

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: ANÁLISE FACTUAL

Dayse Coelho de Almeida¹

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/MG

Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é um conjunto de procedimentos investigatórios conduzidos pelo Poder Legislativo, através dos seus membros, no sentido de buscar elucidar fatos atinentes a denúncias ou suspeita de ofensa aos bens públicos. Para tanto, utiliza-se da prerrogativa de tomar depoimentos, quebrar sigilos bancários, telefônicos, tributários e quaisquer meios legais para realizar seu intento, desde que fundamentadamente e mediante fortes indícios da prática de fato punível².

Não são todas as questões de interesse nacional que legitimam a abertura de uma CPI, a precisão material sobre o que estará sendo investigado é mínima garantia de inexistência de perseguição político-partidária e evita o “denuncismo”³. As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem a limitação quanto ao conteúdo, tão bem explicitada por Fábio Konder Comparato:

Finalmente, no que tange ao conteúdo, não pode haver inquérito parlamentar para apuração de questões que não sejam de interesse público, ou que careçam de suficiente precisão material.

Quanto à primeira dessas exigências, muito embora a nossa Constituição não a expresse, ao contrário do que sucede com as Constituições italiana e espanhola, ela deve ser tida como implícita na norma do art. 58, relativamente ao trabalho de qualquer comissão parlamentar - permanente ou temporária - mas principalmente com relação às comissões de inquérito, por força dos poderes coercitivos de que dispõe.⁴

A origem histórica das CPIs divide os autores, mas é ponto pacífico que surgiu na Europa. A enciclopédia livre *Wikipedia* aduz o seguinte:

Segundo alguns historiadores, tem origem remota na Inglaterra, durante o reinado de Eduardo II, no fim do século XIV, já outros autores dizem que foram criadas pela primeira vez na Câmara dos Comuns no século XVIII e mais modernamente descobriu-se que há milhares de anos eram essas reuniões eram praticadas por monges budistas no sopés das montanhas quando sentavam-se em círculo (ombro a ombro) para meditar, em todos esses casos, **nasceram mesmo do clamor do povo, que exigiam uma investigação para apurar e punir as causas do mal estar geral**. No Himalaia, essas comissões de monges budistas, que exerciam a mesma função dos nossos parlamentares, se formavam num círculo fechado onde os parlamentares se sentavam lado a lado e frente a frente (cruzando o círculo) com seus opositores para legislar sobre o assunto, daí a sua associação com as mandalas que reproduziam uma imagem do mundo fracionada em forma de uma roda com raios.⁵ (grifos nossos)

¹ Dayse Coelho de Almeida leciona as disciplinas Direito Civil Parte Geral e Direito Civil Obrigacional na Faculdade de Sergipe - FaSe, Mestranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), pós-graduada *lato sensu* (especialista) em Direito Público pela PUC-MG, advogada, egressa da Escola Superior do Ministério Público – ESMP/SE, membro do Instituto de Hermenêutica Jurídica – IHJ, da Associação Brasileira de Advogados – ABA, do Instituto Nacional de Estudos Jurídicos – INEJUR, do Instituto de Direito do Trabalho Valentin Carrion, autora de diversos artigos publicados em revistas especializadas de circulação nacional e Co-autora dos livros: *Relação de Trabalho: Fundamentos Interpretativos para a Nova Competência da Justiça do Trabalho*, LTr, 2005 e *Roda Mundo 2006*, Editora Ottoni, 2006.

² Mandado de Segurança nº 23.452, Supremo Tribunal Federal. 16 junho de 1999. *In verbis*: *é possível à CPI, mesmo na ausência de autorização judicial, determinar a quebra dos sigilos fiscal, bancário e de registros telefônicos, desde que fundamente sua deliberação, apoiando-a em indícios que justifiquem necessidade da adoção dessas medidas excepcionais. Qualquer que seja o fato determinado que tenha justificado a instauração da CPI, ela não pode exceder, sob pena de incidir em abuso de poder, os parâmetros constitucionais que delimitam a extensão de seus poderes investigatórios.*

³ Denuncismo é vocábulo que não existe no Dicionário Aurélio, nem no Dicionário Michaelis. Nos parece que este vocábulo é mais uma criação dos nossos parlamentares. O sufixo *ismo* nos indica depreciação, o que direciona o entendimento que denunciamento seja a atuação da imprensa no sentido de promover a publicação de denúncias vazias, apenas visando causar sensacionalismo, conforme podemos inferir da leitura de NUNES, Letícia. *Texto e edição sob o método do denunciamento*. **Observatório da Imprensa**, 17 mai. 2006. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=3811MQ008>. Acesso em 26 ago. 2006.

⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *Comissões Parlamentares de Inquérito - limites*. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros, v. 5, 1994, p.70.

⁵ *Comissão Parlamentar de Inquérito*. **Wikipedia**. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Comiss%C3%A3o_Parlamentar_de_Inqu%C3%A9rito. Acesso em 29 jul. 2006.

A Constituição de 1934 foi a primeira a adotar a forma investigatória das Comissões Parlamentares de Inquérito, inicialmente somente exercidas pela Câmara do Povo ou dos Deputados, podendo ser proposta pelo Senado Federal. Na Constituição de 1937 não houve referência ao instituto em comento, ficando *in omissis*, retornando na Constituição de 1946 com a inclusão, também, do Senado Federal como órgão promotor do seu exercício.

A vigente Constituição Federal de 1988, a cidadã⁶, regulamenta pormenorizadamente as Comissões Parlamentares de Inquérito, cuja função democrática é evidente, inclusive fazendo parte do cotidiano do cidadão brasileiro, bombardeado pelas inúmeras denúncias de corrupção, absolvições paritárias recriminadas e não aceitas pelo povo, mensalões, valeriodutos, máfia dos sanguessugas, máfia das ambulâncias e toda sorte de indícios de corrupção, malversação e desvio do erário⁷.

A definição legal das Comissões Parlamentares de Inquérito reside no art. 58, § 3º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), cujo texto copilaremos pela relevância:

As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos internos 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.

Não muito diferente da definição legal, cumpre-nos citar José Alfredo de Oliveira Baracho que nos oferece uma visão panorâmica e completa do instituto, explicitando a relevante função fiscalizatória/de controle, que o legislativo possui:

No exercício de suas funções institucionais, o Poder Legislativo vê-se aparelhado do poder de investigar, através do qual realiza forma de controle que visa a apurar os fatos de importância para o funcionamento das instituições políticas democráticas.

A investigação parlamentar, em qualquer de seus níveis, federal, estadual e municipal, estabelece mecanismos de controle sobre pessoas, instituições, empresas ou órgãos. A fiscalização do Poder Executivo é inerente à própria existência das instituições parlamentares. A investigação, que tem como sujeito ativo o Poder Legislativo, ocorre sob os aspectos político-administrativo, financeiro e orçamentário.⁸

Conforme amplamente noticiado na mídia e informações doutrinárias deste artigo, as CPIs são instaladas mediante requerimento de qualquer Deputado Federal ou Senador da República que recolha um terço das assinaturas de quaisquer das casas legislativas. A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito é uma CPI promovida conjuntamente pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, na qual são necessários um terço dos votos nas duas casas legislativas. O que demanda muitos esforços, notadamente quando há interesses políticos divergentes.

Após a colheita das assinaturas existe todo um procedimento formal para sua instalação, incluindo a leitura do pedido em plenário pela mesa diretora em exercício e a indicação dos membros da CPI pelos partidos políticos com representatividade. A partir de então, a CPI passa a atuar da conjugação de vontades de seus membros. A CPI deve durar no máximo 90 (noventa dias), mas permite-se que a requerimento de um terço dos membros possa haver prorrogação.

Os poderes investigatórios ofertados aos parlamentares existem por força do mandamento constitucional e nos limites do mesmo. Não é a CPI um tribunal de exceção, nem suas decisões, emitidas nos relatórios finais são sentenças de mérito. Neste sentido a lição de João Antônio Calhau de Rezende é preciosa:

Por serem emanações do próprio Poder Legislativo, as **CPIs não estão autorizadas a ingressar no domínio da jurisdição**, fazendo as vezes de Poder Judiciário, visto que a cláusula constitucional de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” deve ser interpretada como poderes

⁶ Apelido dado por Ulisses Guimarães no momento solene de promulgação da Constituição Federal de 1988.

⁷ Apenas a título de exemplificação destacam-se as seguintes CPIs: PC Farias; Orçamento; Narcotráfico; Bingos, Correios, Mensalão e outras.

⁸ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares*. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 4-5.

probatórios, tal como vem sendo destacado na doutrina e na jurisprudência. Assim, não é lícito a essas comissões decretarem, “*ex propria auctoritate*”: prisão de investigado, salvo no caso de flagrante delito; busca e apreensão domiciliar e pessoal; quebra dos sigilos profissional, de correspondência e de escuta telefônica; e indisponibilidade de bens.⁹ (grifos nossos)

As limitações aos poderes investigatórios das CPIs residem nos direitos e garantias fundamentais constitucionais, razão pela qual, não raro, os ouvidos em tais comissões utilizam-se de *Habeas Corpus* preventivo, mandado de segurança, a prerrogativa de falar em juízo, o direito de permanecer em silêncio, de prestar depoimento acompanhado de advogado¹⁰ e etc. Estas prerrogativas se fazem necessárias para garantir o devido processo legal, evitando abusos e arbitrariedades, que podem ocorrer no ambiente parlamentar em razão do despreparo técnico-jurídico dos parlamentares e das pressões partidárias. Sobre este assunto Joaquim José Gomes Canotilho é taxativo quando afirma que os direitos fundamentais do cidadão prevalecem, vejamos:

Parece também que as comissões de inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão: a protecção dos direitos fundamentais constitucionais consagrada vale perante os inquéritos parlamentares não devendo estes inquéritos transformar-se em processos penais apócrifos sem a observância dos princípios constitucionais e legais vinculativos destes. Os limites entre esfera privada e interesse público é difícil de estabelecer, designadamente quando, por vezes, os inquéritos se referem a deputados e o comportamento destes ameaça o prestígio e reputação do parlamento.¹¹

As CPIs têm se tornado excelentes palcos ou palanques políticos, onde parlamentares utilizam-se da prerrogativa democrática e cidadã que a Constituição Federal de 1988 lhes propiciou, para se promover politicamente ou atacar partidos rivais, buscando levianamente macular a imagem política de seus adversários e angariar votos com sensacionalismo. A cobertura midiática garante o sucesso destes parlamentares e até incita-os quando menciona o destaque de um ou outro, fomentando verdadeira competição de quem aparece mais. A investigação fim precípua das CPIs fica em segundo plano.

Decerto, algumas CPIs conseguem reunir provas e indícios que em momento futuro auxiliarão o Ministério Público a mover as ações cabíveis, visando punição. Mas num país com tantas questões sociais, econômicas e jurídicas palpitantes a função de legislar ocupa lugar de destaque dentre as atribuições inerentes aos Deputados e Senadores. Estes formam suas assessorias com pessoas preparadas tecnicamente, ao menos em tese, para auxiliá-los na atribuição legislativa, com relação à tarefa de investigar jamais se teve notícia de que algum Deputado Federal ou Senador da República houvesse contratado como seu assessor pessoa tecnicamente preparada para auxiliá-lo na **complexa** atribuição investigatória. Deste fato inegável brota como possível a afirmação de que, ainda que a CPI recolha provas, o tempo gasto com isto não é otimizado.

Ademais, que investigação pode ser realizada se dentre os investigadores há interessados no resultado direta ou indiretamente por razões partidárias ou eleitorais? O primeiro requisito para uma investigação eficaz é que o órgão investigador seja isento, desinteressado e desvinculado do objeto da investigação e que os efeitos da mesma não tenham relação direta ou indireta passível de causar benefício ou prejuízo.

Despreparados para investigar, eis que foram eleitos para fazer leis, nossos parlamentares perdem precioso tempo, pagos a preço de ouro¹² para desempenhar função própria da polícia e do Ministério Público¹³. Será que o cidadão tem se sentido recompensando em contribuir com elevada carga

⁹ RESENDE, José Antônio Calhau de. *As comissões parlamentares de inquérito e o controle da administração pública. Poderes e limitações face do ordenamento jurídico*. Junho 2003. Disponível em: <www.almg.gov.br/bancoconhecimento/tecnico/CpiAdm.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2006.

¹⁰ Art. 7º, I a XX da Lei Federal nº 8.906, de 4/7/94 e art. 133 da Constituição Federal de 1988.

¹¹ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª ed. Lisboa: Almedina, 1993, p.742-743.

¹² *Em 2005, as despesas da Câmara dos Deputados chegaram a R\$ 2,3 bilhões. O dinheiro gasto seria suficiente para aumentar em 8 vezes os investimentos federais em educação, no mesmo período. Dos gastos globais do órgão, 75% são referentes a despesas com pessoal e encargos sociais*. TELES, Aline Sá. *Quanto custa um Deputado Federal. Contas Abertas*. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=1378> Acesso em: 29 jul. 2006.

¹³ Acerca do poder investigatório do Ministério Público existem as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.309/DF e 3.317/RS, esta última proposta pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL, ambas questionam se a Constituição Federal realmente previu este poder aos membros do *parquet*.

tributária, em parte destinada a custear o Poder Legislativo, para observar que as CPIs não têm resultado prático algum, conclui-se que houve malversação do erário, mas ninguém é cassado, ninguém devolve o dinheiro público e ainda saem como se inocentes fossem, alforriados pelos próprios pares!

O resultado prático disto é o atraso descomunal da pauta de votações, onde leis de suma importância deixam de ser apreciadas com o devido vagar, medidas provisórias trancam as votações e as consultas às bases jamais permitirão que se reaveja o tempo de civilização furtado ao cidadão, destinatário final desta conta infeliz.

Referências Bibliográficas

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª ed. Lisboa: Almedina, 1993.

Comissão Parlamentar de Inquérito. **Wikipedia**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Comiss%C3%A3o_Parlamentar_de_Inqu%C3%A9rito>. Acesso em 29 jul. 2006.

COMPARATO, Fábio Konder. *Comissões Parlamentares de Inquérito - limites*. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo: Malheiros, v. 5, 1994.

NUNES, Leticia. *Texto e edição sob o método do denunciamento*. **Observatório da Imprensa**, 17 mai. 2006. Disponível em: <http://observatorio.ultimosegundo.ig.com.br/artigos.asp?cod=3811MQ008>. Acesso em 26 ago. 2006.

RESENDE, José Antônio Calhau de. *As comissões parlamentares de inquérito e o controle da administração pública. Poderes e limitações face do ordenamento jurídico*. Junho 2003. Disponível em: <www.almg.gov.br/bancoconhecimento/tecnico/CpiAdm.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2006.

TELES, Aline Sá. *Quanto custa um Deputado Federal*. **Contas Abertas**. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=1378> Acesso em: 29 jul. 2006.