

Recebido em: 19/1/2011

Revisado em: 21/2/2011

Aprovado em: 25/3/2011

Comissão Parlamentar de Inquérito: origem, conceito e desempenho

Oliveira, Wellington Moisés de¹

Resumo: As comissões parlamentares de inquérito, constitucionalmente previstas no § 3º do art. 58, é um instrumento importante na função de controle político do Poder Legislativo brasileiro. Por isso, o tema do presente trabalho reveste de singular importância: CPI BRASIL, Tem como foco central a análise do desempenho das investigações parlamentares instaladas no parlamento nacional. A hipótese proposta é “As Comissões Parlamentares de Inquérito não são um instrumento eficiente de fiscalização do Estado”. A pesquisa tem como objetivo geral analisar e comparar as CPIs instaladas na Câmara dos Deputados na 51ª legislatura, que abrange o período de 01/02/1999 a 31/01/2003, e 52ª legislatura, 01/02/2003 a 31/01/2007, analisando desta forma, seus resultados. Para aprofundar a análise somam-se ao objetivo geral, os objetivos específicos, a saber: estudar as origens das CPIs no Brasil e no mundo; o marco legal que regula a criação e o funcionamento das CPIs; levantar todos os dados referentes as CPIs instaladas na 51ª legislatura; todos os dados referentes as CPIs instaladas na 52ª legislatura; analisar os relatórios finais das CPIs da 51ª e 52ª legislatura; comparar o desempenho das CPIs instaladas na 51ª e 52ª legislatura; identificar as Proposições legislativas propostas por cada CPI, e aferir quais efetivamente viraram leis.

Palavras-chave: comissão parlamentar de inquérito, câmara dos deputados, legislatura.

Abstract: The Parliamentary Inquiry Commissions (PICs), constitutionally following §3 of article 58, are an important tool for the public control of the Brazilian Legislative Power. Therefore, this paper's theme is so

¹ Mestre em Ciência Política.

unique: Parliamentary Inquiry Commission – origin, concept and performance. It focuses on the analysis of performance of parliamentary investigations set in the National Parliament. The hypothesis offered states that “the Parliamentary Inquiry Commissions are not an effective state monitoring tool.” This research mostly aims to both analyze and compare the PICs set in the Chamber of Deputies during the 51st term, which ranges from February 1st, 1999 to January 31st, 2003, and the 52nd term, from February 1st, 2003 to January 31st, 2007, thus checking their final work. In order to delve into the analysis, both general and specific objectives are very similar: to study the origins of PICs in Brazil as well as in the world; the legal limit that regulates the creation and on-going process of PICs; to gather the available data concerning the PICs set during the 51st term and the 52nd terms; analyze the PICs final reports during both terms; to compare the PICs performance set during both the 51st and the 52nd terms; identify the legislative propositions offered by every PIC; and to survey which ones truly became a Law.

Key-words: Parliamentary Inquiry Commission (PIC), Chamber of Deputies, term.

INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo Brasileiro, representado pelo Congresso Nacional - Câmara dos Deputados e Senado Federal, constitucionalmente têm três funções básicas: a função de Legislar, a função de Representar e a função de Fiscalizar. Vale ressaltar que a atividade típica do Poder Legislativo é a de legislar, porém não se resume unicamente a isso, tão importante quanto este é a sua prerrogativa de ser o fiscal legítimo dos outros Poderes do Estado, além de si mesmo.

Um importante instrumento para cumprir a função de fiscalizar desmandos no Estado é a investigação parlamentar ou Comissão Parlamentar de Inquérito - (CPI) - que são órgãos do Poder Legislativo com a atribuição constitucional de investigar fatos determinados. Atua no controle da Administração Pública e na defesa dos interesses da coletividade. Desde a Constituição Federal de 1988, receberam também,

poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A história das CPIs no Brasil vem desde o Império quando foram promovidas pelas Assembléias Legislativas, investigações em repartições públicas. Nesse período, não se têm notícias de CPIs com o objetivo de investigar a atuação do Poder Executivo.

Na Primeira República foram raras as investigações realizadas pelo Congresso. Após 1930, em razão das turbulências políticas experimentadas, o Estado sentiu a necessidade de aprimorar as regras das investigações parlamentares. Mas, somente em 1952, veio a lume a Lei Federal nº. 1.579, que instituía e regulava a criação e funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Essa lei foi editada logo após o Estado Novo, seu objetivo era dar novamente ao Congresso poderes e perspectivas maiores que os concedidos até então.

A confirmação mundial das Comissões Parlamentares de Inquérito encontra exemplos históricos e contemporâneos na Inglaterra, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália, dentre outros.

A principal base de sustentação das Comissões Parlamentares de Inquérito encontra-se no art. 58, § 3º, da Constituição Federal². A esse dispositivo soma-se a Lei nº. 1.579 em vigor desde 18 de março de 1952,

² Art. 58, § 3º da Constituição Federal: " O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. § 3º 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."

os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Código Penal e o Código de Processo Penal.

Para cumprir esta missão ordenada pelo povo através do sufrágio universal, o Parlamentar, membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, sai de sua roupagem política e encara os procedimentos técnicos de uma investigação. Deve se portar com imparcialidade que a missão lhe exige.

As CPIs instaladas no Parlamento Brasileiro já mostraram sua força e eficácia diversas vezes, levando até mesmo ao *impeachment* do primeiro Presidente da República eleito pelo voto direto, após vinte e cinco anos de ditadura militar e eleição indireta, Fernando Affonso Collor de Mello.

Porém, cabe esclarecer a opinião pública de que uma investigação parlamentar não condena ou julga alguém. Apenas levanta fatos, dados, reúnem evidências, provas, elementos processuais que no futuro servirá para instruir a propositura de uma ação penal pelo Ministério Público.

Como o trabalho em tela tem como foco na 51ª e 52ª legislaturas, importante desde já definir que uma Legislatura corresponde ao período de quatro anos de mandato. Deputados Federais são eleitos para uma Legislatura, já os Senadores são eleitos para duas Legislaturas.

Os capítulos estão organizados da seguinte forma: o primeiro abordará o Poder legislativo na democracia contemporânea, explicando como funciona o controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea, o segundo apresentará a origem histórica das CPIs e inclusão no texto constitucional brasileiro, o capítulo seguinte traz o conceito, regras de funcionamento, poderes e limites das Comissões Parlamentares de Inquérito, e o último apresentará a pesquisa realizada e a análise das CPIs instaladas na 51ª e 52ª legislatura da Câmara dos

Deputados, finalizado com as conclusões e discussões sobre o aperfeiçoamento do instituto em tela.

1. FORMAÇÃO DO ESTADO. EQUILIBRIO ENTRE OS PODERES NA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA

O Estado, independentemente do regime de governo que adota, deve ter, no mínimo, três funções ou poderes essenciais: a Função Legislativa, a Função Executiva e a Função Judiciária.

Já o Estado democrático deve reconhecer esses Poderes e garantir que sejam independentes e harmônicos entre si, além de não permitir que todo esse Poder se estabeleça na forma de uma só pessoa ou órgão, pois desta maneira não estaria garantindo a independência essencial para o bom funcionamento dessa modelo de Estado. Nesse sentido é o ensinamento de Montesquieu em sua obra "O Espírito das Leis"³:

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

Desta forma, não existe um poder superior dentro do Estado, não pode existir uma função mais importante que outra, o fundamento do Estado Democrático de Direito é a existência dos três poderes harmônicos e independentes entre si: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.

³ Montesquieu. O Espírito das Leis. São Paulo: Ed. Saraiva, 1996, p. 165.

O Estado Democrático é o ambiente harmônico em que esse equilíbrio encontra lugar, pois em Estados autoritários o Poder Central usurpa parte destas funções e governa sem essa harmonia aqui pregada. Na democracia contemporânea, ao contrario, o Estado busca sempre ampliar as formas de participação política dos cidadãos, a fim de legitimar e fortalecer a Democracia, formando um ciclo virtuoso, quanto mais participação política do povo mais Democracia, quanto mais Democracia mais participação do povo.

No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos⁴.

Importante desde já ratificarmos que uma investigação parlamentar só causará o efeito desejado pela lei, se essa autonomia e independência forem praticadas em um ambiente Democrático, pois o sentido de uma CPI é justamente investigar os desmandos do Estado, oriundos de quaisquer Poderes da República.

1.1 Equilíbrio entre os Poderes no Brasil

O poder, no âmbito do Estado, é uno e indivisível e exterioriza-se por meio de funções. Desta forma, a vontade estatal é única, manifestando-se por suas funções: a executiva, a legislativa e a judiciária.

⁴ SOUZA Jessé. Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 2001, p. 216.

A função legislativa pode ser definida como a de criação e inovação do ordenamento jurídico. Destarte, tem por finalidade a formulação de regras genéricas e abstratas, que devem ser observadas compulsoriamente não só pelos indivíduos como também pelos órgãos estatais. A lei é o ato tipicamente produzido pela função legislativa.

A função executiva tem por objeto a administração da coisa pública e se realiza através de atos e decisões produzidas com a finalidade de dar cumprimento ao estabelecido nas leis. A função executiva materializa-se pelos chamados atos administrativos.

A função jurisdicional é a voltada para a aplicação da lei ao caso controvertido e se destina à conservação e à tutela do ordenamento jurídico através do proferimento de decisões individuais e concretas. Essas decisões declaram a conformidade ou a não-conformidade dos fatos com as normas gerais e determinam, conseqüentemente, eventuais conseqüências jurídicas.

A Constituição Federal de 1988, estabelece em seu art. 2º, que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

O princípio da separação de Poderes é cláusula pétrea, pois prescreveu o legislador constituinte que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação de poderes (art. 60, § 4º, inciso III, CF). Nesse sentido importante destacar o entendimento de Paulo Bonavides⁵:

A separação de Poderes consiste em atribuir cada uma das funções governamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) a órgãos diferentes (Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, respectivamente). Contrapõe-se à idéia de

⁵ BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. pag. 92

concentração de poderes, quando as funções são exercidas por um órgão apenas.

Em razão das peculiaridades supramencionadas, verifica-se na relação entre os Poderes a aplicação do denominado sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*)⁶.

Esse mecanismo é o garantidor do equilíbrio e da harmonia entre os Poderes, por meio do estabelecimento de controles recíprocos, isto é, interferências legítimas de um Poder sobre outro, constitucionalmente admitidas. Visa tal postulado ao estabelecimento de um sistema de controles recíprocos entre os três Poderes, de forma a propiciar o equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro.

1.2 Função de controle do Congresso Nacional

A Constituição de 1988 assegura a função de controle político ao Parlamento Nacional.

Em seu art. 49, X, dispõe:

É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
(...) fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

Dentre as ferramentas de controle político assegurado pela Constituição Federal de 1988, podemos as mais importantes:

1. Revisão de atos normativos editados pelo Poder Executivo que extrapolem sua condição;

⁶ BONAVIDES, op.cit., pag. 93

2. Convocação de Autoridades Federais e Ministros de Estado para prestarem informações referentes às suas competências;
3. Análise dos gastos pelo Tribunal de Contas da União, que é um órgão auxiliar do Poder Legislativo;
4. Comissões parlamentares de inquérito, objeto deste artigo.
5. Apreciação da Lei Orçamentária e de medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo;
6. Julgamento, por crimes de responsabilidade, do Presidente da República.

No caso do Brasil, que adota o sistema presidencialista, a função do controle político tem sido um mecanismo importante na busca de um equilíbrio melhor entre os três poderes da república. Nesse sentido, muitos resultados positivos já foram obtidos em favor do fortalecimento da nossa jovem democracia.

2. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: SUA ORIGEM HISTÓRICA E INCLUSÃO NO TEXTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Por primazia, o Poder Legislativo exerce o controle político dos atos praticados pelo Governo. Esse controle ou essa fiscalização político-administrativa dá ao Poder Legislativo meios de questionar atos do Executivo. Esse tem acesso ao funcionamento da máquina burocrática, com a finalidade de mapear e posteriormente analisar a gestão da coisa pública e, por conseqüência, se houver desmandos, tomar as medidas que

se entendam necessárias. Assim, o poder de investigar é inerente às práticas do Poder Legislativo, tanto quanto a elaboração de leis.

2.1 Esboço Histórico

A análise desse instituto que estabelece o poder de investigação pelo parlamento requer, previamente, aprofundar na sua origem histórica.

Alguns estudos apontam que as Comissões Parlamentares de Inquérito tiveram sua origem no direito constitucional inglês⁷, no fim do século XIV, durante o reinado de Eduardo II. Porém, outros consideram que as investigações parlamentares teriam sido criadas pela primeira vez na Câmara dos Comuns no início do século XVIII⁸.

Como na Inglaterra, na França também não existia uma lei para normatizar as CPIs, embora isso não fosse obstáculo para a instauração de vários inquéritos parlamentares. Lá as CPIs nasceram nas assembleias revolucionárias no final do século XVIII. Em 1828 instalou-se um procedimento investigatório por parte da Câmara dos Pares com o objetivo de investigar atos do Ministério do Conde de Villèle.

Na Alemanha, em 1816, entra em vigor a Lei Fundamental do Grão Ducado da Saxônia-Weimar-Eisenach que dava poderes à Assembleia dos Estados, para instaurar comissões, com a finalidade de reunir

⁷ BYAIS apud SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do Inquérito Parlamentar**. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 11.

⁸ Manoel Gonçalves Ferreira Filho. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**: arts. 44 a 103. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 70.

informações. Mas foi em 1848, na Constituição de Frankfurt, que as Comissões Parlamentares de Inquérito foram autorizadas de modo normativo.

Seguindo o exemplo alemão, vários países da Europa fixaram em seus textos constitucionais a previsão de investigações por parte do parlamento. Destacamos a Áustria em 1920, Albânia em 1946, Bulgária em 1947, Itália em 1948 e a Hungria em 1949.

No Continente Americano, mais precisamente na Argentina, o instituto da investigação parlamentar não era prevista na constituição, mas de forma costumeira. A partir de 1872, o Senado autorizou seus pares a instalar “comisiones parlamentarias de investigación”.

Em 1830, o congresso do Uruguai investigou, por meio de uma comissão de fiscalização, o Poder Executivo, em particular, da Contadoria. A previsão legal para instalar Comissões Parlamentares de Inquérito só veio em 1918. Mas foi a partir da Constituição de 1834 que o instituto da CPI ganhou força constitucional.

Nos Estados Unidos da América, um país fortemente influenciado pelos ingleses, mesmo sem previsão em sua Constituição, copiou, desde muito cedo, a tradição inglesa de investigação por parte dos parlamentares de desvios no poder público. Ali, em 1691, a Assembléia de Nova Iorque prendeu uma testemunha que se recusou a responder a um inquérito.

2.2 Comissão Parlamentar de Inquérito no Texto Constitucional Brasileiro

No Brasil, as Comissões Parlamentares de Inquérito só alcançaram eficácia plena quando positivada em nossa Carta Política.

A Constituição Política do Império de 1824, não trazia positivado o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito. Porém, cabe destacar que o artigo 15, inciso IX atribuía amplos poderes à Assembléia Geral para “velar pela guarda da Constituição e promover o bem geral da Nação”⁹. Durante o Brasil - Império as circunstâncias políticas não ensejavam a atmosfera propícia para a implantação de uma CPI.

No dia 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil que seguiu a tendência da Constituição de 1824 não previa expressamente o instituto da CPI.

Uma nova Constituição nascia em 16 de julho de 1934, que se consagrou constitucionalmente o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito, positivando-a expressamente em seu texto¹⁰.

Ainda previa a Constituição que o Senado podia: “Criar comissão de inquerito, sobre factos determinados, observando o paragrafo único do art. 36”¹¹.

A constituição de 1934, teve uma vida curtíssima. Foi ab-rogada em 1937 quando veio a lume um novo ordenamento constitucional. Nos anais do Congresso não existem mais do que seis comissões de inquérito na Câmara dos Deputados. Apenas duas tiveram seus trabalhos concluídos¹². Conclui-se que os parlamentares da época não conseguiram perceber a importância desse novo instrumento de controle e investigação que a lei havia lhes conferido.

Ainda assim, o mérito do constituinte de 1934 não pode ser negado. Foi devido a sua iniciativa que as comissões parlamentares de

⁹ BULOS, op. cit., p.177.

¹⁰ Constituição Federal de 1934. Art. 36. A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre factos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.Paragrapho único. Applicam-se a taes inquéritos as normas de processo penal indicadas no Regimento Interno.

¹¹ BULOS, op. cit., p.178

¹² PEREIRA, Aguinaldo Costa. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. Rio de Janeiro: ASA, 1948, p. 177.

inquérito ingressaram expressamente na ordem constitucional brasileira¹³.

Cabe ressaltar que, sobre a influência da Constituição Federal de 1934 a maioria das Constituições Estaduais promulgadas em 1935 instituiu em seus textos a previsão do inquérito parlamentar. As exceções ficaram por conta dos estados de São Paulo e Mato Grosso.

Em 1937 o Brasil ganhava uma nova constituição. Decretada em 10 de novembro de 1937 por Getúlio Vargas, essa Constituição teve um caráter extremamente autoritário, silenciando-se, quanto às Comissões Parlamentares de Inquérito.

Com o advento da Constituição Democrática promulgada em 18 de setembro de 1946, a CPI voltou ao status de mandamento constitucional na ordem jurídica nacional¹⁴. Em princípio, seguiu o modelo disposto na Constituição de 1934, porém inovou ao uniformizar o procedimento de instalação de CPIs nas duas casas do Congresso e inaugurar o ordenamento jurídico constitucional chamado “princípio da colegialidade¹⁵”. Isso foi muito importante para o fortalecimento de nossa jovem democracia, pois com a adoção desse princípio foi possível para equilibrar as forças dentro do parlamento em nome da representabilidade popular.

Dois fatores marcaram a evolução constitucional das CPIs no Brasil, durante a vigência da Constituição de 1946¹⁶: 1) a edição da Lei n. 1.579 de 18 de março de 1952 para regulamentar o art. 40 e a Lei

¹³ BULOS, op. cit., p. 181.

¹⁴ BULOS, op. cit., p. 184. Constituição Federal de 1946. Art.53. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros. Parágrafo único. Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40.

¹⁵ BULOS, op. cit., p. 185. Constituição Federal de 1946. Art. 40, parágrafo único. Na constituição das comissões, assegurar-se-à, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva câmara.

¹⁶ BULOS, op. cit., p. 183-184.

n. 4595 de 31 de dezembro de 1964; e 2) a confirmação da tendência do constituinte federal, ao consagrar as Comissões Parlamentares de Inquérito nas constituições dos Estados-Membros.

Se coube à Constituição Federal de 1934 introduzir as Comissões Parlamentares de Inquérito, foi durante o período de vigência da Carta Suprema de 1946 que o Poder Legislativo deu o primeiro passo para o seu exercício, sobretudo após a edição da Lei 1.579 em 1952.

A Constituição Federal de 1967, promulgada em 24 de janeiro, elaborada sob o regime militar, previa no seu art. 39¹⁷: “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros”. Este artigo apresenta diferenças em relação ao texto de 1946, pois agora a Câmara dos Deputados e o Senado Federal podem, separadamente ou em conjunto, criar comissões de inquérito e ainda com prazo certo.

Mas, de fato, apesar do texto constitucional preservar o dispositivo que previa a instalação de uma CPI, a realidade política do país impossibilitava a abertura de uma investigação que versasse sobre algum ato do Executivo. O governo militar da época não aceitava ser alvo de fiscalização do Legislativo, portanto, o poder de investigação por parte dos parlamentares se resumiu à teoria escrita na Constituição. Cabe lembrar que a ditadura militar, nesse período, cassou diversos parlamentares e aposentou compulsoriamente vários juízes. Assim, só formalmente o Parlamento brasileiro manteve todas as prerrogativas legais para exercer sua função fiscalizadora sobre o Poder Executivo.

¹⁷ BULOS, op. cit., p. 186.

Após o Ato Institucional nº. 05¹⁸, ocorreu um recrudescimento da repressão política com novas cassações, o que resultou, ironicamente, em um controle do Legislativo pelo Executivo¹⁹.

Em 5 de outubro de 1988 promulgou-se a nova Constituição Federal, também chamada de Constituição Cidadã, após mais de 20 anos sob a tutela do regime militar.

A Constituição de 1988 traz a previsão para a instalação de comissões permanentes e temporárias. Dentre essas se situam as Comissões Parlamentares de Inquérito, importantes instrumentos de controle do Poder Executivo.

Deste modo, o instituto analisado, de acordo com descrição histórica aqui apresentada, nasceu do clamor do povo que exigia uma investigação para apurar e depois, se necessário, um procedimento para punir desmandos e desvios.

3. CONCEITO, REGRAS DE FUNCIONAMENTO, PODERES E LIMITES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Antes de conceituar e analisar propriamente as Investigações Parlamentares, faz-se necessário estabelecer diferenças entre uma

¹⁸ O Ato Institucional Nº5 ou AI-5 foi o quinto de uma série de [decretos](#) emitidos pelo [regime militar brasileiro](#) nos anos seguintes ao [Golpe militar de 1964](#) no [Brasil](#). Redigido pelo ministro da justiça [Luís Antônio da Gama e Silva](#) em [13 de dezembro](#) de [1968](#), o ato veio em represália à decisão da [Câmara dos Deputados](#) que se negara a conceder licença para que o [deputado Márcio Moreira Alves](#) fosse processado por um discurso pedindo ao povo brasileiro que boicotasse as festividades do dia [7 de setembro](#). Mas o decreto também vinha no correr de um rio de ambições, ações e declarações pelas quais a classe política fortaleceu a chamada [linha dura](#) do regime instituído pelo Golpe Militar. O Ato Institucional Número Cinco, ou AI-5, foi um instrumento de poder que deu ao regime poderes absolutos e cuja primeira consequência foi o fechamento do Congresso Nacional por quase um ano. <http://pt.wikipedia.org/wiki/AI-5>, Acesso em: 01.junho. 2009.

¹⁹ PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo. Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios, Poderes e Limites. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001, p. 46.

Comissão Parlamentar de Inquérito, inquérito policial e demais modalidades.

Inquérito Parlamentar - tem como objetivo colher, reunir informações e provas acerca de um determinado fato para posterior encaminhamento à correção administrativa, criminalização, mudança legal e aperfeiçoamento da máquina pública.

Inquérito policial - é sempre presidido por um delegado e tem como objetivo diligenciar a busca de indícios que materializam um fato típico e antijurídico, além de buscar a autoria sua autoria.

Inquérito judicial - presidido por um juiz, pode ser requerido para apurar uma falta grave cometida por um empregado que goze de um emprego estável, e tem o objetivo de rescindir o contrato de trabalho.

Inquérito policial militar - compete somente aos militares, e é um instrumento de apuração sumária de fatos.

Inquérito administrativo - realizado por autoridades que não integram a polícia, como as Autoridades Sanitárias e Alfandegárias dentre outras, tem como objetivo apurar delitos e autoria.

Inquérito civil – presidido por um membro do Ministério Público e tem como objetivo apurar autoria e materialidade por danos causados ao Meio Ambiente, Consumidor e demais temas ligados ao bem comum.

Dessa forma, destaca-se que os procedimentos das diversas formas de inquérito não se confundem com o objeto desse estudo, pois suas características são próprias e inconfundíveis.

3.2 Conceito de Comissão Parlamentar de Inquérito

Inicialmente será analisada a expressão Comissão Parlamentar de Inquérito com o objetivo de entender seu significado²⁰.

Comissão: (latim. *commissio*, junta) - grupo de pessoas designado por uma assembléia para executar uma tarefa.

Parlamentar: membro de um parlamento. E *parlamento* é a assembléia dos representantes do povo em que se exerce o Poder Legislativo.

Inquérito: (latim *quaeritare*, procurar) - conjunto de atos e diligências destinados a apurar alguma coisa.

Entende-se, assim, que Comissão Parlamentar de Inquérito é órgão colegiado constituído por um grupo de parlamentares. Podem ser instituídas pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal ou por ambas as Casas a requerimento de um terço de seus membros, com funções especiais ou incumbidos de tratar sobre determinado assunto situado na área de sua competência específica, com prazo certo e poderes de investigação próprios das autoridades judiciais²¹.

As atribuições do Poder Legislativo não se prendem ao ato de fazer apenas leis. Ao lado dessa tarefa primária, também inspeciona os administradores, fiscaliza os serviços, observam o modo como as normas são executadas, vigia as atividades da Administração e dos particulares na prática de atos que gravitam em torno do interesse público²².

3.2.1 Diferença entre CPI e CPMI

²⁰ Dicionário Larousse Cultural - Dicionário da Língua Portuguesa. Ed. Nova Cultura, 1992, p.245,633 e 835.

²¹ BASTOS Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 355.

²² BULOS, op. cit., p. 16.

O sistema legislativo brasileiro é estruturado na forma bicameral. É formado por duas câmaras: a do Senado Federal, conhecido como Câmara Alta e a Câmara dos Deputados, Câmara Baixa. Quando se instala uma investigação parlamentar em qualquer uma das Câmaras, esse procedimento é chamado de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI. É possível uma investigação parlamentar reunir membros da Câmara e do Senado em uma investigação conjunta, denominada Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI.

Na Câmara dos Deputados é necessário o apoio de 171 membros para a instalação de uma CPI. No Senado Federal requer a aprovação de 27 senadores. Esses números representam um terço do total de parlamentares de cada uma das Casas que formam o Congresso Nacional. E no caso de uma CPMI é preciso haver a adesão de um terço das duas Casas juntas.

Uma investigação parlamentar que envolve o Congresso Nacional, Câmara e Senado é um procedimento mais difícil, pois requer a aceitação de um terço das duas Casas. O alcance dessa investigação é muito maior, pois demonstra que o Poder Legislativo está unido no esclarecimento de algum fato muito grave e de grande repercussão na sociedade.

3.3 Regras de Funcionamento das CPIs

A Constituição Federal no seu artigo 58, § 3º explicita que as Comissões Parlamentares de Inquérito devem respeitar alguns pressupostos a lhe conferir legitimidade são eles:

- 1) haja requerimento de um terço dos membros da respectiva casa legislativa;

- 2) seja constituída por prazo certo;
- 3) na escolha ou eleição dos membros da CPI deve ser respeitada a representação proporcional dos partidos políticos ou blocos parlamentares;
- 4) fique limitada à apuração de fato determinado que consta da resolução da Mesa, origem da sua instalação;
- 5) que o fato determinado esteja em consonância com a competência legislativa da referida Casa.

Além desses procedimentos, devem também observar as normas dispostas no Regimento Interno de cada Casa.

A exigência do fato determinado para a instalação de uma CPI serve como um seguro Constitucional para que esse instrumento não se transforme em uma sindicância ou uma inquirição generalizada.

As falhas de ordem técnicas, jurídicas e morais esvaziam as CPIs de sua finalidade e levam à impunidade. Os atos viciados por ilegalidade são nulos e não provocam efeitos jurídicos, causa frustração e descrença em todo trabalho desempenhado pela CPI. O fato é que o instituto da CPI é alvo de críticas por extrapolar sua competência, quando abusa de poder.

Importante observar que as CPIs somente podem investigar irregularidades na Administração Pública. São instrumentos colocados à disposição do legislativo para o exercício do controle externo. Por outro lado, não seria lícita a instalação de uma CPI para investigar assuntos particulares que extrapolem a seara dos negócios públicos. 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 material²³.

Tem-se, dessa forma, que seria inadmissível instalar Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos referentes à vida familiar de um cidadão que não ocupa cargos públicos, nem mantém ligações com entidades do Estado. Nesse caso, haveria um desvirtuamento do instituto que caracterizaria abuso de poder pelo parlamento.

Parece, também, que as comissões de inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão. A proteção dos direitos fundamentais constitucionais consagradas vale perante os inquéritos parlamentares. Não se deve transformar em processos penais apócrifos sem a observância dos princípios constitucionais e legais vinculativos destes. Os limites entre esfera privada e interesse público são difíceis de estabelecer designadamente quando, por vezes, os inquéritos se referem a deputados e o comportamento destes ameaça o prestígio e reputação do parlamento²⁴.

4. ANÁLISE DAS CPIS INSTALADAS DURANTE A 51ª E 52ª LEGISLATURA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Na busca de medir o desempenho da investigação parlamentar foi definido o universo a ser pesquisado: a 51ª Legislatura da Câmara dos Deputados, 01/02/1999 a 31/01/2003, que coincide com o 2º mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e a 52ª Legislatura da

²³ COMPARATO, Fábio Konder. Comissões Parlamentares de Inquérito: limites. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo: Malheiros, 1994, v. 5, p. 70.

²⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 6. ed. Lisboa: Almedina, 1993, 742-743.

Câmara dos Deputados, 01/02/2003 a 31/01/2007, 1º mandato do Presidente Lula.

Fernando Henrique Cardoso, presidente democraticamente eleito, assumiu a presidência em 1º de janeiro de 1995. Apoiado por uma aliança partidária ampla que além de dar sustentação a sua candidatura, possibilitou que seu governo pudesse contar com uma bancada sólida e fiel no parlamento. Garantiu dessa forma a estabilidade política necessária para a continuidade de reformas estruturais, tanto na política econômica, como na modernização do Estado, implementando um ousado plano de privatizações.

A crise pela falta de emprego foi uma das grandes dificuldades de seu governo. Baseado numa política econômica “neoliberal” foi acusado inúmeras vezes de se aliar aos interesses do capital externo, das grandes multinacionais e dos mega bancos de investimentos. Praticou uma política de transferência do patrimônio público por meio das privatizações para a iniciativa privada. Eliminou postos de trabalho, prejudicando assim, as camadas mais pobres da população. A oposição não teve forças para rebater a política executada pelo governo, devido a uma bancada governista forte e coesa.

Com programas sociais de transferência de renda, como bolsa-escola, o vale-gás e o bolsa-alimentação, o Governo tentava demonstrar que também tinha uma proposta para as camadas mais carentes da população, numa tentativa de responder as críticas da oposição.

A estabilidade econômica foi a grande marca do governo de Fernando Henrique Cardoso. Sua forte base parlamentar no Congresso foi decisiva para o sucesso de sua política econômica. Com a economia em ordem, o País pôde gozar de uma estabilidade política que há muito tempo a jovem democracia brasileira não experimentava.

Um episódio obscuro e mal explicado ocorreu em sua gestão. O parlamento, na sua maioria governista, aprovou uma Emenda Constitucional instituindo a reeleição para os cargos Executivos. Incluiu a reeleição do Presidente da República. Com essa possibilidade, debaixo de duras críticas da oposição, o acusaram de comprar parlamentares para aprovar a Emenda da Reeleição. Na época cogitou-se até na abertura de uma CPI para investigar o caso. Não prosperou graças à forte bancada governista. Fernando Henrique Cardoso pôde disputar o pleito de 1998, repetindo a mesma aliança que o elegeu em 1994, e venceu as eleições de 1998, reelegendo-se Presidente.

Amadurecida depois de duas derrotas, a oposição se organizou e o as facilidades na aprovação de projetos já não era um realidade como no primeiro mandato. Crescia em número e importância o principal partido de oposição ao governo: o PT. O Partido dos Trabalhadores liderou e articulou juntamente com outros seguimentos sociais uma frente de oposição ao modelo “neoliberal” de Fernando Henrique Cardoso.

Com a chegada da eleição que escolheria o sucessor de Fernando Henrique Cardoso, as forças políticas que elegeram FHC lançaram a candidatura do ministro da saúde, José Serra, que disputaria aquele pleito com Lula, Anthony Garotinho, Ciro Gomes e outros candidatos apoiados por pequenos partidos.

Os dois candidatos mais votados foram Luiz Inácio Lula da Silva e José Serra. No segundo turno das eleições, Lula obteve a maioria absoluta dos votos.

“A esperança venceu o medo” essa frase marcou a expressiva vitória de Lula e foi um marco para o Brasil. Além de representar à esquerda, Lula é um nordestino, metalúrgico, um líder popular e carismático. O

mundo assistia com expectativa e esperança a gestão do presidente que iniciou sua carreira política a frente de um sindicato de metalúrgicos

“FOME ZERO” esse foi o carro chefe de seu governo. Um projeto de grande alcance social que tinha como objetivo a melhoria da alimentação dos menos favorecidos.

Ações voltadas para as camadas mais humildes da população, alavancaram o desenvolvimento do Brasil. Melhorou, sensivelmente, seus indicadores sociais. Assim como seu antecessor, Lula conseguiu montar uma ampla frente governista no parlamento, em especial na Câmara dos Deputados, onde conseguiria aprovação de seus projetos com facilidade.

Mas em 2005, o governo sofreu um duro golpe. Denúncias que o governo pagava propinas para conseguir a aprovação de determinadas medidas no âmbito do Congresso Nacional vieram à tona. O esquema ficou conhecido como “Mensalão”.

Para investigar essa prática foi instalada a CPI do Mensalão. Quase não saiu do papel devido à gerência do Poder Executivo dentro do Congresso. Debates acalorados e troca de acusações entre governo e oposição surtiu efeito. A CPI investigaria o pagamento de mesada por parte do governo Lula a deputados da base aliada. E, também, o suposto esquema montado em 1997 no governo Fernando Henrique Cardoso para a compra de votos, a fim garantir a aprovação da emenda constitucional da reeleição. No entanto, a Comissão encerrou seus trabalhos em novembro de 2005 sem aprovar um relatório final e sem aprofundar as investigações.

O cenário político ora exposto demonstra as fragilidades da jovem democracia brasileira, quanto à condução da convivência entre Poder Executivo e Poder Legislativo. Não existe democracia sem Parlamento, porém, esse deve ter respeitado sua autonomia funcional para que

cumpra com seu papel de Legislador e de Poder fiscalizador. O custo para se manter o pilar da democracia é alto, e não deve ser encarado como um simples cancelador das decisões do Executivo.

A ONG Transparência Brasil comparou o orçamento do Congresso Nacional Brasileiro com os da Alemanha, Argentina, Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália, México e Portugal. Com um orçamento de R\$ 6.068.072.181,00 bilhões para 2007, o Congresso Brasileiro gasta R\$ 11.545,04, (onze mil quinhentos e quarenta e cinco reais e quatro centavos) por minuto.

O mandato de cada um dos 513 deputados federais custa aos cofres públicos R\$ 6,6 milhões por ano. No Senado, o mandato de cada um de seus 81 integrantes custa quase cinco vezes mais, R\$ 33,1 milhões por ano.

Entre a comparação dos países resulta que, levando-se em conta os seus diferentes níveis de riqueza, tanto em termos da renda per capita quanto do nível do salário mínimo, o Congresso Brasileiro é o que mais onera o cidadão.

Só nos Estados Unidos o custo anual por membro do Congresso supera o do Brasil. Nos EUA cada congressista custa em média R\$ 15,3 milhões por ano, enquanto no Brasil o custo médio dos parlamentares é de R\$ 10,2 milhões. Esse montante é 12 vezes maior do que os R\$ 850 mil que o mandato de cada parlamentar custa na Espanha.

Os astronômicos números aqui apresentados reforçam a idéia de que o Parlamento brasileiro deve cumprir sua missão institucional de legislar e fiscalizar. É um importante instrumento essa atividade parlamentar de investigação conduzida com competência a fim de justificar parte desse custo suportado pela sociedade.

Por todos esses fatores, a imagem do Poder Legislativo, em especial o Congresso Nacional, é muito ruim diante de uma sociedade que obrigatoriamente exerce seu poder de voto, elegendo seus representantes na esperança de ver suas expectativas atendidas por seus Deputados e Senadores. Ocorre que após observar os escândalos protagonizados por seus representantes a sociedade perde a confiança no Parlamento, enfraquecendo assim o Poder Legislativo e conseqüentemente a Democracia.

Observa-se, que o percentual de reprovação ao Congresso Nacional chega a 47% entre os brasileiros, colocando em duvida seu trabalho e seu desempenho, tanto como Legislador como também fiscal dos outros poderes, refletindo esse descrédito também na capacidade de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito, por ser um instituto exclusivo do Parlamento. Nesse sentido é o que demonstra uma pesquisa realizada pelo Instituto Data Folha²⁵.

CPIs Instaladas na Câmara dos Deputados na 51ª Legislatura – 01/02/1999 a 31/01/2003

Durante a 51ª legislatura foi instaladas na Câmara Federal o total de 19 CPIs, número grande de investigações para uma legislatura, pois dessa forma criou-se em média uma CPI a cada 76 dias. A cada dois meses e 16 dias a Câmara dos Deputados iniciava uma nova investigação legislativa.

Analisando as investigações parlamentares do período retrodescrito, é possível identificar a recorrência de alguns temas objeto de investigação da CPIs. Pode-se dividi-los em três grupos principais:

²⁵ . O percentual de reprovação ao Congresso chega a 47% entre os brasileiros que têm escolaridade superior(...)
http://datafolha.folha.uol.com.br/busca/ver_busca.php?q=congresso+nacional. Acesso em: 14.junho. 2009

1 – Corrupção e Irregularidades na Administração Pública e Órgãos Estatais foi o tema central de 10 CPIs das 19 CPIs instaladas no período. CPI da Tormb/Ibama, CPI dos Recursos do Finor, CPI da CBF / NIKE, CPI das Obras Inacabada, CPI do PROER, CPI do SIVAM, CPI do Banespa, CPI da CPMF, CPI do INSS e CPI do Fundef.

2 – Conflito Agrário e Meio Ambiente foi o tema principal de quatro CPIs. CPI da crise do setor da borracha, CPI da FUNAI, CPI da ocupação de terras na região Amazônica, CPI do tráfico de animais e plantas silvestres.

3 – Conflitos Sociais e Interesses Coletivos foi o principal tema de cinco CPIs. CPI do Desperdício de Alimentos, CPI dos Medicamentos, CPI do Narcotráfico, CPI da Mortalidade Materna, CPI da Tortura e Maus Tratos.

CPIs Instaladas na Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura –
01/02/2003 a 31/01/2007

As investigações parlamentares na 52ª legislatura foram menos intensas que o período anterior já estudado. Foram instaladas na Câmara Federal um total de 10 CPIs, quase a metade das instaladas na legislatura anterior. Da mesma forma é possível identificar a recorrência de 3 principais temas.

1 – Corrupção e Irregularidades na Administração Pública e Órgãos Estatais foi o tema principal de apenas duas CPIs. CPI da Evasão de

Divisa e CPI das Privatizações do Setor Elétrico, ambas não concluídas.

2 – Conflito Agrário e Meio Ambiente foi o tema principal de uma CPI. CPI da Biopirataria.

3 – Conflitos Sociais e Interesses Coletivos foi o tema dominante das investigações parlamentares, sete entre 10 CPIs instaladas no período. CPI dos Combustíveis, CPI do Extermínio no Nordeste, CPI da Pirataria, CPI dos Planos de Saúde, CPI do Serasa, CPI do Tráfico de Órgãos Humanos e CPI do Tráfico de Armas.

Análise dos Resultados Produzidos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito Durante a 51ª Legislatura e 52ª Legislatura

É possível medir os resultados concretos obtidos das investigações parlamentar, já concluídas, por meio da análise de 3 variáveis. 1ª) Processos Judiciais, de natureza Cível e Criminal, instaurados com base nas informações e provas colhidas durante a investigação parlamentar, condenando, ao final do processo, os réus e ressarcindo os cofres públicos do montante desviado; 2ª) Novas Leis aprovadas pelo Congresso Nacional mudando ou corrigindo distorções na Gestão do Estado, resultado de Proposições apresentadas pelas CPIs e 3ª) Mudanças administrativas propostas em forma de Projeto de Indicação que tem o objetivo de sugerir a adoção de providencias para sanar o descontrole apontado pela Investigação Parlamentar.

Levando em conta, a disponibilidade material de informações nos arquivos e sistemas informatizados na Câmara dos Deputados, além dos

elementos presentes nos relatórios finais publicados, foi selecionado, como foco dessa análise de desempenho, as Proposições Legislativas apresentadas por cada CPI durante o período estudado.

Ao final de toda CPI, é produzido o relatório final, peça que sistematiza toda a investigação e pode propor medidas como, indiciamentos, mudanças administrativas, recomendações, proposições legislativas, dentre outras; sempre com o objetivo de sanar ou melhorar a gestão pública.

As CPIs instaladas durante a 51ª legislatura, no período de 01/02/1999 a 31/01/2003, apresentam um número muito baixo de Proposições Legislativas. Das 19 CPIs do período, 13 delas não apresentaram nenhuma proposta de mudança legislativa.

Ao todo, segundo os relatórios finais, as 19 CPIs do período, apresentaram 27 Proposições Legislativas, e nenhuma foi aprovada ou mesmo foi ao plenário para serem votadas.

Portanto, o resultado final de todas as CPIs instaladas durante a 51ª legislatura, no período de 01/02/1999 a 31/01/2003, tomando como base variável estudada foi igual a zero, todas as distorções do Estado, verificado pela investigação parlamentar, que poderia ser aperfeiçoada por meio de uma nova legislação não aconteceu.

Durante a 52ª Legislatura, período de 01/02/2003 a 31/01/2007, foram instaladas 10 investigações parlamentares, produzindo o total de 40 Proposições Legislativas.

Apesar do número maior de Proposição Legislativa apresentada nos relatórios finais, das investigações parlamentares do período em tela, 40 ao todo, e da mesma foram nenhuma foi aprovada ou mesmo foi a plenário para votação.

Desta forma, o resultado final demonstra que todas as Proposições Legislativas apresentadas pelas 29 Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas durante as 51ª Legislatura e 52ª Legislatura não viram leis.

CONCLUSÃO

A partir da análise documental e histórica discutida no presente estudo, corroborada com observações do efetivo trabalho de algumas Comissões Parlamentares de, e também embasado em entrevistas não estruturadas, colhidas ao longo da pesquisa, pode-se concluir que, as Comissões Parlamentares de Inquérito exercem, desde muito tempo, um importante papel enquanto órgão fiscalizador da Administração Pública.

No seu princípio histórico, que posteriormente viria a se tornar um princípio legal, as Comissões Parlamentares de Inquérito nasceram do clamor do povo que exigia uma investigação para apurar os desmandos cometidos por agentes públicos, que colocavam seus interesses na frente dos interesses do Estado.

Importante observar, que embora o Poder Legislativo, Congresso Nacional, tenha uma baixa avaliação positiva de seu trabalho, segundo pesquisa já pontuada nesse estudo, o povo defende a instalação CPIs para investigar casos de corrupção no governo. É o que aponta uma pesquisa realizada para na época do escândalo nos correios, onde 88% de entrevistados defenderam a instalação de uma investigação parlamentar para apurar o ocorrido²⁶.

²⁶ 88% defendem CPI dos Correios. A defesa da convocação de uma CPI para investigar se existe ou não corrupção nos Correios, caso no qual o presidente do PTB, Roberto Jefferson, está sendo acusado de envolvimento, chega a 88%, revela pesquisa realizada pelo Datafolha em todo o país nos dias 31 de maio e

Em outro caso, a maioria dos brasileiros (84%) foi a favor da convocação de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) pelo Congresso Nacional para investigar as denúncias de corrupção no governo Fernando Henrique Cardoso²⁷.

Esses dados mostram a relevância do instituto pesquisado e da responsabilidade que recai sobre o Legislativo no momento de instalação de uma CPI.

Conforme visto, a CPI é dotada de importantes poderes que muitas vezes são mal empregados por seus detentores. Cometem ilegalidades e abusos de suas prerrogativas. Por esse motivo, o judiciário é chamado para dirimir conflitos no âmbito de uma investigação parlamentar, pois no afã de cumprir esta missão constitucional, muitos parlamentares antecipam suas opiniões, fazem acusações, desrespeitam a dignidade dos cidadãos, mandam prender injustamente, testemunhas e até advogados, numa clara demonstração do abuso de poder. É de causar repulsa constatar que um instrumento como este que deveria ter um viés eminentemente técnico, tem se transformado em grande circo eleitoral, em um tribunal quase inquisitório de ofensa aos direitos e garantias fundamentais.

Na composição e resultados de uma investigação parlamentar, foi apurado que os homens formam a maioria na composição de uma CPI; que o número de indiciados e proposições legislativas é muito baixo; que a prática privilegia o uso de reuniões em detrimento de outras

1º de junho de 2005. http://datafolha.folha.uol.com.br/busca/ver_busca.php?q=cpi. Acesso em: 13.julho. 2009.

²⁷ 84% são a favor de CPI para investigar denúncias de corrupção no governo FHC. A ampla maioria dos brasileiros (84%) é a favor da convocação de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) pelo Congresso Nacional para investigar as denúncias de corrupção no governo FHC. http://datafolha.folha.uol.com.br/busca/ver_busca.php?q=cpi. Acesso em: 13.julho. 2009

formas de investigação e o relatório final é confuso, pois não existe um padrão definido para sua confecção.

Importante notar também, que sobre o ponto de vista, *stricto sensu*, a maioria das investigações parlamentares estudadas no período, 82,7%, alcançaram seus objetivos, ou seja, produziram um relatório final onde descrevem a investigação implementada, e de alguma forma propõe soluções para sanar a irregularidade apontada.

Por outro lado, se levarmos em conta que o Poder de Fiscalizar do Legislativo é mais amplo do que somente descrever uma investigação e apontar possíveis soluções, a que se considerar que os resultados práticos apontados na pesquisa são desanimadores, pois nenhuma das Proposições Legislativas apresentadas foi sequer votada pelo plenário, dando conta de que na prática se investigou, consumiram-se recursos públicos e não foram implementadas mudanças apontadas ao final das investigações.

Não foi por acaso, que a variável escolhida, foi as Proposições Legislativas, pois sua implementação não depende de outros fatores externos, como os indiciamentos que dependem do Ministério Público, de um processo judicial, de advogados, juízes e etc. As Proposições Legislativas são de competência da própria Câmara dos Deputados, que poderia dar efetividade às conclusões obtidas pelas CPIs encerradas.

Porém, existe um fator subjetivo, que permeia uma investigação parlamentar, que vai além do número de indiciados ou das Proposições apresentadas. Uma CPI é uma ferramenta de grande alcance popular, seja por meio da mídia ou por outros meios, o fato é que quando um assunto é investigado por uma CPI sua repercussão causa mudança e muitas vezes, desmontam, complexos sistemas de corrupção inseridas no Estado, pelo simples fato de vir a tona tais práticas.

Portanto, sob essa perspectiva, uma investigação parlamentar pode contribuir para o melhor funcionamento do Estado, apenas revelando as ilegalidades que estavam sendo cometida à margem da lei, por autoridades constitucionalmente constituídas.

No entanto, é preciso reconhecer, que a morosidade do processo legislativo implementada no Parlamento brasileiro, contribui de forma significativa para enfraquecer o controle político, exercido pelo Poder Legislativo brasileiro. Por outro lado, entidades governamentais de controle externo, exemplo, Corregedoria Geral da União, Ministério Público, dentre outras, dispõe de um aparato de normas e procedimentos para agilizar as investigações, mostrando resultados mais ágeis, desmoralizando de certa forma a atuação do Parlamento em suas investigações parlamentares.

Nesse mesmo sentido, o quadro funcional do Parlamento brasileiro, é insuficiente e despreparado para desempenhar com excelência, o exercício do controle da Administração Pública, pois, não raras vezes durante uma investigação parlamentar é necessário requisitar de outros órgãos servidores públicas para cobrir a falta de pessoal qualificado para função em tela, como por exemplo, Delegados, Promotores, Auditores, Advogados e muitos outros.

Essa dependência de profissionais qualificados, importados por tempo determinado, o preenchimento das vagas existentes por indicações políticas sem o crivo da qualificação, formam um quadro desanimador para o desempenho por parte do Poder Legislativo do controle político eficiente sobre o Estado.

O Poder Executivo por sua vez, tem contribuído de maneira decisiva para o esvaziamento do controle político feito pelo Parlamento. A voracidade do Poder Executivo, muito bem articulado, acaba por

comandar a atuação do Poder Legislativo, por meio da formação das chamadas “maiorias parlamentares”.

Desta forma, o Executivo, por meio de sua bancada, determina as pautas a serem discutidas no âmbito do parlamento. Armado com instrumentos políticos, administrativos e orçamentários, emendas parlamentares, verbas ministeriais, medidas provisórias, dentre outras, acaba por impor uma agenda pré-determinada ao Parlamento, que por sua vez não demonstra capacidade para o exercício do controle político necessário e urgente.

Outro fator decisivo para a deficiência deste controle político por parte do Parlamento é a completa desorganização do sistema político-partidário. Por causa de uma legislação eleitoral confusa e arcaica, que não privilegia a alternância do poder, salvo raras exceções, o resultado de cada eleição, são Parlamentares eleitos com pouca representatividade e nenhum senso da real responsabilidade que lhes cabe, ou seja, legislar, representar e fiscalizar.

Não obstante as conclusões acima pontuadas, o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito carece de mudanças urgentes. Sua legislação é antiga, Lei Nº 1.579, de 18 de março 1952, e não guarda sintonia com a evolução do controle do Estado exercido modernamente pelo Poder Legislativo. Ainda sobre o aspecto legal, é possível uma melhora sensível nos instrumentos de fiscalização por parte do parlamento brasileiro modificando simplesmente o regimento interno de cada Casa Legislativa ou aprovando Projetos Resoluções, dando agilidade as investigações e reforçando as medidas propostas no relatório final.

Nesse sentido, recomendamos, ao final desta pesquisa, a adoção de algumas medidas, abaixo descritas, para o aperfeiçoamento do instituto da Investigação Parlamentar.

Ao final de toda investigação parlamentar, o parlamentar relator elabora um documento com todos os passos da investigação, é uma síntese de todo trabalho empreendido e as medidas a serem adotados pelos órgãos competentes.

Observamos a pouca qualidade técnica dos relatórios finais. Não existe um critério definido para a confecção da peça final. Sua composição deveria conter pelo menos três elementos básicos de qualquer texto: introdução, desenvolvimento e conclusão. Nesse mesmo sentido falta clareza na exposição dos fatos, o que dificulta muito o entendimento e o tratamento que deve ser dado à determinada questão.

. Dessa forma, é fundamental que o Congresso Nacional estabeleça um padrão para a elaboração do Relatório Final, com o objetivo de dar melhor encaminhamento as medidas propostas depois de encerradas as investigações.

Finalizada uma investigação parlamentar, com a produção e o encaminhamento do relatório final aprovado, recomendando as medidas de praxes, algumas judiciais, administrativas, legislativas, ou outras, na atual estrutura do Parlamento, se um cidadão comum ou um parlamentar necessitar de alguma informação sobre o andamento de determinada medida proposta por um CPI como um indiciamento, uma projeto de indicação e outras, simplesmente não existe um órgão que centralize essas informações, dando, dessa forma, um tom de descaso aos resultados obtidos pelas CPIs

Nesse sentido, é fundamental assegurar que as medidas propostas no relatório final de cada CPI, tenham um acompanhamento técnico por todo o caminho que tal medida percorrerá, com o objetivo de não deixar o tempo apagar o esforço efetivado pela investigação parlamentar ao

mesmo tempo ser responsável por reunir informações sobre o andamento da medida proposta.

Desta forma, recomendamos que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania seja o órgão responsável para acompanhar e fiscalizar o atendimento das medidas propostas pelo relatório final até o encerramento dos procedimentos.

Todas as Proposições Legislativas apresentadas pelas 29 investigações parlamentares estudadas durante as 51ª e 52ª Legislatura não se traduziram em mudança na legislação, ou seja, nenhuma virou lei.

Como já comentado, o nosso modelo de processo legislativo é lento e truncado, não esquecendo as interferências no Poder Executivo na edição quase que diária de Medidas Provisórias, que por ter natureza de urgência a lei lhe concede prioridade na agenda do parlamento.

Por derradeiro, recomendamos que fosse fundamental assegurar que um Projeto de Lei (PL) oriundo de Comissões Parlamentar de inquérito, tenha sua tramitação garantido em regime de urgência, acarretando sua apreciação em cinco sessões, dando a celeridade necessária e tão almejada as medidas propostas por uma investigação parlamentar.

REFERÊNCIAS

- ACQUAVIVA, Marcus Claudio. Dicionário jurídico brasileiro acquaviva. 11. ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2000.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral das Comissões Parlamentares. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

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

BOBBIO Norberto. A Teoria das Formas de Governo. Brasília: UNB 2000.

BOBBIO Norberto. Estado Governo Sociedade. Para uma teoria geral da política. São Paulo. Ed. Paz e Terra. 2007

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 10. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. (RT Legislação).

BULOS, Uadi Lammêgo. Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática. São Paulo: Saraiva 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CAPEZ, Fernando. Curso de processo penal. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARDOSO, Hélio Apoliano. Das CPIs: breve teoria e jurisprudencia. Campinas: Bookseller, 2002.

CASTRO, José Nilo de. A CPI municipal. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

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

DALLARI, Dalmo de Abreu, Direitos humanos e Cidadania: 8 ed. Moderna, 2004

FREITAS, Tiago Batista. Limites investigatórios das comissões parlamentares de inquérito . Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 47, nov. 2000. Disponível em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=207>>. Acesso em: 18 fev. 2009.

MARTÍNEZ, José Maria de S.. Comissões Parlamentares de Inquérito . Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=205>>. Acesso em: 18 fev. 2009.

MONSTESQUIEU. O Espírito das Leis. São Paulo. Saraiva 1996

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

OLIVEIRA, Leonardo Cristian de. O Poder Legislativo e a Comissão Parlamentar de Inquérito . Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 48, dez. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=206>>. Acesso em: 18 fev. 2009.

PAULO, VICENTE. Aulas de Direito Constitucional. Organizadas por Juliana Maia. 7.ed. Niterói/RJ: Impetus, 2006.

PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo. Comissões Parlamentares de inquérito: Princípios, Poderes e Limites. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

PEREIRA, Aguinaldo Costa. Comissão Parlamentar de Inquérito. Rio de Janeiro: ASA, 1948.

RESENDE, Antônio José Calhau de. As comissões parlamentares de inquérito e o controle da administração pública. Poderes e limitações em face do ordenamento jurídico. Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Jun. 2003.

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. Inquéritos Parlamentares, Norma, Doutrinas e Jurisprudências. 2006

SAMPAIO, Nelson de Souza. Do Inquérito Parlamentar. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. CPI ao pé da letra. Campinas: Millennium, 2001.

SIDOU, J. M. Othon; et. al. Dicionário jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

SOUZA Jessé. Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 2001

TOCQUEVELLE Alexis de. A Democracia na América, Livro I, Leis e Costumes. São Paulo. Ed. Martins Fontes. 2001

ALVES, José Wanderley Bezerra. Comissões Parlamentares de Inquérito/Poderes e limites de atuação. Sérgio Fabris Editor, RS, 2004. pag. 80