

## AS CRISES DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E SEU IMPACTO NA CONCEPÇÃO E NA ATUAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Pâmela Cristine Bolson

Patrícia Rodrigues dos Santos

**Resumo:** O presente estudo tem como objetivos: realizar um breve estudo das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil, partindo do exame do pensamento político liberal, da democracia e da teoria da separação dos poderes de Montesquieu para chegar à análise das Comissões Parlamentares de Inquérito na trajetória constitucional brasileira; a inserção das mesmas no ordenamento jurídico brasileiro, a sua previsão constitucional, legal e a posição doutrinária, assim como analisar as crises do Estado Contemporâneo e os impactos sentidos nas Comissões Parlamentares de Inquérito, tanto na concepção quanto em sua atuação. Para tanto, realizou-se uma análise em relação ao funcionamento, composição, embasamento legal e aspecto funcional das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. Nesse sentido, mostrou-se a ampla utilidade para a sociedade atual do instituto das comissões parlamentares de inquérito, requisitadas pelo Senado Federal e pela Câmara de Deputados, quando suas investigações são empregadas de acordo com os fins garantidores e democráticos para os quais foi criado, expostos na Constituição Federal.

**Palavras-chave:** comissão parlamentar de inquérito; Constituição Federal; crise; investigação.

**Abstract:** The study focuses on making an study briefing of the Comissões Parlamentares de Inquérito (Parliamentary inquiry committees) in Brazil, from the liberal politician thoughts exams, democracy and Montesquieu's separation of powers theory to arrive at the analysis of the Parliamentary inquiry committees in the Brazilian constitutional trajectory; its insertion in the Brazilian legal system, its constitutional, legal and doctrinal position, as well as analyzing the Contemporary State crisis and the impacts on the Parliamentary inquiry committees, either in its conception and performance. It carried out an analysis regarding the functioning, composition, legal foundation and functional aspect of the Parliamentary inquiry committees in Brazil. In this direction, it was revealed the ample utility for the society when the investigations of

the Parliamentary inquiry committees, requested by the Federal Senate and the House of Representatives, are used in accordance with democratic ends, according to the Federal Constitution of Brazil.

**Keywords:** crisis; Federal Constitution; investigation; parliamentary inquiry committees.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A União, como entidade de direito público interno, possui seus poderes divididos em três ramos, segundo o princípio da divisão dos poderes disposto na Constituição Federal de 1988, art. 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 2004, p.13).

Dessa forma, temos o Poder Legislativo, que tem como função primordial produzir as normas jurídicas; o Poder Executivo, encarregado de executar as normas jurídicas e o Poder Judiciário, órgão responsável pela aplicação das normas e resolução das controvérsias. Consoante entendimento de Alves: “Assim, ao Executivo cabe a administração; ao Legislativo a legislação e controle; ao Judiciário, o exercício da jurisdição. Essa regra, como se sabe, tem exceções” (2004, p. 56-57). Como dito acima, essa divisão mostra as funções essenciais de cada Poder, podendo existir outras funções secundárias que até mesmo poderão implicar em uma certa ingerência no campo de atuação de outro Poder. Conforme Alencar:

Especificamente no que diz respeito ao poder legislativo, observa-se que suas atribuições não se esgotam na tarefa legislativa propriamente dita, pois lhe são inerentes as idéias de representação e fiscalização, além do exercício de atividades atípicas de administração e jurisdição (2005, p. 1).

Portanto, essa separação não é estanque, permitindo que em determinadas situações um Poder invada o campo de atuação de outro. Em especial o Poder Legislativo, que alarga seu território exercendo atividades atípicas, que teriam natureza originalmente administrativa e judiciária. Uma dessas atividades é a fiscalização de atos de interesse público, através da criação de Comissões Parlamentares.

Dentre as funções do Poder Legislativo, podemos destacar a função de controle. Este pode ser exercido de forma interna, também chamado de autocontrole, quando realizado pelos próprios órgãos, ou externa, quando é feito por

um terceiro que não faz parte da estrutura interna. A forma de controle externo é a que vem ocupando maior espaço. Segundo expõe Alves:

Uma das principais formas de controle externo, que vem ganhando dia a dia mais credibilidade no seio da população e prestígio no próprio Poder Legislativo como modalidade de controle parlamentar eficaz, é a de investigação através de Comissões Parlamentares de Inquérito, cuja constituição, em escala mundial, normalmente decorre de vontade da minoria integrante do Parlamento, independentemente da vontade da maioria, constituindo-se em uma forma de obtenção de informações e de controle extremamente democrática (2004, p. 81).

Assim, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) possuem caráter temporário e servem como um instrumento de investigação conduzida pelo Poder Legislativo. Dessa forma, as próprias Casas Parlamentares - Câmara dos Deputados e Senado Federal - transformam-se em comissões para receber depoimentos e obter informações diretamente, atendendo aos reclames do povo.

Para melhor entendimento, faz-se necessário expor sobre o modo de formação de uma CPI. O Congresso Nacional é composto de duas Casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Cada uma dessas Casas possui Comissões Parlamentares, Permanentes ou Temporárias, com funções legislativas e fiscalizadoras, na forma definida na Constituição Federal e nos seus Regimentos Internos. A Comissão Parlamentar de Inquérito possui natureza temporária, podendo ser instalada por apenas uma das Casas do Congresso, ou pelas duas Casas em conjunto, quando será chamada de Comissão mista. No cumprimento dessa função básica, de acompanhamento das ações administrativas, no âmbito do Poder Executivo, ou seja, de controle, as Comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse.

Oportuno se faz neste momento uma retomada da história das Comissões Parlamentares de Inquérito. A grande maioria dos historiadores remete o surgimento das CPIs à Inglaterra, no século XIV, durante o reinado de Eduardo II (1307-1312). Foi durante este Reinado que o Parlamento decidiu nomear Comissões para investigar as necessidades do Estado, decidindo qual o investimento para os recursos dos fundos de e subvenções. Outros, integrantes de uma minoria, afirmam que sua criação deu-se na Câmara dos Comuns, no século XVIII. Alencar expõe:

Da Inglaterra os inquéritos parlamentares passaram às suas colônias no Novo Mundo, onde eram realizados com grande amplitude, mesmo depois da independência, embora fossem exceções as Constituições estaduais que consignassem essa competência do Poder Legislativo (2005, p. 9).

Na França, em 1830 a nomeação de Comissões de Inquérito foi inserida na prática parlamentar, quando passaram a haver inúmeras Comissões Câmaras, juntamente com as Comissões de Inquérito responsáveis pelo exame das eleições.

As Comissões de Inquérito da Bélgica receberam os poderes que eram concedidos pelo Código de Instrução Criminal ao Juiz de Instrução, mediante lei que foi duramente criticada.

Já no Brasil, as primeiras investigações foram promovidas durante o Império, pela Assembléia Legislativa, em repartições públicas, sujeitas ao Poder Executivo. No entanto, a previsão expressa viria a surgir apenas na Constituição Federal de 1934, sendo que as CPIs nasceram sendo voltadas para utilização apenas pela Câmara dos Deputados. A Carta Magna de 1937 omitiu totalmente este assunto, que voltou a ser tratado na Constituição de 1946, sendo sua prática expandida, pois possibilitou o envolvimento tanto da Câmara dos Deputados quanto dos Senadores:

Na Carta Constitucional de 1967, os poderes do Congresso foram novamente ampliados, desta vez permitindo à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal constituírem Comissões em separado ou mistas:

Então sobreveio a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que não alterou o disposto no art. 39 da Constituição de 1967, mas limitou o número de Comissões Parlamentares de Inquérito que poderiam funcionar concomitantemente em cinco. Esta regra poderá sofrer exceção apenas no caso de deliberação da maioria da Casa Legislativa.

Já na Constituição Federal de 1988 constam importantes inovações que serão devidamente apreciadas no decorrer deste trabalho.

A apreciação poderá ser efetuada somente pelas Comissões ou pelo Plenário. São duas as formas de apreciação: a conclusiva, quando os projetos são apreciados somente pelas Comissões, que têm o poder de aprová-los ou rejeitá-los, sem ouvir o Plenário; e a realizada pelo Plenário propriamente dita, quando este é quem dá a palavra final sobre o projeto, após a análise das comissões. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece, em seu art. 24, II, quando o projeto será conclusivo nas Comissões ou se deverá também ser apreciado pelo Plenário. De forma geral, os projetos que afetam direitos constitucionais mais

importantes, como o direito à vida e à liberdade, entre outros, deverão passar pelo crivo do Plenário.

Quanto à criação das CPIs, oportuno deixar claro que esta não se sujeita à aprovação pelo Presidente da Casa Legislativa e nem à maioria parlamentar ou do Plenário, devendo apenas ser satisfeitos os seus requisitos regimentais para que seja publicada pelo Presidente (ALENCAR, 2005).

As Comissões serão compostas pelo número de membros indicado pelo autor da proposta, conforme Regimento Interno das Casas do Congresso. Quanto ao aspecto quantitativo, nos informa o art. 58 da Constituição Federal de 1988 que será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares participantes da respectiva Casa. Esses critérios possuem como finalidade assegurar a imparcialidade das Comissões.

Além disso, deverá ter prazo determinado. Os trabalhos devem ser encerrados ao fim da atividade legislativa (correspondente a um ano de atividade parlamentar), podendo sofrer prorrogação, desde que autorizado pela Casa Legislativa.

Em relação às limitações, o § 3º do art. 58 da CF/88 delega às Comissões Parlamentares de Inquérito os mesmos poderes de investigação das autoridades judiciais. As CPIs destinam-se à apuração de fatos, a partir da investigação e captura de provas.

Assim, a Comissão é encarregada apenas da apuração dos fatos. Ao fim das investigações é necessário um relatório detalhado dos trabalhos realizados e da conclusão, que é repassado para os membros da própria Comissão, sendo passível de emenda. Após a aprovação pela CPI, torna-se definitivo.

A importância das Comissões Parlamentares de Inquérito, em tese, se encontra no poder de fiscalização sobre a Administração e o Governo, para a defesa dos interesses dos cidadãos.

Dessa forma, impositivo que a Comissão e seus membros respeitem os limites descritos na Constituição Federal e nos Regimentos Internos das Casas, como a divisão dos poderes, as características próprias do Estado Democrático de Direito, as garantias fundamentais, além dos princípios constitucionais. Imprescindível aqui destacar o entendimento de Baracho:

Com o aparecimento das diversas Comissões Parlamentares de Inquérito, atualmente, no Brasil, torna-se necessário novas reflexões sobre o Direito Constitucional, o Direito Eleitoral e o

Direito Parlamentar, para uma redefinição de seu papel em um Estado Democrático de Direito (2001, p. 221).

Por fim, são abordadas as crises do Estado contemporâneo, correlacionando-as ao fenômeno da judicialização das relações sociais no Brasil e discutindo acerca do impacto provocado na criação e desenvolvimento das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Portanto, as Comissões Parlamentares de Inquérito, “como instrumentos de fiscalização da própria autenticidade do regime democrático” (BARACHO, 2001), devem ser analisadas dentro de um contexto institucional democrático, harmonizando os pressupostos da liberdade, dos direitos fundamentais e da moral. Dessa forma, jamais deve desviar-se de suas finalidades precípua, quais sejam: instrumento investigatório para atender aos reclames do povo, fornecer informações e, principalmente, de defesa da sociedade.

## **1. A REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA: A PREVISÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E A POSIÇÃO DOUTRINÁRIA A PARTIR DA CARTA DE 1988**

Tal como adverte o historiador Boris Fausto, a conquista da democracia é apenas o início de um complexo processo de transformação de uma sociedade.

Nesse sentido, ele ilustra que

um objetivo primordial para o futuro consiste na afirmação da democracia e na elevação das condições de vida. Esse objetivo, expresso em poucas palavras, não é fácil de ser alcançado, dependendo de conjunturas favoráveis e de uma ação tanto do Estado quanto da sociedade civil (FAUSTO, 2006, p. 309).

Após muitos anos de luta pela obtenção do direito a viver na normalidade institucional, desde o golpe militar de 1964, acentuadamente depois da edição do Ato Institucional nº 5 e a demorada espera pelo término da fase transitória do autoritarismo para a democracia, finalmente é promulgada a Constituição Federal de 1988, e esta passa a ser o marco político e jurídico de um novo Brasil. Conforme leciona José Afonso da Silva:

É a Constituição Cidadã, na expressão de Ulysses Guimarães, Presidente da Assembléia Nacional Constituinte que a produziu, porque teve ampla participação popular em sua

elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania (2002, p. 90).

A Constituição Federal de 1988 traz a dimensão dos direitos sociais à tona, buscando desenvolver e concretizar um Estado de desenvolvimento social. Bonavides assim a define:

A Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado social. Portanto, os problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade de ordenamento. Uma coisa é a Constituição do Estado liberal, outra a Constituição do Estado social. A primeira é uma Constituição antigoverno e anti-Estado; a segunda uma Constituição de valores refratários ao individualismo no Direito e ao absolutismo no Poder (2005, p. 371).

Pertinente é ressaltar que a Carta Política de 1988 não fez apenas introduzir os direitos individuais, civis e políticos, aqueles direitos associados ao ideal liberal de uma democracia formal ou representativa, os quais, ainda no remoto século XVIII, o “pai da democracia moderna”, o contratualista francês Jean-Jacques Rousseau, já considerava insuficientes para garantir a soberania popular (BOBBIO, 1997, p. 41).

A Constituição foi além, reconhecendo também como direitos fundamentais do cidadão brasileiro os direitos sociais, econômicos e culturais, dispondo acerca de institutos processuais para serem utilizados como instrumentos garantidores do acesso a estes direitos de segunda geração.

Ou seja, esta Constituição elegeu, conforme a lição de Gilberto Bercovici, o enfrentamento das desigualdades sociais e regionais vigentes no Brasil como um dos objetivos primordiais da República. Nas palavras do autor:

Conforme podemos depreender de seus princípios fundamentais, que consagram fins sociais e econômicos em fins jurídicos, a Constituição de 1988 é voltada para a transformação da realidade brasileira (BERCOVICI, 2001, p. 96).

E em meio às garantias e direitos individuais e sociais constitucionalmente expressos e assegurados, ressurgem também a necessidade de aperfeiçoamento das Comissões Parlamentares de Inquérito.

## 1.1 A Previsão Constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito na

## Constituição Federal de 1988

A Carta Constitucional de 1988 aborda as Comissões Parlamentares de Inquérito da seguinte forma:

Art. 58: 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.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: [...]

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

[...]

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; [...]

§ 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 (BRASIL, 1988).

A redação atual manteve os requisitos anteriormente expostos, como a existência de fato determinado a ser investigado, requerimento por um terço dos parlamentares, prazo certo e possibilidade de criação de comissões mistas. Contudo, o instituto foi aperfeiçoado através de importantes inovações.

Uma delas foi o recebimento, pelas comissões, de grandes poderes investigatórios que eram comuns ao Poder Judiciário. Outra mudança de notável importância foi dispor que as conclusões, quando for o caso, deverão ser encaminhadas ao Ministério Público, para responsabilização civil e criminal dos transgressores. Ao mesmo tempo, pôs fim à limitação da locomoção de seus membros.

As Comissões Parlamentares de Inquérito não estão disciplinadas apenas na Carta Maior. Há também outras leis vigentes que são aplicáveis a este instituto.

A Lei Federal nº 1.579, de 18 de março de 1952, editada enquanto estava vigente a Carta Constitucional de 1946, foi recepcionada em quase sua totalidade

pelo Texto de 1988. De todos os dispositivos, apenas não foram recebidos pelo Texto Magno o parágrafo único do art. 1º, que previa exceção à exigência de um terço dos membros do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados para a requisição de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito, facultando, neste caso, à deliberação plenária e o § 2º do art. 5º, pois a CF/88 traz previsão acerca da exigência de prazo determinado para o funcionamento das comissões. Para melhor entendimento, cabe aqui transcrever tais dispositivos:

Art. 1º: As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do art. 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação.

Parágrafo único - A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de deliberação plenária, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado.

Art. 5º: As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução.

§ 2º - A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.

Há uma discussão doutrinária no sentido de atribuir à Lei nº 1.579/52 a natureza de lei federal ou nacional.

Ambas são editadas pela União, a diferença se dá no campo de validade. A lei nacional possui todo o Estado como âmbito de ação, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, enquanto a lei federal é aplicável apenas para a União.

Dessa forma, a doutrina mais acatada, formada pelos entendimentos de Francisco Campos, Hely Lopes Meirelles e Gilberto Passos de Freitas, dentre outros, entende que se trata de uma lei federal, exceto em relação aos crimes nela previstos, que possuem abrangência nacional, em função da competência privativa da União para legislar sobre direito penal e pelo fato de que a lei em cotejo não estabeleceu relação entre o crime e a origem da Comissão de Inquérito (ALVES, 2004).

A corroborar esse entendimento, podemos trazer o fato de que na Carta Federal brasileira não consta qualquer previsão informando que compete exclusivamente à União legislar sobre procedimento parlamentar. Assim, as

disposições da Lei nº 1.579/52, são aplicáveis apenas às Comissões Parlamentares de Inquérito criadas pelo Congresso Nacional ou por alguma de suas Casas.

A respeito das comissões investigatórias estabelecidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, somente se aplica o art. 4º da referida Lei. Isso porque trata de matéria em que a competência para legislar é reservada de forma privativa à União, consoante o art. 22, I da CF/88.

Deste modo, com a devida observância das disposições da Carta Maior, em especial a respeito dos direitos e garantias fundamentais e da autonomia dos entes da federação, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão formular legislação sobre o modo de funcionamento das comissões, adotando a legislação cabível.

No entanto, a ausência de tal legislação municipal ou estadual não impede, de forma alguma, que sejam criadas as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Neste caso a Constituição Federal ditará as regras a serem observadas, limitando a atuação do Poder Legislativo.

A Lei Federal nº 10.001, editada na data de 4 de setembro de 2000, também traz regulamentações sobre as Comissões Parlamentares. Esta dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Em seu art. 1º, impõe o dever de encaminhar o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito e a resolução que o aprovar, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, dependendo de onde for instalada a Comissão, aos chefes do Ministério Público Federal ou Estadual, ou para as autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para que tomem as providências de sua competência. Expõe que a autoridade que receber a resolução deverá informar, dentro do prazo de trinta dias, ao remetente, as providências adotadas, ou, no caso de não ter sido tomada nenhuma medida, deve então prestar a justificativa para tanto.

Da mesma forma, há de ser informado semestralmente o andamento do processo ou procedimento, administrativo ou judicial, até que seja concluído.

Posteriormente, prioriza o processo ou procedimento referido no art. 2º, à exceção quando for relativo a *habeas corpus*, *habeas data* e mandado de segurança, sujeitando a autoridade que descumprir as normas constantes em seu bojo a sanções administrativas, civis e penais, sem especificar o tipo de sanção cabível em cada caso.

A Constituição Federal de 1988, no título II, traz os direitos e garantias fundamentais de todo cidadão brasileiro. Em seu art. 5º, inciso XII, refere:

Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XII - É inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

No entanto, há exceção a esta norma, visto que, consoante já exposto, o art. 58, § 3º delega às CPIs poderes investigatórios próprios de autoridades judiciais.

Logo, percebe-se que não raras vezes as CPIs defrontam-se com questões judiciais e de conflito institucional frente ao Poder Judiciário, onde buscam proteção aqueles que acreditam ter seus direitos violados pelas comissões. Uma das discussões a esse respeito envolve o conteúdo da lei complementar nº 105.

## **2. AS CRISES DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E SEU IMPACTO NA CONCEPÇÃO E NA ATUAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: INVESTIGAÇÃO DE FATOS RELEVANTES OU ARENA POLÍTICA?**

Ao falar em crises do Estado Contemporâneo (não obstante a ausência de uma unanimidade sobre o significado do termo crise), em geral remete-se a um novo referencial teórico e filosófico que surge no século XX, e cujo objeto é a análise das consequências da Modernidade e o advento de uma era pós-moderna. No entanto, percebe-se que tal busca teórica pela compreensão dos fenômenos sociais e culturais do presente, refletem toda necessidade de revisão do paradigma filosófico que informou a cultura Moderna. Isto, segundo Steven Connor, implica em constatar, dentre outros aspectos da cultura pós-moderna, a sua ampla heterogeneidade, pois:

Todo tipo de separação entre experiência e autocompreensão é em si produto de formas de conhecimento, ou de autocompreensão (CONNOR, 2000, p.12).

Desta forma, muitas das narrativas filosóficas e científicas sobre a sociedade e a cultura contemporâneas reivindicam salientar que vive-se as consequências oriundas da própria Modernidade, e as indica como características dos parâmetros

de conduta (públicos e privados) nos dias atuais, tais como: mutabilidade, velocidade, risco, incerteza, cultura consumo, mediatização das identidades, multiculturalismo, liquefação das relações afetivas e complexificação da teia social. É neste sentido que o sociólogo polonês Zygmunt Bauman, insere na discussão o que diagnosticou como “significado mutável da própria política” (BAUMAN, 2000, p. 15).

A situação das instituições políticas tradicionais (dentre elas o Estado e os partidos políticos), em face desta perspectiva sócio-cultural nova, é de serem radicalmente afetadas por tais mudanças.

Com isso, percebe-se as sérias implicações (crises) em suas estruturas e em seu funcionamento. Isto porque as instituições políticas foram concebidas dentro de um referencial ideológico, mais especificamente, originárias do Liberalismo Clássico, onde noções como igualdade de todos perante a lei, liberdade e solidariedade, dentre outros dogmas liberais, eram concebidos como desejáveis e viáveis, motivando as transformações das condições políticas e sociais em que as sociedades se encontravam.

Assim, Bauman questiona quais “as perspectivas da ideologia num mundo pós-ideológico, da tradição num mundo pós-tradicional e de valores comuns numa sociedade atormentada por “crises de valores” (2000, p. 15).

Neste sentido, destaca-se a identificação de cinco tipos de crises que afetam o Estado e as demais instituições políticas na atualidade, na tipologia de Morais (2002, p. 58): a Crise Conceitual, a Crise Estrutural, a Crise Institucional ou Constitucional, a Crise Funcional e a Crise Política. O autor apresenta esse panorama, refletindo as transformações e mutações ocorridas na sociedade contemporânea, tanto no âmbito local, quanto nacional e extranacional, e que implicam em defasagens e desafios aos modelos de Estado até então herdados da Modernidade ocidental.

Assim, parece oportuno apontar para o exemplo da crise funcional, no que afeta a função legislativa, e cujos reflexos se apresentam na concorrência entre as instituições estatais, mormente os Três Poderes, com formas de poderes não-estatais, como a existência da *Lex Mercatoria* em tensão/oposição com o Direito estatal. Em tese, este deveria ser produzido com base na noção de obtenção do bem comum e manutenção dos direitos fundamentais dos cidadãos assegurados na Constituição, como juridicização da própria soberania nacional, na forma do processo legislativo operado pelo Poder Legislativo, e não de acordo com a lógica das premissas colocadas pelos interesses do capital financeiro internacional.

Essa crise, segundo Moraes reflete o problema da perda da exclusividade do Estado no exercício de suas funções e no alcance de seus fins (2000, p. 52).

Também a questão da crise política, ou crise de representação política, afetando o tradicional modelo de democracia representativa, refletiria a exclusão cada vez mais intensa do cidadão “ocupado demais em prover seu cotidiano – do jogo político, ao mesmo tempo em que exclui o político do debate social dos temas” (idem, p. 54). Desta forma, instauraria-se uma certa “fantoquização da democracia”, ou seja, ocorreria “um enfraquecimento do espaço público da política e a sua economização, em um contexto de jogo econômico global de um capitalismo financeiro [...]” (MORAIS, 2000, p. 55).

Neste contexto, em que, segundo Moraes (2000, p. 56-57) o espaço político, como espaço público por excelência, sofre os influxos dos “humores do mercado”, e a sociedade mergulha em um “neofeudalismo” (como privatização do público) é que se deve situar a discussão sobre a situação real da função fiscalizadora das ações políticas, e se deve mais do que nunca refletir sobre a importância da atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito.

## **2.1 O Fenômeno da Judicialização das Relações Sociais no Brasil e o seu Impacto sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito**

A conversão das Comissões Parlamentares de Inquérito em arena política, ou seja, em lócus de disputa de poder entre governo e oposição, reflete o desvirtuamento de sua função legislativa fiscalizatória dos atos do Poder Executivo. Tal fato decorre de um fenômeno complexo, identificado como judicialização das relações políticas e sociais, diagnosticado em muitos países, como decorrência das transformações da sociedade moderna (CAPPELLETTI, 1999, p. 56). Tais mudanças refletem desde a ascensão de demandas sociais e econômicas ao nível constitucional (conformando o denominado Estado do Bem-Estar Social na Europa Ocidental), e suas implicações na atuação dos juízes, que passam a ser portadores da prerrogativa de concretizar tais direitos nos casos concretos levados a sua apreciação, até as já referidas crises do Estado, como a crise política ou de insuficiência da representação política dos interesses, comumente associada ao estágio globalizado da sociedade capitalista, marcada pela urgência e pelo risco.

Caberia questionar, tal como o fez Mauro Cappelletti em relação aos juízes, se hoje, mais do que nunca, temos “legisladores administradores”, isto é, se a função fiscalizatória do Poder Legislativo, exercida, sobretudo no âmbito das

Comissões Parlamentares de Inquérito, restaria descaracterizada pelo predomínio de manipulação midiática, operacionalizada por meios de comunicação de massa sem controle, e que instauram no seio do espaço público uma dialética autoritária e binária, de disputa incessante entre governo e oposição, ditada pela lógica da melhor colocação do país no capitalismo globalizado?

A história política recente demonstra a contento a situação acima descrita. Na mídia, a notícia de instauração, ou de pedido de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito cumpre uma dúplice missão: ao mesmo tempo em que informa o cidadão sobre os acontecimentos políticos da nação, denunciando abusos cometidos por figuras públicas e privadas, serve de mote à venda de exemplares de revistas e alavanca a audiência dos telejornais.

Citamos como exemplo algumas Comissões instauradas nas Casas Legislativas e seus desfechos. Da longeva Comissão instaurada no ano de 1991 a partir de denúncias da Revista *Veja* que culminaram na tentativa de *impeachment* do então Presidente Collor até a recente CPI da Petrobrás, muitos são os exemplos de impunidade e de manipulação midiática.

Veja-se por exemplo a supracitada CPI do tesoureiro de campanha política do Presidente Collor, Paulo César Farias, que investigou denúncias de corrupção próximas ao ex-presidente (e atual Senador da República) Fernando Collor. Esta terminou com a renúncia do mesmo, em uma manobra para evitar que o Senado optasse por seu *impeachment* (meio eletrônico, 2007, sp).

A CPI do Orçamento, em 1993, que desvelou ao país o esquema dos chamados "anões do orçamento", em uma referência pouco elogiosa à baixa estatura dos parlamentares envolvidos, os quais controlavam o orçamento, sendo acusados de práticas de corrupção. As informações trazidas à baila pelo economista José Carlos Alves dos Santos, integrante da referida quadrilha e chefe da Assessoria Técnica da Comissão do Orçamento do Congresso, levaram à instauração de uma CPI no Congresso Nacional. Durante três meses, foram investigadas tais denúncias, culminando na revelação de um esquema de propinas montado por deputados que atuavam na comissão. Dezoito deputados foram acusados, sendo que somente seis foram cassados. Em relação aos demais, oito foram absolvidos e quatro optaram pela renúncia para fugir da punição e da inelegibilidade (meio eletrônico, 2007, sp).

Em março de 1999 foi criada a CPI do Judiciário, durante o governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, destinada à apuração de denúncias

concretas da existência de irregularidades praticadas por integrantes de Tribunais Superiores, de Tribunais Regionais e de Tribunais de Justiça. O resultado mais visível desta investigação foi a cassação do Senador Luiz Estevão, em 2000, acusado de quebra de decoro parlamentar. Criminalmente iniciou-se a persecução do ex-político sob a acusação de desvio de R\$ 169.000.000,00 (cento e sessenta e nove milhões de Reais) durante as obras superfaturadas de construção do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) em São Paulo (meio eletrônico, 2007, sp).

Mais recentemente, em 2006, instaurou-se a CPMI do Mensalão, para investigação de denúncias de compra de votos de deputados, Ficou também conhecida como “escândalo do mensalão” e culminou na maior crise política sofrida pelo governo do atual Presidente da República. Em verdade, imbricaram-se, nesta CPI crises outras, como a dos Correios (2005), a dos Bingos (2004) e o chamado “Caso Celso Daniel” (2002). Criou-se inclusive um neologismo<sup>3</sup>, a palavra mensalão, cunhada pelo ex-deputado Roberto Jefferson para referir-se ao pagamento de um valor mensal aos parlamentares envolvidos para que votassem favoravelmente ao Governo em projetos de seu interesse. Em uma coincidência numérica, teve 18 deputados acusados, dos quais onze foram absolvidos da acusação de envolvimento no esquema ilícito (meio eletrônico, 2007, sp).

A chamada CPI dos Bingos teve como fulcro investigar e apurar a utilização de casas de bingo para a prática de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, e ainda a apuração das relações dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado. Acabou imiscuindo-se em alguns dos tópicos investigados com a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Mensalão, conforme descrito anteriormente.

Após foi instaurada Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar o caso da crise no sistema aéreo, a denominada “CPI do Apagão Aéreo”, visando a apuração de denúncias sobre irregularidades no sistema aéreo brasileiro. A requisição inicial pugnando pela instalação da CPI continha o seguinte texto, descrevendo a situação fática que deu origem ao pedido de investigação:

investigar causas, conseqüências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, chamada de 'apagão aéreo', desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006 envolvendo um Boeing 737-800, da Gol (Vôo 1907) e um jato Legacy, da América ExcelAire, com mais de uma centena de vítimas". (FOLHA DE SÃO PAULO, 2007, sp)

Conforme já referido acima, esses são apenas alguns casos que podemos citar, já que a limitação física à qual se submete este artigo não comporta toda a ampla pesquisa que foi realizada pelas autoras, de forma que não é possível falar-se resumidamente de todas as CPI's mais importantes que ocorreram no nosso país na última década.

Pois bem. Outrossim, a utilização das Comissões Parlamentares de Inquérito como instrumentos de apuração de corrupção caminham ao par e ao passo de sua utilização pela mídia como instrumentos fomentadores de crises de moralidade pública. Do breve panorama traçado acima sobre algumas das CPIs mais conhecidas no Brasil, exsurtem indagações acerca da postura adotada pela mídia. É cediço que os pedidos de CPIs em geral partem de reportagens jornalísticas a partir das quais eclodem crises políticas a partir de denúncias. Com raras exceções, como a CPI do Apagão Aéreo, despertada a partir de um trágico acidente aéreo, as Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas de maior repercussão pública foram aquelas que tiveram por base incursões de jornalistas ou de meios de comunicação em áreas em que a busca pela apuração de ilícitos deveria partir dos próprios Poderes Públicos.

Cabe salientar que no Brasil a cultura política é tradicionalmente caracterizada pela confusão entre o público e o privado, ou seja, pelo patrimonialismo, patriarcalismo e clientelismo (FAORO, 2000, p.736). Nesse sentido, infere-se que, se a corrupção é um mal associado ao exercício do poder, na medida em que reflete as características da cultura política brasileira, o Direito Constitucional, no que tange ao regimento das CPIs, enfrentará o desafio de sustentar e aprimorar tal instrumento, diante do contexto acima referido.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por tudo o que foi analisado nesse trabalho, resta claro que deve ser despendida maior atenção à atividade fiscalizadora das Casas Parlamentares, reconhecendo a relevância do instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, instrumento investigatório para a defesa da sociedade e da democracia, calcada na devida utilização da coisa pública. Esse é um dos meios proporcionadores do aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito.

O verdadeiro objetivo das Comissões Parlamentares de Inquérito, perdido no emaranhado técnico e guerras políticas, insurge nos bastidores do Congresso Nacional.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, enquanto zeladora da moralidade administrativa, cuida dos interesses da coletividade, e não daqueles expressados por coligações partidárias. Nessa toada, não é aqui a vontade de um parlamentar ou de determinado partido que deve ser concretizada, mas sim a vontade da Lei. Os limites formais e materiais para o não extrapolemanto dos poderes dos parlamentares que participam da comissão investigatória vêm expressos tanto pela Lei Magna e na legislação infraconstitucional quanto nos princípios ligados à administração da justiça.

Quanto aos investigados, é imprescindível a observância dos direitos e garantias fundamentais constitucionais, referentes ao sigilo fiscal, bancário, telefônico e de registros telefônicos; à ampla defesa e ao contraditório, bem como à inviolabilidade, à privacidade; à intimidade e à honra.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, regulamentadas pela Constituição Cidadã, fazem parte do cotidiano do cidadão brasileiro, bombardeado pelas inúmeras denúncias de corrupção e desvio do erário.

Portanto, os princípios e ditames constitucionais devem ser colocados em prática para garantir a efetividade do Texto Magno. Tanto em relação a assegurar os direitos e garantias do indiciado quanto ao alcance da verdade real. É com essa consciência que poderá ser efetivado o Estado Democrático de Direito.

O Poder Público, num Estado de Direito, além do compromisso de manutenção da democracia, tem também o dever de apuração de denúncias de corrupção e cometimento de ilícitos como pressuposto necessário e imprescindível para a garantia de efetivação dos princípios constitucionais.

Nessa ótica, a apuração de responsabilidades deve ser promovida, também, pelo Poder Legislativo, mediante a utilização das Comissões Parlamentares de Inquérito. Embora o *jus puniendi* estatal se afirme por meios outros, como através da atuação do Ministério Público e da Justiça Criminal, os parlamentares possuem, consoante a dicção da CF/88, poderes investigativos. Muito embora a apuração de responsabilidade criminal seja promovida pelo Ministério Público, que é o titular das ações necessárias a esse fim, todos os poderes, nas diversas modalidades de apuração de responsabilidade – têm o poder-dever de promover a responsabilização dos eventuais infratores. Para tanto, deverão encontrar material

informativo de grande valia nos autos de processo de uma CPI, ainda quando esta entenda não ser o caso de encaminhar as conclusões ao Ministério Público, como lhe faculta *in fine* o

§ 3º do art. 58 da Constituição Federal.

A Constituição Federal, em seu artigo 1º apregoa o Estado Democrático de Direito como ideal constitucional. Evidentemente, não se realizará esse ideal se não forem prestigiados e aprimorados institutos democráticos como a CPI, incrementando-os como instrumentos de trabalho dos parlamentares que representam o povo (deputados) e os estados (senadores) na elaboração das leis da Federação brasileira. Pouco resolvem as leis, se não se estabelece controle sobre o que foi por elas disciplinado. A CPI é uma fonte rica de controle sobre os órgãos do Governo e da Administração. De maneira ímpar, em virtude de seus poderes parajudiciais, ela pode abastecer de dados e documentos os representantes do povo e dos estados na Federação, bem como outros controladores. Assim, o Estado brasileiro encontrará nela um instrumento de combate à corrupção e de fomento à transformação da cultura política brasileira, aliada a outros meios de democratização da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Jessé Cláudio Franco de. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

ALVES, JOSÉ Wanderley Bezerra. **Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral das Comissões Parlamentares**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição Federal de 1824**. Rio de Janeiro. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm)>  
Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1891**. Rio de Janeiro. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm)>  
Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1934**. Rio de Janeiro. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)> Acesso em:  
17 abr. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1937**. Rio de Janeiro. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm)>  
Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1946**. Rio de Janeiro. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)> Acesso em:  
17 abr. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1967**. Brasília. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)> Acesso em:  
17 abr. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>  
Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952**. Dispõe sobre as Comissões  
Parlamentares de Inquérito. Disponível em:  
<<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L1579.htm>> Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000**. Dispõe sobre a prioridade nos  
procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a  
respeito das conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito. Disponível em:  
<<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L10001.htm>> Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **Lei complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre o  
sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível  
em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp105.htm)> Acesso em: 17  
abr. 2015.

BRASIL. **Regimento Comum do Congresso Nacional**. Resolução nº 1, de 1970  
– CN, com alterações posteriores, até 2006. Brasília: Congresso Nacional, 2007.  
Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegCN.pdf>> Acesso  
em: 17 abr. 2015.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em:  
<<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/RegInterno.pdf>> Acesso em: 17 abr.  
2015.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Volume I da edição impressa  
em 2007 do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução do Senado Federal  
nº 93, de 1970). Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989,  
consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e  
resoluções posteriores, até 2006. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível

em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>> Acesso em: 17 abr. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 23.576-4 medida liminar Distrito Federal - DF. Relator: Ministro Celso de Mello. In: Diário da Justiça, Seção I. 07 de dezembro de 1999, p. 62 e 63.

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

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

CONNOR, Steven. **Cultura Pós-Moderna – introdução às teorias do contemporâneo**. São Paulo: Loyola, 2000.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. v 5. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. v 2. São Paulo: Globo, 2000.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2006.

GRAU, Eros Roberto e GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). **Direito Constitucional – estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MACEDO, Dimas. **Política e Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal: sua história e desempenho no período de 1946 a 1989**. Brasília: Senado Federal, 1990.

PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito: princípios, poderes e limites**. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2001.

RESENDE, José Antonio Calhau de. **As Comissões Parlamentares de Inquérito e o controle da administração pública. Poderes e limitações em face do ordenamento jurídico**. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/bancoconhecimento/tecnico/CPIAdm.pdf>> Acesso em: 17 abr. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

STRECK, Lenio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

VIANNA, Luiz Werneck et all. **A Judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WEFFORT, Francisco. **Os Clássicos da Política**. Vols. 1 e 2. São Paulo: Ática, 2006.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.