

Comissões Parlamentares de Inquérito: Verdades e Fantasias

ALEXANDRE ABRAHÃO DIAS TEIXEIRA

*Juiz de Direito Auxiliar do III Tribunal do Júri do TJ/RJ,
Professor de Processo Penal da Pós-Graduação da
Universidade Estácio de Sá e da Graduação da
Faculdade Bennett*

A partir do esclarecedor artigo assinado pelo eminente Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO, publicado no último dia 08/04/99, às fls. 7, do Jornal O GLOBO, muito há que se discutir sobre poderes e verdadeiros interesses de todas essas trinta e oito Comissões Parlamentares de Inquéritos hoje instaladas no País.

Façamos pois, algumas considerações.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, ou CPI, tal como é conhecida por todos os brasileiros, deita raízes no Parlamento Britânico, surgindo mais precisamente no século XVI.

Este instituto constitucional, ensina-nos Celso Ribeiro Bastos¹: “*É típico do sistema Parlamentarista. Tem sido adotado ao longo da História em todas as monarquias e repúblicas parlamentaristas da Europa, passando também a vigorar nas Constituições americanas, inclusive na dos Estados Unidos*”.

Diz-se que estas Comissões foram melhor desenvolvidas e aperfeiçoadas no direito americano². Aliás, as Comissões Parlamentares já eram utilizadas em solo americano antes mesmo da entrada em vigor de sua Constituição, ou seja, no período das Colônias, que por sua vez lastreavam-se nas praxes do Parlamento Britânico para lhes dar eficácia e rito procedimental.

Noticia-se, que a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito, instalou-se na Europa Continental, designada pela Câmara dos Deputados Fran-

¹ Bastos, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Constitucional*, Ed. Saraiva, 1998, 19ª Ed., fls. 353.

² Ver sobre o tema, brilhante trabalho da lavra do Ministro do STJ Carlos Alberto Menezes Direito, sob o título: Comissões Parlamentares de Inquéritos: Limites - publicado na REVISTA DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RDUERJ n.º: 2/147.

ceses em 14 de junho de 1828, tendo como atribuição precípua investigar as supostas atividades ilícitas do Ministro Villèle.

Em solo pátrio, as Comissões Investigatórias surgiram através do art. 36 da Constituição de 1934, foram mantidas na Constituição de 1946 (art. 53), omitidas na Constituição de 1937 e ressurgiram através do art. 37 da Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, que dizia o seguinte: “*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*”.

Objeto de tantas controvérsias e vítima de tantos desgastes, as CPI's transmudaram-se em alvo de chacota popular, tanto que o Ilustre Advogado RICARDO WILSON SANTOS GUIMARÃES, em excepcional crítica³ cobrou: “*o fim da inércia destas malsinadas CPI's patrocinadas pelo suado dinheiro público, que reiteradas vezes vem acabando no que se convencionou chamar 'pizza'.*”

Perplexo com uma possível mitigação dos poderes das CPI's, o autor aprofunda-se em construção interpretativa para dar maior autonomia as Comissões para promoção de diligências essenciais, tais como: “*requisitarem informações, papéis, gravações, quebra de sigilo bancário, escuta telefônica ...*”, deixando entrever ao final que tais órgãos teriam poderes para: “*... decretar a prisão daqueles que tentarem descumprir suas ordens (da CPI)*”⁴

Esse desabafo nos traz a triste constatação de que o povo, apesar de senhor soberano da razão, continua sendo induzido a erro pelas mensagens indutivas e oportunistas patrocinadas pela mídia e por supostos “líderes” de ocasião, que o alimentando criminosamente em suas carências, cria uma fantasiosa visão simplista de combate a corrupção, miséria e inércia que assolam nosso sofrido país.

Não pretendo com este humilde trabalho defender o Poder Judiciário⁵, até porque a população já deu mostras⁶ de que realmente conhece seu

³ In. Poderes e Responsabilidades das CPI'S - JORNAL DO COMMERCIO - Edição do dia 05/01/98 - fls. B-09

⁴ ob.cit.

⁵ Ver nesse sentido a matéria: “A CPI e a credibilidade do Judiciário”, publicada no jornal O GLOBO em 08/04/99, fls. 7, pelo Honrado e Combativo Ministro Antônio de Pádua Ribeiro - Presidente do Superior Tribunal de Justiça

⁶ Ver as seguintes Matérias: “Confiança no Judiciário é maior que no Legislativo”, veiculada na FOLHA DE SÃO PAULO, dia 05/04/99, onde pesquisa da Datafolha indica que 60% da população não acreditam nos Parlamentares, enquanto apenas 31% dos entrevistados dizem não confiar no Poder Judiciário; “O Judiciário é o menos impuro dos Poderes” - CORREIO BRASILIENSE - 11/04/99 - fls. 11 - Entrevista com Des. Luiz Fernando Ribeiro de Carvalho, Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros.

empenho e, mesmo rotulando-o de lento e prestador de um serviço ainda muito deficiente, continua prestigiado-o, quando confronta-o com os demais Poderes, pois tem sido o que mais tem-se modificado, reciclado e investido no socorro da sofrida sociedade brasileira, motivo pelo qual tem causado profunda irritação em muitos segmentos corporativistas e lobbistas, todos de escrúpulos duvidosos, que vêm amargando prejuízos com a rigidez de suas decisões.

Ao contrário, pretendo com este trabalho apenas e tão somente auxiliar os que realmente se propõem a conhecer o tema, unificando notáveis trabalhos doutrinários e apurados entendimentos jurisprudenciais, visando com isso repudiar o vergonhoso show pirotécnico de abusos que perplexos e atônitos estamos sendo compelidos a assistir pela mídia.

Para conhecermos com exatidão esse Instituto Jurídico Constitucional, devemos analisar com profundidade a sua natureza jurídica, pois só entendendo sua essência poderemos efetivamente alcançar com maior precisão os poderes, deveres e limitações dessas Comissões⁷.

Alan Barth⁸, ao analisar tais comissões sob o enfoque jurídico-constitucional americano, já dizia que: “*O poder de investigar pode ser usado com propriedade para o propósito de informar o Congresso nas matérias sobre as quais deve legislar, para o propósito, limitado, de informar o público sobre os problemas nacionais emergentes; e para o propósito de examinar a atuação dos Órgãos Executivos*”.

O art. 1º da lei nº: 1.579, de 18 de março de 1952, que instituiu o rito das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil, diz que tais Comissões visam “*pesquisar*” e, principalmente, “*apurar*” os fatos que originaram sua formação.

Não se duvida que o dispositivo foi recepcionado pela CRFB/88, pois o § 3º do art. 58 fala que tais Comissões devem ter como esteio a “*apuração*” de um fato determinado.

Francisco Campos, chamado a enfrentar o árduo tema das atribuições investigatórias das CPI’s⁹, disse-nos o seguinte: “*O poder da comissão*

⁷ V. a respeito os seguintes trabalhos de Comissões Parlamentares de Inquérito. Limite de sua competência. Sentido da expressão constitucional poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Inadmissibilidade de busca e apreensão sem mandado judicial. Luís Roberto Barroso (RF: 335/165); Comissões Parlamentares de Inquérito - limites. Fábio Konder Comparato (RTDP: 5/66).

⁸ **In.** Government by Investigation, fls. 99.

⁹ **In.** Revista Forense nº: 195/71.

é limitado pelo objeto ou pelo fato que foi encarregada de investigar, assim como o dever do informante de prestar as informações orais ou escritas solicitadas pela Comissão só lhe pode ser imposto quando relativas ou concernentes àquele objeto ou àquele fato”.

Outra não foi a conclusão alcançada pelo Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, que após ensinar-nos o pensamento da mais abalizada doutrina alienígena, assim coligiu¹⁰: *“O que se verifica é que a investigação parlamentar, concretamente, está vinculada ao poder de legislar e de controlar do Congresso. Há, portanto, uma esfera própria para a comissão parlamentar de inquérito, ou seja, uma limitação material, assim a competência do Congresso sobre o objeto da investigação”.*

Visando apurar minuciosamente o que se convencionou chamar *“fato determinado”*, o art. 2º da mencionada lei conferiu as CPI’s as seguintes atribuições: *“(…) determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais e municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos e transportar-se aos lugares onde se fizer mister sua presença”.*

Tudo que for apurado nos trabalhos, deverá ser reduzido a termo no procedimento rotulado de *“inquérito”* pelo art. 6º da citada lei, que por sua vez ainda autoriza a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, no que couber.

Procedimento semelhante ao das CPI’s contido no CPP, é o Inquérito Policial, que foi regulamentado no art.4º e segs. do citado diploma processual penal.

Adotando, pois, a clássica definição de Inquérito Policial trazida pela doutrina¹¹, percebe-se logo que procedimento investigatório/informativo produzido, seja pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, seja por qualquer outro Órgão Administrativo com poderes para tanto, nada

¹⁰ Ob. Cit. Fls. 151

¹¹ “O inquérito, pois, nada mais é do que um conjunto de informações sobre a prática da infração, isto é, sobre o fato infringente da norma e a respectiva autoria”. E mais: “Essa investigação preliminar, que constitui o inquérito...”. In Fernando da Costa Tourinho Filho, *Prática de Processo Penal*, Saraiva, 19ª Ed., 1997, fls. 2.

mais é do que uma espécie do gênero “*Inquérito*”, disciplinado pelo nosso Código de Processo Penal; tratando-se, portanto, segundo a jurisprudência majoritária, a qual confessamos não adotarmos¹², de: “... *peça administrativa, meramente informativa, de cunho nitidamente investigatório, onde inexiste ampla defesa e o contraditório por ausência de relação processual instaurada e, por conseguinte, exercício de jurisdição*”.

Admitindo-se então o entendimento majoritário, não podemos nos afastar da idéia de que essa modalidade de procedimento administrativo visa a colheita de indícios probatórios mínimos a embasar uma futura ação penal, sendo que no caso das CPI's, além da *persecutio criminis in judicio* e da possível ação de responsabilidade civil, promovidas exclusivamente, por força de mandamento constitucional (§ 3º, do art. 58 e 129, I), pelo Órgão do Ministério Público, há excepcionalmente uma possível ação de cunho político, que tramitará pelos ritos próprios no âmbito do Congresso Nacional. Quando for o caso.

Somado a tais fundamentos, temos ainda que explicitar que a Comissão Parlamentar de Inquérito, através de seus membros, jamais poderá: “*decretar prisão, requisitar documentos, expedir mandados de busca e apreensão etc.*”, tal como cobrado pelo Ilustre Advogado durante todo o seu trabalho¹³, pois as Autoridades que a presidem são “*Autoridades Administrativas*”, tal como definido no parágrafo único do art. 4º do CPP, verbis: “*A competência (leia-se atribuição) definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função*”. (grifos são nossos).

Como tradicionalmente todas as autoridades que presidem procedimentos rotulados de Inquéritos são classificadas como “*Administrativas*” pela lei, estas autoridades *não são investidas de jurisdição*, tendo apenas a seu favor poderes de polícia investigatórios no âmbito das suas “*circunscrições*”, o que as impede de praticar todos os atos cobrados pelo missivista,

¹² Entendemos, junto com alguns poucos, que todo o procedimento administrativo onde figure: acusado, investigado ou indiciado, está compelido, por força do inciso LV do art. 5º da CRFB/88, a garantir o contraditório, a ampla defesa e também o devido processo legal.

¹³ Matéria publicada no JORNAL DO COMMERCIO em 05/01/98 às fls. B-9.

pena de ofensa a garantia constitucional pétrea prevista no inciso LXI do art. 5º da CRFB/88¹⁴.

Apesar desta constatação, percebemos que a confusão acerca do tema se instalou por obra da interpretação equivocada dos constitucionalistas pátrios e do legislador constituinte¹⁵, que ao definir, no § 3º, do art. 58 da CRFB/88, as atribuições dos integrantes das Comissões Parlamentares de Inquéritos, deu-lhes equivocadamente: "*poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias*"

Ousamos discordar de tão abalizado entendimento, por acreditarmos Ter a doutrina alienígena a melhor razão¹⁶, ao concluir o seguinte: "... *as comissões de inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão: a protecção dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrada vale perante os inquéritos parlamentares.*"

Este é o entendimento, graças ao apuro técnico e coragem de nossos ofendidos Julgadores, seguido pelas Cortes Brasileiras, pois não obstante estejam sofrendo as injustas provocações patrocinadas por interesses outros, sabem que autorizar a aplicação da interpretação pretendida pelos ativistas do triste momento político vivenciado em nosso país, aniquilará as garantias constitucionais e democráticas garantidas a todos cidadãos pelo art. 5º da Carta Política de 1988.

¹⁴ Esse é o entendimento reiterado do STF: "*Os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, que venham a ser constituídas no âmbito do Poder Legislativo da União, são passíveis de controle jurisdicional, sempre que, de seu eventual exercício abusivo, derivarem injustas lesões ao regime tutelar das liberdades públicas*" (STF, DJU 5.8.92, HC 69.647-3 - Min. Celso Mello); "*A Comissão Parlamentar de Inquérito destina-se a apurar fatos relacionados com a Administração (CF, art. 49, X), tendo por finalidade conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los (competência dos Poderes Executivo e Judiciário); entretanto, se no curso de uma investigação vem a deparar com fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo*". (STF, RDA: 199/205) e ainda: "*Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder de ordenar a prisão de investigado*" (STF - RDA:196/195). "*Ela não possui competência para determinar a prisão de qualquer pessoa, visto que, no sistema constitucional positivo brasileiro, os casos de privação da liberdade individual somente podem derivar de situação de flagrância ou de ordem emanada da autoridade judiciária competente (CF, art. 5º, LXI), ressalvada a hipótese - de evidente excepcionalidade - de "prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida (CF, art. 136, § 3º, I), durante a vigência do estado de defesa decretado pelo Presidente de República*" (STF, RDA: 196/195)

¹⁵ In. Da Silva, José Afonso - *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros, 9ª Ed., 1994, fls. 451 e Ferreira Filho, Manoel Gonçalves - *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva, 22ª Ed., 1995, fls. 150.

¹⁶ In. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Almedina, 1992, Portugal, fls. 752.

Vale aqui trazer as apuradas palavras do sempre seguido Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, que do alto da intrepidez que sempre lhe foi peculiar asseverou¹⁷: “... não pode o Poder Judiciário deixar de prestar a jurisdição para assegurar direitos previstos na Constituição, que sejam violados ou ameaçados de violação por ato de autoridade praticado com ilegalidade ou abuso de poder”.

Como disse logo no início do trabalho, não me inclinei aqui a debater a inclassificável “CPI do Judiciário”, pois a mesma retrata com invejável fidelidade a decadência sócio-política vivida pela frágil democracia brasileira neste fim de século. Ademais, penso desnecessária qualquer explanação sobre os contornos legais e constitucionais da pré-falada CPI por entender que aquele que se aventurar na sua defesa, sob a ótica legal e política, estará em desconfortável posição, pois para entender a ofensa constitucional que tal Órgão representa, insisto a exaustão, não importa para o apreciador grande esforço intelectual, *quicá* o do homem mediano !!!

Tenho, pelos argumentos que trouxe até aqui, que este ato representa o maior atentado a tripartição constitucional dos Poderes que se teve notícia, em nosso país, nesses últimos tempos, motivo pelo qual trago a colação a posição do E. Conselho da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, que chamado a enfrentar o tema, lastreou-se em erudito voto condutor do eminente Desembargador, hoje Presidente deste Tribunal, Humberto de Mendonça Mannes, para assim ementar:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito, quer na Carta de 1967 (art. 39), quer na vigente (art. 58, § 3º), possuem limites precisos e determinados pelo ordenamento constitucional. Não representam a Câmara dos Deputados, e, sim, são elas a própria Câmara, como um de seus Órgãos, e sua atuação não pode chegar ao ponto de violar-se o princípio, também esculpido nas Constituições pátrias, da separação dos Poderes da República.

A Câmara dos Deputados não possui poderes para fiscalizar ato de magistrado praticado no exercício de suas funções, e sob pena de invadir-se competência privativa do Poder Judiciário.

O magistrado, ao depor perante Comissão de Inquérito instituída para a apuração de fraudes na Previdência Social, somente o fará

¹⁷ Ob. Cit.: fls. 152/153.

na condição de testemunha, jamais como investigado ou indiciado, e terá, nos termos da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (art. 33,I), a prerrogativa de escolha do local, dia e hora do depoimento”¹⁸.

Do voto condutor colhemos ainda o seguinte argumento: *“Quem fiscaliza os atos judiciais é o próprio Judiciário, através do sistema dos recursos e do controle interno, exercido por seus próprios Órgãos. Qualquer delito, outrossim, eventualmente praticado por Magistrados, ensejará, como se sabe, o desencadeamento da ação penal, por meio, no caso, da ilustrada Procuradoria-Geral da Justiça Estadual”*.

E mais o seguinte: *“E nem poderia ser diferente, sob pena de transformar-se o Legislativo em julgador dos atos praticados pelos juízes, implantando, contra o ordenamento constitucional, um controle externo do Judiciário, através do qual os magistrados passariam a sofrer pressões de todo tipo, inclusive políticas e econômicas, para julgarem dessa ou daquela maneira”*.

O momento é de profunda complexidade, exigindo de todos nós, aplicadores do direito, aprimoramento, coragem, união e perseverança para combater, em prol da sofrida sociedade brasileira, os contornos políticos oportunistas e os seguimentos corporativistas e lobbistas que explicitam as escancaradas sua indignação com a imparcialidade e fidelidade democrática patrocinada pelo Poder Judiciário

Melhor será encarar este momento com a célebre conclusão do mestre Alan Barth, que após estudar aprofundadamente as Comissões Parlamentares de Inquéritos no Direito Americano, ficou perplexo com a demagogia, e só lá existe este mal, fazendo, por tal motivo o seguinte alerta¹⁹: *“Como qualquer outro corpo legislativo, o Congresso dos Estados Unidos tem sua quota de demagogos. Mas ele tem também estadistas capazes de allear-se nas grandes decisões”*.

Preferimos crer que muito mais do que demagogia, o que todas as 38 CPI's querem no fundo, é apurar ilegalidades, sem dar margem a mais corrupção nem servir de cortina de fumaça para interesses outros de dignidade duvidosa.

Que deus nos ouça !!! ◆

¹⁸ Processo nº: 1066/93 - Julg. pelo E. Conselho da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro em 16/12/93. A íntegra do julgado encontra-se na Circular nº: 004/99, de 16/04/99, enviada aos Magistrados pela Combativa Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB).

¹⁹ ob.cit.