18/limits-of-congressional-investigations-and-oversight-based-on-individual-constitutional-rights>>. Acesso em: 23 out. 2025.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

KELNER, Robert et al. Congressional Investigations and the Rules of the 119th Congress. **Inside Political Law**, 25 jun. 2025. Disponível em: <<https://www.insidepoliticallaw.com/2025/06/25/congressional-investigations-and-the-rules-of-the-119th-congress/>>. Acesso em: 20 out. 2025

LASHLEY, Miriam. The Investigating Power of Congress: Its Scope and Limitations. **American Bar Association Journal**, [S. l.], v. 40, n. 9, p. 763-815, 1954. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/25718940>>. Acesso em: 27 out. 2025.

LIMA, E. M.; PIEVE, F. C. M. F.; AGUIAR FILHO, J. C. A comissão parlamentar de inquérito no ordenamento jurídico: origem, histórico, atribuições e limites. In: **Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 477-508, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/2160/1761>>. Acesso em: 5 out. 2025

MILLIKAN, Kent B. Limitations on the Power of Congressional Investigations. **William & Mary Law Review**, v. 8, n. 4, p. 630-650, [1967]. Disponível em: <<https://scholarship.law.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=3075&context=wmlr>>. Acesso em: 27 out. 2025.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil: estudo de casos de comissões parlamentares de inquérito e fidelidade partidária**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016. (Série temas de interesse do legislativo; n. 30). Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=kLTfDwAAQBAJ&lpg=PA11&dq=comiss%C3%B5es%20parlamentares%20de%20inqu%C3%A9rito&lr&hl=pt-BR&pg=PA9#v=onepage&q=ABNT&f=false>>. Acesso em: 5 out. 2025.

OLIVEIRA, Wellington. **Abuso de poder nas comissões parlamentares de inquérito**. Brasília-DF: IDP, 2007. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/239/1/Monografia_Wellington%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 12 out. 2025

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E.. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 31, p. 339–396, jan. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-335220203109>>. Acesso em: 7 out 2025

TUNSTALL, Robert B. The Investigating Power of Congress: Its Scope and Limitations. **Virginia Law Review**, [S. l.], v. 40, n. 7, p. 875-897, 1954. DOI: 10.2307/1070376. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/1070376>>. Acesso em: 22 out. 2025

TUREK, Maciej. The Origins of Congressional Oversight. In: URBĄNCZYK, Michał; GAWEŁ, Kamil; MEJRI, Fatma (ed.). **Enlightenment Traditions and the Legal and Political System of the United States of America**. Poznań: Adam Mickiewicz University Press, 2024. p. 131-144. DOI: 10.14746/amup.9788323242543.8. Disponível em: <<https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/a9e39c56-2f96-4cbf-aeaa-0942a07d6cbb/content>>. Acesso em: 22 out. 2025.

WRIGHT, Andrew M. Constitutional Conflict and Congressional Oversight. **Marquette Law Review**, v. 98, n. 2, p. 881-930, [2014]. Disponível em: <<https://scholarship.law.marquette.edu/mlr/vol98/iss2/6>>. Acesso em: 4 nov. 2025.