



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

KARINA BERNARDINO LESCH

**CPIs: EVOLUÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO, AÇÕES E
REAÇÕES DOS PODERES DA REPÚBLICA**

Brasília

2014

KARINA BERNARDINO LESCH

**CPIs: EVOLUÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO, AÇÕES E
REAÇÕES DOS PODERES DA REPÚBLICA**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Professor Rafael Silveira e Silva

Brasília

2014

KARINA BERNARDINO LESCH

**CPIs: EVOLUÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO, AÇÕES E
REAÇÕES DOS PODERES DA REPÚBLICA**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo de Brasileiro – ILB, como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu, na Área de Direito Legislativo.

Brasília, de novembro de 2014

Banca Examinadora:

Prof. Rafael Silveira e Silva

Prof. João Trindade Cavalcante Filho

Para meus pais

AGRADECIMENTOS

Ao Senado Federal pela oportunidade de seus servidores aprimorarem os seus conhecimentos.

Ao orientador Prof. Rafael da Silveira e Silva pela dedicação e a todos os demais professores que nos conduzem pelos caminhos do conhecimento e, assim, permitem o nosso aperfeiçoamento acadêmico e profissional.

Ao amigo José Rodrigues de Moraes pelas suas infindáveis contribuições na minha vida profissional.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o meu desenvolvimento profissional e pessoal.

“Não sei se a vida é curta ou longa para nós, mas sei que nada do que vivemos tem sentido, se não tocarmos o coração das pessoas.

Muitas vezes basta ser: colo que acolhe, braço que envolve, palavra que conforta, silêncio que respeita, alegria que contagia, lágrima que corre, olhar que acaricia, desejo que sacia, amor que promove.

E isso não é coisa de outro mundo, é o que dá sentido à vida. É o que faz com que ela não seja nem curta, nem longa demais, mas que seja intensa, verdadeira, pura enquanto durar. Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina”.

Cora Coralina

RESUMO

LESCH, Karina Bernardino. CPIs: Evolução no ordenamento jurídico, ações e reações dos poderes da República. ILB – Brasília/DF, 2014.

Este trabalho de conclusão de curso apresenta um dos principais mecanismos à disposição do Poder Legislativo, para exercer a sua função constitucional de fiscalização e controle: as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Após a identificação de suas raízes históricas, verifica-se sua função enquanto sistema de controle político, afirmando sua instrumentalidade investigatória, por meio de três estudos de casos de Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, com ênfase no estudo das regras, formais ou informais, existentes quando da criação de cada Comissão, bem como o *modus operandi* de cada uma delas, como representativas do conjunto de casos que guardaram similaridade entre eles. Também atribuiu-se ênfase às mudanças e interpretações constitucionais, bem como no contexto da aplicação das regras e das modificações jurisprudenciais. O que ficou evidente é que o Legislativo, na sua atribuição de investigar, sofre interferências externas, públicas e privadas, que influenciam na condução e no resultado dos trabalhos investigatórios.

Palavras-chave: Comissões Parlamentares de Inquéritos – CPIs; Poder Legislativo; Fiscalização e Controle.

ABSTRACT

LESCH, Karina Bernardino. CPIs: Development of the Brazilian legal system, actions and reactions of the Republican branches. ILB – Brasília/DF, 2014.

This study focuses on one of the main tools available for the Legislative Branch to exert its constitutionally-assigned duty of patrolling and controlling, namely the parliamentary committees of inquiry. Following the identification of its historical background, a thorough analysis of its role as a system of political control is conducted. Throughout which its investigative instrumentality is reasserted, in light of three case studies involving parliamentary committees of inquiry. We shall underscore the rules, both formal and informal, which precede the establishment of each committee, as well as the *modus operandi* of each one of them, as representatives of the numerous cases which share similarities. Another aspect which was emphasized was not only the changes and the constitutional interpretations offered, but also the context of the implementation of rules and of judicial precedents. What has become quite evident, in hindsight, is the external interference - both private and public- endured by the Legislative branch.

Keyword: parliamentary committees of inquiry; Legislative Branch; patrolling and controlling.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	15
2.1	ORIGEM	15
2.2	AS CPIs NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	16
3	COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO – UMA ANÁLISE ..	25
3.1	CPMI COLLOR/PC FARIAS	25
3.1.1	Criação e funcionamento	26
3.1.2	Regras e <i>modus operandi</i>	29
3.2	GOVERNO FHC: A AUSÊNCIA DAS CPIs.....	32
3.3	COMISSÕES DE INQUÉRITO SOBRE O “MENSALÃO”	33
3.3.1	Criação e funcionamento	34
3.3.2	Regras e <i>modus operandi</i>	36
3.4	CPMI “VEGAS/CACHOEIRA”	44
3.4.1	Criação e funcionamento	45
3.4.2	Regras e <i>modus operandi</i>	45
4	CONCLUSÃO	51
	REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país com casos recorrentes de corrupção, desde a iniciativa privada ao poder público, do menor ao mais alto escalão. A gravidade da corrupção justificou, em 2013, a sanção da Lei nº 12.846, que ficou conhecida como “Lei Anticorrupção”. Há quem diga que a corrupção no País tem aspecto cultural, estando impregnada em toda a sociedade. Ela pode estar, por exemplo, ainda que de valor material pouco expressivo, nos presentes ofertados a título de obter vantagens e prioridades, ou no chamado “jeitinho brasileiro”, que se configura, de fato, como burla ao direito coletivo.

No âmbito da repartição dos Poderes, a Constituição Federal de 1988 confere ao Poder Legislativo, além da função de legislar, a de exercer fiscalização e controle sobre o Executivo. Essas funções são de extrema importância a esse Poder e, particularmente, essenciais na investigação e no combate aos casos de corrupção.

Para exercer sua função de fiscalização e controle, o Poder Legislativo dispõe de diversos mecanismos, como a criação de Comissões permanentes ou temporárias, que irão desempenhar essa tarefa. Pode-se dizer que, entre as Comissões temporárias existentes no Congresso Nacional, a que mais se sobressai é a Comissão Parlamentar de Inquérito. Essa comissão é a concretização do poder investigatório e serve de mecanismo para que o Congresso Nacional fiscalize, investigue e controle a Administração Pública.

Muitas das Comissões de Inquérito até hoje instaladas tiveram uma maior atenção pública, vez que os seus trabalhos foram acompanhados, do início ao fim, pelos brasileiros, por meio da mídia. A criação dos canais de comunicação institucionais, como a TV Senado e a TV Câmara, contribuíram muito para que os trabalhos legislativos, notadamente o das CPIs, alcançassem o público na sua íntegra e em tempo real.

Além disso, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), o Congresso Nacional não apenas fiscaliza a Administração Pública, verificando a aplicação da lei, bem como contribui para a transparência das ações governamentais. Nesse particular, a CPI proporciona ao Poder Legislativo um levantamento de informações sobre determinados assuntos e quanto mais informado for esse Poder, melhor será a atividade legislativa.

A relevância das atividades de controle do Poder Legislativo ainda ganha mais projeção quando se observa os amplos poderes legiferantes do Presidente da República. Essa característica do nosso sistema prejudica a atividade precípua do parlamentar. Por meio do poder de investigação, o Legislativo obtém informações que irão muni-lo para o cumprimento efetivo das suas funções. No entanto, o poder investigatório não é absoluto. A Constituição Federal limita a competência investigatória da CPI, bem como estabelece os seus pressupostos. Uma CPI deve ser necessária e, acima de tudo, moralizadora. Ela deve investigar a fundo os fatos determinados¹ que ensejaram a sua criação, buscando sempre a verdade real dos fatos. A importância da investigação reside em garantir o devido funcionamento da administração pública, principalmente no que versa sobre a utilização de recursos públicos.

A escolha do tema se justifica pela importância da função fiscalizadora do Poder Legislativo e do papel exercido pelas CPIs nesse contexto. Devido à amplitude do assunto e a importância do poder de fiscalização, fez-se um recorte para tratar das regras existentes que se referem ao funcionamento e ao disciplinamento das atividades das CPIs, procurando estabelecer os vínculos de participação de atores políticos de cada um dos Poderes da República no desenvolvimento desse mecanismo de controle. Observar-se, assim, ações e omissões que justificam e ajudam a interpretar o caminho evolutivo das CPIs.

Por meio de uma narrativa analítica, demonstra-se as mudanças e interpretações constitucionais em relação às normas que norteiam a criação e o funcionamento das CPIs, bem como o *modus operandi* de cada Poder nas Comissões Parlamentares de Inquérito. Dessa forma, procura-se contextualizar a aplicação dessas regras e as decisões do STF em três fases que se considera

¹“Como imperativo de eficiência e a bem da preservação de direitos fundamentais, a Constituição determina que a CPI tenha por objeto um fato determinado. Ficam impedidas devassas generalizadas. Se fossem admissíveis investigações livres e indefinidas haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais. Por isso, em trabalho de doutrina, José Celso de Mello assinalou que “constituiu verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos”. Cretella Júnior explicita que fato determinado “é fato específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado”. O fato pode ser singular ou múltiplo, marcado por um ponto comum. Tudo o que disser respeito, direta ou indiretamente, ao fato determinado que ensejou a Comissão Parlamentar de Inquérito pode ser investigado. Ao ver do STF, a CPI “não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal. Mendes, cit., p.860 Recentemente, o STF apreciou o MS 32885. A Relatora, Ministra Rosa Weber, entendeu que uma CPI pode ser instalada para investigar fato unitário ou múltiplo, desde que seja determinado. O fato determinado é que enseja a criação da CPI. O texto constitucional não faz referência a quantidade de fatos, mas que o fato não pode ser genérico e indeterminado.

relevantes em relação aos trabalhos das CPIs e que estiveram vinculadas diretamente à Administração Pública Federal.

É importante destacar que as CPIs podem versar sobre diversos temas que afetam a sociedade. No entanto, o interesse do estudo é analisar justamente os trabalhos que dizem respeito às atividades governamentais, uma vez que tal recorte possibilita verificar com mais nitidez a participação dos três Poderes, bem como os eventos cujo volume de informações favorecem a pesquisa, especialmente da mídia.

Os três grandes eventos estudados serão as Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMIs):

1. “Collor/PC Farias”;
2. que estiveram envolvidas com o eventos que ficou conhecido como “Mensalão” ;
3. “CPMI do Cachoeira”.

No governo Collor, foi criada a CPMI que se convencionou chamar “Collor/PC”, ou “PC Farias”. Esse governo foi marcado por tensões entre o Executivo e o Legislativo. Nesse contexto, surgiram diversas denúncias do irmão do Presidente, Pedro Collor de Mello, sobre um esquema de corrupção, que contava com a anuência “tácita” do Presidente da República.

O governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi palco de diversas CPIs que envolveram diretamente membros do Governo Federal. As três principais CPIs criadas foram: dos Correios, do Mensalão e dos Bingos. Pode-se dizer que todas essas três Comissões de Inquérito estavam interligadas.

No governo da Presidente Dilma Rousseff, foi criada a chamada “CPMI do Cachoeira”, que atingiu a Administração Pública e diversos atores do mundo da política. Essa CPMI foi instalada para investigar o relacionamento entre o mundo político com o crime organizado.

O leitor deve estar questionando a ausência de fatos ao longo do período do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Ocorre que durante os dois mandatos desse governo, as CPIs que afetavam diretamente o governo não lograram êxito, seja pelo fato de não conseguirem ser instaladas, seja pela não finalização dos seus trabalhos. Como veremos adiante, o temor de algum prejuízo das CPIs sobre a governabilidade e a atenção negativa que pudesse atrair a atenção da mídia e da sociedade, colocaram o governo FHC sob constante alerta e

controle, de modo a evitar consequências indesejáveis ao governo, cujo enfoque era na ordem econômica. O fato é que, nesse particular, FHC foi muito bem sucedido.

De qualquer modo, o período do governo FHC mereceria um estudo à parte. No entanto, o enfoque desse trabalho é sobre as CPIs que estiveram em atividade e que produziram eventos e investigações que movimentaram os três Poderes.

Com efeito, algumas das CPIs anteriormente citadas concluíram os seus trabalhos de forma exitosa, outras não, ocasião em que a credibilidade do Congresso Nacional foi diretamente afetada. Diversos são os fatores que contribuem para o desenvolvimento dos trabalhos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Entre eles, podemos citar as regras formais e informais que existiam à época da criação de cada Comissão. No entanto, poucas são as normas que disciplinam as Comissões Parlamentares de Inquérito. Elas estão previstas na Constituição Federal; na Lei nº 1.579, de 1952, que disciplina as CPIs; nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, na Lei nº 10.001, de 2000 e, de forma subsidiária, no Código de Processo Penal.

Muitas são as questões acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito que não se encontram disciplinadas no ordenamento jurídico. Face a essa ausência de normas, o Supremo Tribunal Federal – STF é frequentemente provocado para decidir sobre matérias correlacionadas a essas Comissões. Portanto, o STF passa a ter, cada vez mais, papel decisivo na condução e no desempenho dos trabalhos das Comissões de Inquéritos, o que, indiretamente, influencia nos seus resultados.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, os governos democráticos passaram por investigações parlamentares de inquérito, responsáveis por conferir validade e eficácia aos trabalhos de investigação parlamentar. Muitas delas atingiram diretamente o Governo Federal. Dessa forma, constata-se que, quando uma CPI envolve a Administração Pública Federal, ela passa a ter uma relevância ainda maior, por ser o Governo Federal o principal responsável pela condução responsável dos interesses da Nação. Por tal relevância, além da participação do Congresso e do Executivo, a Corte Suprema do País tem sido frequentemente acionada na solução de impasses gerados no processo investigatório dessas Comissões de Inquérito. A análise das ações dos agentes participantes dos três Poderes será relevante para perceber a evolução das CPIs, nos últimos 20 anos.

Para coleta de dados com a finalidade de subsidiar a produção textual do presente trabalho, faz-se o uso da pesquisa bibliográfica, seguida de análise das

informações, com base nos relatórios finais das respectivas CPIs, por meio do cruzamento dos mesmos com aportes teóricos de alguns autores que escreveram sobre o assunto e de decisões judiciais do STF.

O presente trabalho faz-se importante a partir do estudo das regras, formais ou informais, existentes quando da criação das CPIs ora citadas. Entende-se aqui como regras formais todos os normativos, leis e acórdãos proferidos que dizem respeito aos trabalhos das CPIs. Por sua vez, as regras informais serão as estratégias e táticas realizadas pelos agentes políticos que indicam, de forma intertemporal, padrões de comportamento desses atores, como forma de interação com as regras formais. Esses aspectos serão importantes para analisar as Comissões de Inquérito, visto que são instrumentos importantes e legítimos de investigação e a suas ineficiências podem acarretar a perda de confiança nos seus trabalhos e na classe política como um todo, uma vez que não se sentirá mais devidamente representada.

Este trabalho está estruturado em dois capítulos. No primeiro, descreve-se o surgimento e o histórico das Comissões de Inquérito, bem como a sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro. No segundo capítulo, serão avaliados todos os casos selecionados seguido de análise sobre as situações levantadas. Neste capítulo, procura-se sempre conectar as decisões judiciais que influenciaram diretamente os trabalhos dessas Comissões e como agiu cada Poder. Em seguida, apresenta-se as considerações finais.

Com este trabalho, espera-se poder contribuir com o meio acadêmico, fornecendo subsídios para futuras pesquisas nessa área, ressaltando que, por se tratar apenas de um recorte, fica aberta a possibilidade de outras interpretações, de outros olhares, que não estão presentes neste estudo.

2 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

As Comissões Parlamentares de Inquérito são de essencial importância para fiscalizar e controlar a administração pública. No Brasil, essas comissões assumiram um papel desde a década de 1940. Este capítulo trata sobre o surgimento das CPIs na Baixa Idade Média, bem como sua evolução no ordenamento jurídico brasileiro.

2.1 ORIGEM

O Parlamento surgiu na Inglaterra no final do século XIV, na Baixa Idade Média, com a finalidade de fiscalizar as finanças do rei. Naquela época, o próprio parlamento, movido pelo clamor popular, se transformava em comissão para realizar os atos investigatórios. Somente depois é que o Parlamento passou a ter o poder de legislar reconhecido. Portanto, o Parlamento nasceu com a função típica de fiscalizar.

Dessa forma, a função de um Parlamento é legislar, controlar, fiscalizar e investigar. Todas essas funções são de extrema relevância, ainda que, em diversos momentos, uma possa se prevalecer em detrimento das outras.

A função fiscalizatória do Poder Legislativo, que pode ser implícita ou explícita, é inerente à sua essência e se faz necessária para que se busque informações para o devido desempenho das suas funções, principalmente em relação ao controle sobre a Administração Pública. Afirma Baracho (2001, p. 6)

No exercício de suas funções institucionais, o Poder Legislativo vê-se aparelhado do poder de investigar, através do qual realiza forma de controle que visa a apurar os fatos de importância para o funcionamento das instituições democráticas (BARACHO, 2001, p. 6).

Baracho ressalva que, embora a função fiscalizatória do Legislativo tenha se originado na da Inglaterra, foi nos Estados Unidos que as CPIs passaram a ter mais evidência e consolidação, quando o Congresso Americano, no uso do seu poder investigativo, fiscalizava a Administração Pública. No início, o poder de investigação existia de forma implícita, mas restou afirmado no ano de 1792, quando a Câmara dos Representantes designou um comitê específico para investigar o desastre do General St. Clair e seu exército contra os índios. Mas foi com o caso *Mc Grain vs*

Daugherty que se consolidou o poder investigativo pelo Congresso Americano, de forma definitiva.

Nos Estados Unidos, somente assuntos da esfera pública podiam ser objeto de investigação por essas comissões. Posteriormente, os assuntos pertinentes à esfera privada tornaram-se passíveis de investigação pelo Poder Legislativo. Os Estados Unidos tornaram-se o país onde mais se criaram Comissões Parlamentares de Inquérito, tanto na esfera federal como na estadual.

As Comissões de Inquérito também surgiram em outros países, a exemplo da França (Lei de 23 de março de 1914), da Alemanha, do México e da Argentina.

Como se observa, as Comissões de inquérito não podem ser criadas na ausência de um Parlamento. Nesse sentido, argumenta Barbosa (1991, p.7)

[...] falar de comissões parlamentares pressupõe, por uma necessidade imposta pela inter-relação – ôntica e lógica – das coisas, falar de parlamento. É verdadeira a recíproca: falar de parlamento implica falar das comissões que todo parlamento tem. Sim: é impossível um parlamento sem comissões (BARBOSA, 1991, p. 7).

Face à importância dessas comissões, destaca Baracho (2001) que as CPIs são o próprio Congresso que, por motivos de economia e eficiência de trabalho, funciona com reduzido número de membros, conservando o aspecto representativo de sua totalidade, tanto que dessas Comissões devem fazer parte elementos de todos os partidos.

2.2 AS CPIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No ordenamento jurídico brasileiro, nem sempre as Comissões Parlamentares de Inquérito foram previstas nos textos constitucionais. Na obra de Salgado (2001, p. 42), embora não houvesse previsão normativa, desde 1895² foram apresentadas propostas para a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito. Há quem defenda que, como a fiscalização e a investigação são atividades inerente ao Poder Legislativo, elas não precisariam sequer ser positivadas.

A Constituição de 1891 foi omissa em relação às CPIs. A primeira Constituição a estabelecer de forma expressa as CPIs foi a de 1934. O seu art. 36

² Conforme publicado no livro de Margaret de Olivaes Vale dos Santos (p. 169-170), no ano de 1895, um deputado requereu a formação de CPI para investigar as companhias estrangeiras de seguro de vida, para elaboração de legislação pertinente.

estabelecia a criação de CPI somente na Câmara dos Deputados, para investigação de fato determinado, desde que requerida por no mínimo um terço dos seus membros. Embora o referido dispositivo não conferisse poder para o Senado Federal criar CPI, o inciso VI, do §1º, do art. 92, do mesmo diploma legal, previa que, no intervalo das sessões legislativas, a metade dessa Casa Legislativa poderia criar Comissões de Inquérito conforme disposto no art. 36. Vejamos a redação dos arts. 36 e 92:

Art 36 - A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.

Art 92 - O Senado Federal pleno funcionará durante o mesmo período que a Câmara dos Deputados. Sempre que a segunda for convocada para resolver sobre matéria em que o primeiro, deva colaborar, será este convocado extraordinariamente pelo seu Presidente ou pelo Presidente da República.

§ 1º - No intervalo das sessões legislativas, a metade do Senado Federal, constituída na forma que o Regimento Interno indicar, com representação igual dos Estados e do Distrito Federal, funcionará como Seção Permanente, com as seguintes atribuições:

I - velar na observância da Constituição, no que respeita às prerrogativas do Poder Legislativo;

II - providenciar sobre os vetos presidenciais, na forma do art. 45, § 3º;

III - deliberar, ad referendum da Câmara dos Deputados, sobre o processo e a prisão de Deputados e sobre a decretação do estado de sítio pelo Presidente da República;

IV - autorizar este último a se ausentar para país estrangeiro;

V - deliberar sobre a nomeação de magistrados e funcionários, nos casos de competência do Senado Federal;

VI - criar Comissões de Inquérito, sobre fatos determinados observando o parágrafo único do art. 36;

VII - convocar extraordinariamente a Câmara dos Deputados;

§ 2º - Achando-se reunida a Câmara dos Deputados em sessão extraordinária, para a qual não se faça mister a convocação do Senado Federal, compete à Seção Permanente deliberar sobre prisão e processo de Senadores, e exercer as atribuições do nº V do parágrafo anterior.

Pode-se afirmar, portanto, que enquanto na Câmara dos Deputados a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito era um “direito da minoria”, no Senado se constituía em um “direito da metade”.

A Constituição outorgada em 1937, pelo então Presidente Getúlio Vargas, continha duas características marcantes: centralista e autoritária. Nesse período, foi instalado no Brasil o regime ditatorial do Estado Novo, que suspendeu a imunidade dos parlamentares. Também nesse período, é importante lembrar que a liberdade partidária e a independência dos poderes foram suprimidas na Constituição

outorgada. Desse forma, a Constituição de 1937 foi omissa em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito.

Esse instrumento de investigação legislativa voltou a ser previsto no texto constitucional de 1946. O art. 53 dessa Constituição estabeleceu a possibilidade de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal:

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

Resta evidente que, a Constituição de 1946 inovou quanto à possibilidade de criação de CPI pelo Senado Federal, o que até então não tinha sido previsto de modo expreso, bem como a observância da proporcionalidade partidária na composição das CPIs. Importante lembrar que, como destaca Baracho (2001, p. 116):

Na vigência da Constituição de 1946, vários artigos ressaltaram o significado das Comissões Parlamentares de Inquérito, não apenas no Direito Brasileiro, mas no Direito Comparado. Esses estudos passaram a destacar os pontos mais significativos da matéria: histórico sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito; o direito do Congresso investigar, os fatos investigáveis, o caráter das investigações parlamentares e as espécies de investigações; pessoas que podem ou não ser convocadas; inquirição de testemunhas sob compromisso; as conclusões dos inquéritos e a competência judicial para conhecer dos atos das Comissões Parlamentares de Inquérito (BARACHO, 2001, p. 116).

A promulgação da Constituição de 1967, no seu art. 39, trouxe duas inovações importantes sobre a criação de CPIs.

Art 39 – 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.

A primeira inovação diz respeito à possibilidade de criação de Comissão de Inquérito em conjunto, com a Câmara e o Senado, que são conhecidas como CPIs mistas, ou CPMIs. Até então, as respectivas Casas Legislativas só poderiam criar Comissões de Inquérito restritas ao seu âmbito de atuação. A segunda inovação é

que essas Comissões teriam que ter um prazo certo de funcionamento, evitando-se dessa forma, a “eternização” da investigação.

A Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 1969, também trouxe alterações inéditas em relação à criação e funcionamento das Comissões de Inquérito. O art. 30, do referido diploma legal, estabelecia o seguinte:

Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:

-
- e) não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
 - f) a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros;

Portanto, a regra geral é a de que não poderiam funcionar mais que cinco Comissões de Inquérito ao mesmo tempo, a não ser que a maioria dos deputados ou senadores deliberassem de modo diverso. Outra inovação trazida pelo texto constitucional é a de que a Comissão Parlamentar de Inquérito deveria funcionar na sede do Congresso Nacional, sendo proibido o pagamento de despesas de viagens aos seus membros. Não resta dúvida de que essas alterações cercearam os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito, ao limitar a quantidade de Comissões e ao proibir a mobilidade das mesmas.

Em relação à possibilidade de criação, conjunta ou separada, de Comissões de Inquérito sobre fato determinado e prazo certo, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, praticamente repetiu o dispositivo constitucional da Constituição de 1967. É o que diz o art. 37, da EC nº 1/1969:

Art. 37. 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.

Nos dias atuais, vigora a Constituição Federal de 1988, que foi promulgada em 5 de outubro daquele ano. Essa Constituição, também chamada de “Cidadã”, consolida a função fiscalizatória do Poder Legislativo. Nesse sentido, não podia deixar de fora do seu texto as Comissões Parlamentares de Inquérito. Essas estão previstas no §3º, do art. 58, que estabelece o seguinte:

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.

.....
§ 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.

A Constituição de 1988 também inovou no ordenamento jurídico, no que se refere às Comissões Parlamentares de Inquérito. A primeira inovação, e uma das mais importantes, está relacionada à equiparação dos poderes das CPIs aos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais³. A outra alteração é acerca da conclusão dos trabalhos da Comissão. Findo os trabalhos, caberá à Comissão, se for o caso, encaminhá-los ao Ministério Público, para que promova a devida responsabilidade dos infratores, seja ela civil ou criminal.

Portanto, para se criar nos dias atuais uma CPI, será necessário atender os seguintes requisitos: requerimento de criação, contendo um terço das assinaturas dos membros da Casa Legislativa (se a CPI for separada) ou um terço das assinaturas de deputados e senadores (se a CPI for conjunta); prazo certo de conclusão dos trabalhos e fato determinado.

A Comissão Parlamentar de Inquérito não está prevista somente em textos constitucionais. A Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, disciplina a Comissão Parlamentar de Inquérito e tem como referência o art. 53, da Constituição de 1946. Essa norma jurídica decorre da aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 4, de 1948, cujo autor foi o Deputado Plínio Barreto, da União Democrática Nacional (UDN)/SP. Importante lembrar que, à época da apresentação do PL n 4/1948, a Constituição vigente era a de 1946, que previa a possibilidade de criação de CPI, em qualquer uma das Casas do Congresso Nacional. Baracho (2001, p. 121) sintetiza essa Lei quando diz que:

[...] no art. 2, afirma que, no exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de ministros de Estado, tomar

³ Os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais conferem às CPIs competências instrutórias amplas como convocar testemunhas, ouvir indiciados, requisitar documentos públicos, determinar diligências e convocar Ministros de Estados e outras autoridades públicas, etc.

depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas ou autárquicas informações e documentos e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença (BARACHO, 2001, p. 121).

Em 2000, foi publicada a Lei nº 10.001, conferindo prioridade aos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos em relação aos trabalhos finalizados pelas Comissões Parlamentares de Inquéritos. Portanto, com a entrada dessa lei em vigor, os trabalhos provenientes das CPIs passaram a ter prioridade sobre qualquer outro processo, salvo os pedidos de *Habeas Corpus*, Mandado de Segurança e *Habeas Data*. Essa lei teve como origem o Projeto de Lei do Senado nº 158, de 1999, de autoria do ex-senador Ramez Tebet. À época, o autor alegava que o projeto tinha como finalidade contribuir para a redução da impunidade, ao tempo em que as conclusões dos trabalhos das Comissões de Inquéritos tivessem prioridade no Poder Judiciário, não sucumbindo, dessa forma, à morosidade desse Poder.

As Comissões Parlamentares de Inquérito também estão previstas no Regimento de ambas as Casas Legislativas do Congresso Nacional Brasileiro.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as Comissões de Inquérito estão previstas no inciso II, do art. 33, e nos arts 35 a 37. O art. 35 dispõe sobre os pressupostos para a criação de Comissão de Inquérito:

Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

§ 2º Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. (Parágrafo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004).

§ 3º A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

§ 4º Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quorum de apresentação previsto no caput deste artigo.

§ 5º A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.

§ 6º Do ato de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão, incumbindo à Mesa e à Administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a Comissão solicitar.

No Senado Federal, as Comissões de Inquérito encontram-se disciplinadas no inciso III, do art. 74 e nos arts. 145 e 153 do seu Regimento Interno. Os principais requisitos para a criação da CPI constam no art. 145:

Art. 145. A criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal.

§1º O requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas.

§2º Recebido o requerimento, o Presidente ordenará que seja numerado e publicado.

§3º O Senador só poderá integrar duas comissões parlamentares de inquérito, uma como titular, outra como suplente.

§4º A comissão terá suplentes, em número igual à metade do número dos titulares mais um, escolhidos no ato da designação destes, observadas as normas constantes do art. 78.

Nos dois Regimentos, os requisitos constitucionais para a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito são devidamente observados. A CPI precisa da assinatura de um terço do número de parlamentares e só pode ser criada para investigar fato determinado. Dessa forma, em hipótese alguma, a CPI pode ter como objeto a investigação de fato aberto.⁴ Por último, a CPI deve ter prazo certo de duração. O Regimento da Câmara dos Deputados estabelece que, a Comissão terá duração de 120 dias, prorrogáveis até a metade, ou seja, até 60 dias. A Comissão pode, inclusive, funcionar durante o recesso parlamentar. Por seu lado, o Regimento Interno do Senado Federal determina que o prazo de funcionamento das Comissões de Inquérito não pode ultrapassar o final da legislatura.

Por fim, quando a Comissão de Inquérito for mista, é o Regimento Comum do Congresso Nacional que disporá sobre as suas regras.

Resta evidente que a normatização das Comissões Parlamentares de Inquérito ocorre em âmbitos: constitucional, legal e regimental.

Face às regras existentes acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito, afirmou o então Senador Amir Lando, no relatório final da “CPMI Collor/ PC” (1992, p. 40):

⁴ Entende-se como fato aberto, fato generalizado, não determinado.

O poder da comissão parlamentar de inquérito não é ilimitado, correspondendo à competência do próprio Legislativo, sem invadir a dos demais Poderes do Estado, sem atentar contra os direitos e garantias fundamentais das pessoas, inseridas na Lei Maior. A Comissão limitar-se-á, pois, à investigação do fato que se enquadre nas atribuições do Legislativo (LANDO, 1992, p. 40).

Portanto, fica bem definido que o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito é de investigação e informação. A CPI não tem poder para julgar, muito menos para punir qualquer pessoa. A Constituição Federal, ao estabelecer às Comissões de Inquérito os poderes próprios das autoridades judiciais, confere a essas Comissões somente o poder de investigar. As CPIs podem quebrar os sigilos bancário, fiscal e de dados, requisitar informações e documentos sigilosos diretamente às instituições financeiras ou por meio do Banco Central, ouvir testemunhas, investigados ou indiciados.

Como, ainda, afirmou o ex-senador Amir Lando, (1992, p. 54)

[...] antes mesmo de serem auxiliares da atividade legiferante do Estado e de se constituírem poderoso meio do controle do Executivo, tais comissões investigatórias existem em prol da inarredável necessidade de informar o povo, de onde emana todo o Poder, através de seus representantes no Legislativo, sobre fatos cruciais da vida nacional e merecem reparo. E no exercício dessa tarefa, as comissões parlamentares de inquérito apuram, indagam, inquiram, sindicam, se deslocam aqui e ali, garimpando informações, recebendo e sintetizando dados, reunindo, classificando e sistematizando documentos, cotejando-os, inter-relacionando-os, avaliando-os isoladamente e em face do universo das provas, afastando as viciadas e coligando as contraprovas necessárias, devassando o que a má-fé ou o temor procuram ocultar, superam as dificuldades naturais das investigações e também as adrede criadas, induzem, deduzem, inferem, concluem, tudo para levar ao povo uma visão completa e verdadeira de determinada situação da patologia política, econômica e social (1992, p. 54).

A Comissão de Inquérito, enquanto fiscalizadora e investigadora da Administração Pública Federal, pode sugerir inovações ou alterações no ordenamento jurídico, a fim de que determinadas situações não voltem a se repetir. Assim, após concluir o processo de investigação, a CPI tem competência para apresentar projeto de lei, aperfeiçoando o sistema normativo brasileiro.

Após a análise da evolução das Comissões Parlamentares de Inquéritos no ordenamento jurídico brasileiro, nos capítulos seguintes será demonstrado como se deram os trabalhos, as peculiaridades e consequências da “CPMI Collor/ PC”, da “dos Correios” e da “CPMI do Cachoeira”. Far-se-á, ainda, uma breve análise do

governo FHC em relação às Comissões Parlamentares de Inquérito ligadas ao Governo Federal.

3 COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO - UMA ANÁLISE

Este capítulo será dedicado à avaliação dos três casos relativos às Comissões de Inquérito que foram selecionadas. Além disso, busca-se comentar a ausência de investigação durante os mandatos de FHC. A ordem dos eventos será cronológica.

Cada narrativa relativa às comissões de inquérito está estruturada da seguinte forma. Primeiramente, é feita uma breve descrição do contexto em que ocorreu cada comissão de inquérito. Em seguida, em uma seção à parte, é realizada uma análise que envolve o *modus operandi* representativo de cada Poder da República e as possíveis alterações sobre a prática e a operação das comissões.

3.1 CPMI COLLOR/PC FARIAS

Em 1989, após a promulgação da “Constituição Cidadã” foram realizadas as primeiras eleições diretas para Presidente da República, cujo vencedor foi Fernando Collor de Mello, que tomou posse como presidente eleito em 1990.

O governo Collor foi marcado por medidas austeras em relação à economia, uma vez que a inflação era elevadíssima. Como essas medidas não alcançaram o objetivo almejado pelos seus idealizadores, acabou resultando na queda da popularidade do Presidente. Fernando Collor havia prometido diversas mudanças, mas para concretizá-las precisaria do apoio do Congresso Nacional. No entanto, a sua base de governo era frágil, em contraste com a forte oposição, o que gerou uma relação difícil entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. O Presidente Collor praticamente não contava com o apoio do Congresso Nacional para governar.

Nesse cenário de fragilidade do governo e tensão entre os dois poderes, foi publicada a Revista Veja n. 1236, de 25 de maio, com denúncias feitas pelo Sr. Pedro Collor de Mello, irmão do Presidente, contra o Sr. Paulo César Cavalcante Farias (PC Farias), tesoureiro da campanha de Fernando Collor, que estaria obtendo vantagens indevidas, utilizando-se de sua proximidade com o chefe do Executivo. Tais denúncias consistiam no enriquecimento rápido e ilícito pelo Sr. PC Farias, bem como no seu tráfico de influência no governo federal. Antes da publicação da Revista Veja, o Sr. Pedro Collor de Mello já tinha se manifestado sobre o Sr. PC

Farias em entrevista concedida ao Jornal Folha de São Paulo, no dia 11 de dezembro de 1991. (Relatório CPMI PG 208)

Paulo César Farias era aliado do Presidente Fernando Collor desde quando esse último era governador do Estado do Alagoas. Ele abriu diversas empresas, entre elas a Empresa de Participações e Construções – EPC, a Brasil-Jet e o Jornal Tribuna de Alagoas. A criação desse jornal gerou certa preocupação a Pedro Collor de Mello, que cuidava das empresas de comunicação da família no Estado de Alagoas. Preocupado com a situação, Pedro Collor de Mello começou a investigar por conta própria operações financeiras de PC Farias e elaborou um dossiê sobre elas, o mesmo que foi entregue à revista Veja.

Na entrevista que Pedro Collor concedeu à revista, ele também acusou o Presidente da República de ter sociedade com PC Farias num esquema de corrupção, que resultou no conhecido “Esquema PC”.

3.1.1 Criação e funcionamento

Diante de denúncias graves contra o esquema de corrupção e contra o chefe do Poder Executivo, o Congresso Nacional, por meio do Requerimento n. 52, de 1992, criou a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, para investigar as denúncias de Pedro Collor de Mello. A CPMI contou com 22 membros, 11 deputados e 11 senadores, sendo os oposicionistas em maior número. A CPMI tinha como presidente o deputado Benito Gama (PFL), como Vice-Presidente o Senador Maurício Correia (PDT), e como relator o Senador Amir Lando (PMDB)

A CPMI contou com 25 depoimentos, entre eles o do Sr. Pedro Collor de Mello, do Sr. Paulo César Calvalcante Farias, da ex-Ministra Zélia Cardoso de Mello, de parlamentares, de diversos empresários de envergadura nacional e do ex-secretário particular do Presidente Fernando Collor de Mello, Sr. Cláudio Vieira. No entanto, o depoimento chave para a condução dos trabalhos da Comissão foi o prestado por Francisco Eriberto Freire França, que era motorista da Secretária do Presidente Collor, Ana Maria Acioli Gomes de Melo. Ele afirmou que recolhia dinheiro em diversos bancos, assim como na empresa de PC Farias, Brasil-Jet, e realizava diversos pagamentos ou entregava a Ana Acioli ou ao mordomo do Presidente, e que, inclusive, chegou a buscar, nos arredores de Brasília, um Fiat Elba, cuja documentação estava no nome do Presidente da República.

Com a finalidade de otimizar os trabalhos da CPMI, esta criou de forma ainda inédita, subcomissões para análise de assuntos específicos. Como exemplo, a Subcomissão de Assuntos Bancários, que foi coordenada pelo Senador José Paulo Bisol. A subcomissão foi essencial à CPMI, conforme constante do próprio relatório final (1992: 239):

[...] a Subcomissão foi sendo levada a aprofundar e a ampliar o espectro investigatório, já que não cessavam de surgir evidências e provas do estreito vínculo entre o Presidente da República e as empresas controladas pelo Sr. PC Farias e suas suspeitas atividades.

Além dos depoimentos e documentos apresentados pelos depoentes, a CPMI requisitou junto a diversos órgãos públicos documentos que foram fundamentais para a condução dos trabalhos da Comissão. Por meio do conjunto de provas produzidos pela CPMI, os parlamentares constataram vários indícios de irregularidades nas empresas do Sr. PC Farias.

Conforme o relatório da CPMI, o Sr. PC Farias era uma pessoa que almejava, a todo custo, o lucro rápido e fácil, sem se importar com os meios para alcançar o seu objetivo (1992: 242), vejamos o que consta do relatório:

O “Esquema PC” “compreende um conjunto de empresas e de pessoas físicas responsáveis por toda a movimentação financeira, bancária e demais operações negociais coordenadas diretamente pelo Sr. Paulo César Cavalcante Farias. Além de pessoas físicas identificadas que desempenham funções determinadas no conjunto do “esquema”, os trabalhos da CPMI possibilitaram a emergência de um conjunto de contas bancárias com titularidade fictícia, que se convencionou chamar de “fantasmas”, e cujo funcionamento, uma vez conhecido, permitiu caracterizar tanto suas relações internas, quanto seus vínculos com a administração pública e com a atividade empresarial.

O próprio Fiat Elba, já referido, registrado em nome do Presidente Collor, foi adquirido, como a CPMI comprovou depois, por meio de um cheque cujo “signatário” era um desses “fantasmas”, criados para dissimular as atividades ilícitas do “esquema”.

Em relação à empresa EPC, a Comissão no relatório final (1992:184):

[...] conclui-se, pois, que a EPC se beneficiou com o recebimento das vultosas importâncias consignadas nas referidas notas fiscais, sem causa aparente, figurando como fontes pagadoras notórias empresas contratantes habituais de obras públicas ou tomadoras de financiamentos de entidades financeiras oficiais. As circunstâncias comprovam que a EPC só pode ter

logrado obter tantas e tão vultosas contratações por força do prestígio que o seu sócio majoritário alegava ter junto ao Presidente da República e outras altas autoridades da esfera federal

É interessante notar que, até a posse o Presidente Collor na Presidência, os valores repassados à EPC, a título de “assessoria”, eram significativamente menos vultosos e oriundos de empresas de menor porte, a quase totalidade sediada no Estado de Alagoas. Ato contínuo à posse, empresas, geralmente construtoras de grande porte, passaram a “contratar”, de forma verbal/informal, o Sr. PC Farias, igualmente a título de “consultoria”, com a finalidade de conhecer as prioridades de governo, para obtenção de subsídios para novos investimentos como repetiram seus dirigentes ouvidos na Comissão.

Em decorrência dos fatos apurados pela Comissão de Parlamentar de Inquérito, foram apresentados projetos de lei que tinham como objetivos: 1) regulamentar doações privadas de campanha eleitoral, bem como o aumento das penalidades previstas na legislação; 2) propor limites de gastos eleitorais; 3) proibir doações por parte de empresas vinculadas ao Estado por meio de contratos de fornecimento, prestação de obras ou serviços; 4) tornar efetiva a fiscalização das contas dos partidos políticos; 5) criar Comissão Mista Permanente de Fiscalização e Controle no Congresso Nacional; 6) conferir transparência na movimentação de recursos, estabelecendo normas para controle de ativos no País; 7) possibilidade de extinguir a punibilidade do agente do crime de corrupção ativa, se esse revelar à autoridade competente a prática de ilícito ou contribuir para a sua apuração; e 8) aumentar a incidência do tipo penal (tráfico de influência) para facilitar o enquadramento daqueles que lucram com a intermediação no setor público, causando prejuízos à sociedade.

Com a aprovação do relatório e a finalização dos trabalhos da Comissão, iniciou-se, no Congresso Nacional, o processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor. Durante a última sessão do Senado Federal, relativa ao processo, para tentar se livrar da cassação, o Presidente apresentou pedido de renúncia. Não obteve êxito e a sessão comandada pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal, Sydney Sanches, resultou no seu afastamento.

3.1.2 Regras e *modus operandi*

Conforme já afirmado anteriormente, a “CPMI do Collor/PC” foi a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito criada e instalada após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que conferiu às Comissões Parlamentares de Inquérito, poderes das autoridades judiciais no que versa sobre investigação.

Naquela época, as normas vigentes sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito eram as previstas na Constituição Federal, na Lei nº 1579/52 e nos Regimentos Internos das respectivas Casas Legislativas.

Durante essa CPMI, as questões acerca da condução dos trabalhos por ela desenvolvidos eram decididas pelo próprio Congresso e, geralmente, em favor do Parlamento. Nesse sentido, esclarece Santi (2014, p.170-171):

Esse novo modelo foi resultado dos esforços para a implantação de uma cultura política democrática nas relações entre os Poderes, confirmados no texto constitucional de 1988 e respaldados por uma interpretação interna amplamente favorável acerca das competências e poderes das CPIs. A interpretação e aplicação dos poderes instituídos pela nova Constituição eram tarefas de ofício do próprio Legislativo, primeiro por meio da regulamentação via Regimento Interno e, depois, pelas regras internas de cada Comissão, durante o andamento dos trabalhos. Assim, nos primeiros anos de aplicação do novo modelo, os parlamentares tenderam a interpretar favoravelmente suas atribuições, o que também explica essa fase de poderes excepcionais (SANTI, p. 170-171).

Como anteriormente mencionado, muitas testemunhas, inclusive Ministros de Estado, autoridades e empresários de renome nacional, prestaram depoimentos nas Reuniões da Comissão Parlamentar de Inquérito. As testemunhas ou indiciados prestavam compromisso de dizer a verdade, sob pena de incorrer no crime de falso testemunho.

A Comissão também tinha o poder, ainda que implícito, de obrigar o comparecimento do depoente, como fez em diversas ocasiões. As pessoas eram coagidas a prestar o depoimento. Além de todos esses poderes, a CPI podia ainda determinar a prisão de quem burlasse as regras legais.

Nesse cenário de amplos poderes, Santi (2014, p. 172) destaca que a “CPMI Collor/PC” teve dois poderes especiais. O primeiro corresponde ao poder de investigação próprio das autoridades judiciais. O segundo é o poder de coação que a CPMI exercia sobre as pessoas, para que a verdade real fosse revelada. Esse

poder era informal, pois não havia dispositivo no ordenamento jurídico que conferisse o poder de coação às comissões parlamentares.

No decorrer dessa CPMI, de acordo com pesquisa realizada no site do Supremo Tribunal Federal, este só foi acionado por sete *Habeas Corpus*⁵, cujo paciente, em todos, era o Presidente da República, Fernando Afonso Collor de Mello, e os coatores eram a própria CPMI ou o Congresso Nacional. Vejamos o HC/69647:

DESPACHO: Trata-se de habeas corpus preventivo, com pedido de liminar, impetrado em favor do Presidente da República, Fernando Afonso Collor de Mello, contra suposta coação que S. Ex^a estaria sofrendo por parte da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no âmbito do Congresso Nacional, para apurar fatos determinados atribuídos ao Sr. Paulo César Farias. O impetrante, após sumária narração dos fatos, alega que o ora paciente, exposto a injusto constrangimento imputável aos membros integrantes da referida Comissão Parlamentar de Inquérito, encontra-se na iminência de sofrer, enquanto Presidente da República, a decretação de seu "impeachment".

Pode-se dizer que o Supremo, por não ter sido frequentemente acionado no curso da Comissão Parlamentar, em tela, pelos indiciados ou testemunhas, não proferiu decisões que interferisse no andamento dos trabalhos da CPMI. Soma-se a isso o fato de que, naquela época, prevalecia o entendimento que assuntos relacionados às Comissões e ao Regimento Interno do Congresso Nacional eram *interna corporis*, ou seja, não cabia ao Poder Judiciário decidir sobre atos do Poder Legislativo. O STF entendia que os assuntos relacionados às atividades do Poder Legislativo, principalmente no que versava sobre a interpretação de normas regimentais, estariam isentos à análise jurídica.

Importante relembrar que na época da criação dessa CPMI, o Presidente da República não possuía uma base sólida no Congresso Nacional. Em decorrência, o Poder Executivo não teve força política suficiente para interferir na condução dos trabalhos de fiscalização e investigação exercido pelo Congresso Nacional.

Fica claro que, no decorrer da "CPMI Collor/PC", diante da ausência de decisões do Poder Judiciário e da influência Poder Executivo, o papel decisivo para o êxito dos trabalhos da Comissão foi do Poder Legislativo. Dessa forma, não houve relevante interferência nem do Poder Executivo e nem do Poder Judiciário, o que

⁵ HC 69608, HC 69616, HC 69647, HC 69709, HC 69674, HC 69720 e HC 69721

propiciou uma ampla autonomia para que os parlamentares conduzissem o processo de investigação da melhor maneira que lhe aprouvesse.

Vale enfatizar, entretanto, que as Comissões Parlamentares de Inquérito também refletem, nas suas composições, a dualidade “governista”/“não governista”, presente no Congresso como um todo. No caso da “CPMI Collor/PC”, a ala “governista” seria majoritária na composição inicial, com a indicação de seus integrantes por proporcionalidade partidária. O Governo Collor teria maioria na composição da CPMI. Isso não ocorreu porque o Partido Democrático Social (PDS), da base governista, abriu mão de uma vaga de senador titular, em nome de José Paulo Bisol, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), notoriamente “não governista”. Isso levou a que importantes decisões levadas a voto tivessem resultado de maioria mínima, quando se esperava o contrário, se a composição obedecesse aos critérios partidários. O “desempate” recaiu para o lado das aprovações de requerimentos e de convocação de depoimentos, quando poderia ter tido outro desfecho.

A composição das maiorias governistas, para aprovação legislativa de projetos de interesse do Executivo, também valeu para as investigações das Comissões Parlamentares de Inquérito. O Governo Collor, com a substituição partidária, ainda que única, não teve maioria na Comissão. Esse fato é importante para ilustrar a relevância da composição da base de apoio do governo para ampliar a influência dos trabalhos das CPIs, ou mesmo por controlar sua criação.

Quadro 1 – Comportamento de cada poderes da República acerca da CPMI

	Descrição do comportamento observado
Poder Legislativo	- Grande margem de atuação, tendo em vista a independência do Congresso em relação ao Presidente da República. - Amplos poderes de investigação
Poder Executivo	- Como a base de apoio ao governo não era majoritária, o Presidente da República não teve condições políticas suficientes para interferir nos trabalho da CPMI.
Poder Judiciário	- À época, o Supremo afastou-se das discussões por entender que se tratavam de assuntos <i>interna corporis</i> do Legislativo.

3.2 GOVERNO FHC: A AUSÊNCIA DAS CPIs

Quando se fala da ausência das Comissões Parlamentares de Inquérito no Governo FHC, não significa dizer que não existiram CPIs nesse governo, mas que apenas não existiram Comissões de Inquérito que atingissem o Governo Federal, que são objeto do presente estudo.

A “CPMI do Collor/PC” provocou um desgaste muito grande no Poder Executivo. Tornou-se natural que o próximo governo evitasse ao máximo a instalação de qualquer Inquérito Parlamentar que pudesse, de alguma forma, prejudicar a Administração Pública Federal.

O governo do Presidente FHC foi marcado por diversas denúncias de corrupção e, ao mesmo tempo, por sucessivas tentativas de abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar certos casos. Ocorre que, nesse período, todos os tipos de manobras foram realizadas pelo governistas com a finalidade de evitar a criação e/ou instalação de CPIs que pudessem interferir ou prejudicar o Governo Federal. A preocupação maior do governo Fernando Henrique Cardoso centrava-se na política econômica do País.

Como muito bem destaca Santi (2014, p.104)

O governo FCH atuou para que os inquéritos parlamentares e também os do próprio Executivo não mais ocupassem os espaços políticos que ele pretendia preencher com outras matérias. Assim, um dos primeiros atos do governo, o Decreto n. 1.376, de 19 de janeiro de 1995, extinguiu a Comissão Especial de Investigação, criada em 1993, pelo Presidente Itamar Franco, para aprofundar as apurações iniciadas pelo Congresso, tendo em vista que o colegiado do Executivo poderia ter prazos bem maiores do que as CPIs (SANTI, 2014, p. 104).

Nos oito anos de Governo FHC, diversas denúncias encaminhadas ao então Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, acabaram sendo arquivadas ou ignoradas, e com elas a possibilidade de investigação de diversos possíveis crimes de corrupção, que a imprensa noticiava ocorrer no País⁶.

Ao contrário do Governo Collor, o governo FHC construiu uma base sólida no Congresso Nacional, conferindo ao Poder Executivo o controle diretamente sobre as movimentações do Poder Legislativo. Diante desse cenário, ficou evidente a força e

⁶ Conforme publicado no site http://pt.wikipedia.org/wiki/Geraldo_Brindeir, dos 626 inquéritos criminais que o Procurador Geral da República Geraldo Brindeiro recebeu, engavetou 242 e arquivou outros 217. Somente 60 denúncias foram aceitas.

a influência que o Chefe do Poder Executivo alcançou, quanto à limitação da função fiscalizatória do Poder Legislativo, ao impedir a criação de Comissão de Inquérito para investigar o governo.

Alguns casos podem ser destacados, como, por exemplo, a privatização da Companhia Vale do Rio Doce, apesar das suspeitas de desvios de conduta na formulação do modelo de alienação e no cálculo do preço mínimo para o leilão. Foi também assim quando, na venda das empresas de telecomunicação, os jornais publicaram contatos telefônicos entre agentes do Executivo com manifestações do tipo “estamos agindo no limite da irresponsabilidade”, no noticiário recorrente sobre possíveis casos de compra de votos para a aprovação da emenda constitucional que permitiu a reeleição no Executivo, entre outros casos.

Portanto, quando se analisa o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, durante os Governos pós-redemocratização, há pouco a dizer no período do “Governo FHC”, exatamente pelo fato de a “maioria governista” ter barrado qualquer tipo de investigação.

3.3 COMISSÕES DE INQUÉRITO SOBRE O “MENSALÃO”

Nas eleições presidenciais de 2001, o Partido dos Trabalhadores – PT ganhou pela primeira vez a Presidência da República. Assim, em 2002, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva assumiu o cargo de Chefe do Poder Executivo.

No comando desse Poder, o Presidente Lula também não demonstrou ser favorável a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, como destaca Santi (2014, p.192-193):

[...] o governo Lula, seguindo uma linha semelhante à adotada pelo governo FHC, já demonstrara no seu primeiro ano precaução e pouca simpatia com CPIs. Isso ficara muito claro quando surgiram propostas de inquéritos para investigar evasão de divisas por meio de Contas CC5 do Banco do Estado do Paraná, alvo depois da Operação Macuco, realizada pela Polícia Federal durante o governo FHC. A reação contrária da cúpula do governo Lula, nessa matéria, chegou a surpreender, pois alguns parlamentares recém-eleitos, como a Senadora petista Ideli Salvatti, tiveram a criação dessa CPI como bandeira de campanha. Diante das reações da mídia e da oposição, o governo cedeu e ainda em 2003 foi criada uma comissão mista, cujo primeiro signatário foi o Deputado Nelson Pellegrino do PT (SANTI, 2014, p. 192-193).

Em 2004, surgiram denúncias, por meio da imprensa, envolvendo “Carlinhos Cachoeira”, empresário do ramo de jogos, e Waldomiro Diniz, assessor parlamentar da Casa Civil, evidenciando, portanto, indícios de ligação com o então chefe do órgão, José Dirceu. As denúncias consistiam em um vídeo, no qual aparecia o assessor parlamentar pedindo propina para o empresário. Diante dessas denúncias, foi protocolado no Senado Federal o Requerimento n. 254, de 2004, “com o objetivo de investigar e apurar a utilização das casas de bingo para prática de crime de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com crime organizado”. No entanto, essa Comissão Parlamentar de Inquérito, também chamada de CPI dos Bingos, devido a manobras regimentais, só foi instalada em 2005, após decisão do Supremo.

Os fatos, que levaram a criação da CPI dos Bingos já foram o bastante para deixar o governo fragilizado e preocupado com as consequências da possível instalação da CPI.

Nesse contexto, no ano de 2005, surge um novo fato. A imprensa publica uma gravação de um vídeo contendo imagens que mostra o funcionário dos Correios, Maurício Marinho, recebendo uma quantia de R\$ 3.000,00 (três mil reais), em espécie. Ele trabalhava nos Correios por indicação do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Esse fato gerou diversas denúncias de corrupção envolvendo o PTB, colocando em evidência Roberto Jefferson, Presidente do Partido. Em junho do mesmo ano, cita Santi (2014: 198) que Jornal Folha de São Paulo noticiou acusações feitas por Roberto Jefferson.

3.3.1 Criação e funcionamento.

Face aos fatos que se tornaram públicos com a divulgação do vídeo, em que o ex-funcionário dos Correios, Maurício Marinho, recebeu propina de empresário, no dia 25 de maio de 2005, foi protocolado o Requerimento do Congresso Nacional n.3, com a finalidade de criar “Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigar as causas e consequências de denúncias de atos delituosos praticados por agentes públicos nos Correios - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos”. O objetivo da Comissão resumia-se em investigar as denúncias de corrupção existentes em estatais, principalmente, nos Correios.

A instalação dos trabalhos da Comissão ocorreu no dia 9 de junho. Ela era composta por 16 deputados e 16 senadores. O presidente da Comissão foi o senador Delcídio Amaral (PT/MS) e o relator, o deputado Osmar Serraglio (PMDB/PR). Os trabalhos foram realizados com a participação de servidores de ambas as Casas do Congresso Nacional e de outras Instituições públicas.

Conforme o Relatório Final:

A CPMI “dos Correios” debruçou-se sobre extensa base de dados, talvez a maior analisada em investigações dessa natureza empreendidas pelo Congresso Nacional. Nesse nove meses, a base de dados dos sigilos bancários foi carregada com mais de 20 milhões de registros bancários e 33 milhões de registro telefônicos.

A CPMI “dos Correios” desencadeou um processo de depuração pública que, inegavelmente, catalisou a atenção da sociedade brasileira e da opinião pública, e deu passos fundamentais para a elucidação de crimes e irregularidades administrativas. As sindicâncias, auditorias e procedimentos administrativos instaurados e levados adiante em diversos órgãos da administração pública, em muitas oportunidades após a data de instauração da CPMI, atestam a importância da atuação parlamentar neste episódio.

As consequências abrangeram não só os Correios, a pedra fundamental das investigações, mas instituições como o Banco do Brasil, a Secretaria de Comunicação da Presidência da República, diretórios nacionais e estaduais partidários e o próprio Congresso Nacional.

No total, foram realizadas 159 reuniões. Foram apresentados 1.602 requerimentos, sendo que 71 foram prejudicados, 335 retirados, 10 rejeitados e 1.203 aprovados. A grande maioria dos requerimentos versava sobre sigilo bancário, telefônico e fiscal.

A CPMI “dos correios” apresentou três relatórios parciais, sendo que o primeiro foi apresentado e aprovado juntamente com o da “CPMI da Compra de Votos”.

Importante ressaltar que, no decorrer dos trabalhos da “CPMI dos Correios”, o conjunto de objetos de investigação acabou por ser ampliado, ao deparar-se com outras irregularidades ligadas com o fato determinado que ensejou a criação da Comissão, como exemplo, o pagamento mensal a parlamentares da base aliada do governo, o chamado “Mensalão”. A “paternidade” do que se convencionou chamar “Mensalão” é atribuída, na quase totalidade das vezes e das fontes de informação e análise, à “CPMI dos Correios”.

Para otimizar o trabalho da Comissão, foram criadas cinco sub-relatorias: Fundos de Pensão, Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), Movimentações Financeiras, Contratos e Proposições Legislativas.

Existiram depoimentos importantíssimos que possibilitaram uma melhor investigação pela Comissão. No entanto, muitos depoentes utilizaram o subterfúgio de permanecer em silêncio. Ainda no relatório, concluiu-se que, face à proteção constitucional da não-autoincriminação, muitos depoentes deixaram de responder às indagações para não correr o risco de auto-incriminar-se, prejudicando, dessa forma, que a verdade e realidades dos fatos prevalecessem.

3.2 Regras e *modus operandi*

Durante o funcionamento das Comissão Parlamentares de Inquérito ligadas ao “Mensalão”, as normas constitucionais, legais e regimentais eram as mesmas que vigoravam na época da “CPMI Collor/PC” Farias. No entanto, no período entre a primeira comissão analisada no presente trabalho e essa última, o Poder Judiciário foi diversas vezes demandado por meio de *Habeas Corpus* e Mandado de Segurança para decidir acerca de situações que envolvessem os trabalhos de outras CPIs. Nesse período, o STF acabou modificando e consolidando o seu entendimento em determinados temas, como veremos a seguir, e passou a exercer um certo controle e limitação da função investigativa das CPIs.

Segundo Palma (2009, p.103), após análise da jurisprudência do STF:

[...] a leitura sistemática dos acórdãos possibilitou a extração de um raciocínio comum às decisões: ou seja, paulatinamente o STF traçou sua própria teoria jurisprudencial acerca da limitação aos poderes de investigação, caracterizando sua extensão bem como sua restrição de forma genérica e abstrata, aplicável em qualquer caso levado à pauta do STF. Nesse sentido, decisões unânimes em massa e a respeito aos precedentes apenas reforçam a tese que paulatinamente o STF construiu sua teoria jurisprudencial da limitação aos poderes de investigação detidos pela CPIs (PALMA, 2009, p. 103).

Nas reuniões das primeiras Comissões Parlamentares, após a Constituição Federal de 1988, nem sempre foi permitida a comunicação do advogado com o depoente. Diante de tal situação, a Suprema Corte foi acionada e passou a entender que era perfeitamente cabível a comunicação entre eles.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, como qualquer outro órgão do Estado, não pode, sob pena de grave transgressão à Constituição e às leis da República, impedir, dificultar ou frustrar o exercício, pelo advogado, das prerrogativas de ordem profissional que lhe foram outorgadas pela Lei n.

8.906/94. O desrespeito às prerrogativas – que asseguram, ao advogado, o exercício livre e independente de sua atividade profissional – constitui inaceitável ofensa ao estatuto jurídico da advocacia, pois representa, na perspectiva de nosso sistema normativo, um ato de inadmissível afronta ao próprio texto constitucional e ao regime das liberdades públicas nele consagrado. Medida liminar deferida.”⁷

Com base nesse entendimento, a Lei nº 1.579/1952 foi alterada pela Lei nº 10.679/2003, para estabelecer que “o depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião não secreta”. Nesse sentido, Mendes (2008, p. 872) destaca que

O STF assegurou que os advogados podem ter participação ativa na sessão, mantendo contato pessoal e direto com os clientes, se entenderem que a questão formulada é auto-incriminadora (MENDES, 2008, p. 872).

No início da década de 90, o depoente da Comissão Parlamentar de Inquérito era obrigado a depor e a falar a verdade, ele não poderia ficar calado, sob pena de cometer crime de desobediência e/ou falso testemunho. O STF⁸ diferenciou testemunhas de indiciados. Essa distinção é importante, pois, só quem presta o compromisso de dizer a verdade é a testemunha. No entanto, a Suprema Corte passou a entender que o depoente (testemunha ou indiciado) não podia auto incriminar-se, podendo ficar em silêncio, o que gerou o privilégio da não autoincriminação. Em muitos casos, os depoentes compareciam às Comissões Parlamentares de Inquérito sem responder a uma pergunta sequer, situação essa que gerou grande frustração nos trabalhos de diversas Comissões, pois os depoimentos sempre foram acontecimentos importantes no decorrer dos trabalhos das CPIs.

Se, conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito detêm o poder instrutório das autoridades judiciais – e não maior que o dessas –, a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados das garantias constitucionais contra a autoincriminação, que tem sua manifestação mais eloqüente no direito ao silêncio dos acusados. Não importa que, na CPI – que tem poderes de instrução, mas nenhum poder de processar nem de julgar –, a rigor não haja acusados: a garantia contra a auto-incriminação se estende a qualquer indagação por autoridade pública de cuja resposta possa advir a imputação ao declarante da prática de crime, ainda que em procedimento e foro diversos. Se o objeto da CPI é mais

⁷ (MS 23.576-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 29-11-1999, DJ de 7-12-1999).

⁸ HC83.703-4- SP

amplo do que os fatos em relação aos quais o cidadão intimado a depor tem sido objeto de suspeitas, do direito ao silêncio não decorre o de recusar-se de logo a depor, mas sim o de não responder às perguntas cujas repostas entenda possam vir a incriminá-lo: liminar deferida para que, comparecendo à CPI, nesses termos, possa o paciente exercê-lo, sem novamente ser preso ou ameaçado de prisão.⁹

Com base no entendimento do STF, resta evidente que a testemunha tem o dever de se apresentar à CPI para depor; no entanto, em determinados casos, ela pode se recusar a responder perguntas específicas. Nesse sentido, a Corte tem concedido diversos *habeas corpus*.

Outra alteração importante na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é quanto à hipótese da quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico¹⁰. Esta precisa ser rigorosamente fundamentada, pois sendo o sigilo a regra, a sua quebra se traduz em medida de caráter excepcional. Dessa forma, o que confere validade à quebra do sigilo é a fundamentação.

Esta Corte, em julgamentos relativos a mandados de segurança contra a quebra de sigilo bancário e fiscal determinada por comissão de inquérito parlamentar (assim, entre outros, nos MMSS 23.454, 23.851, 23.868 e 23.964), já firmou o entendimento de que tais comissões têm competência para isso desde que essa quebra tenha fundamentação adequada, que não só há de ser contemporânea ao ato que a ordena, mas também que se baseie em fatos idôneos, para que não seja ela utilizada como instrumento de devassa indiscriminada sem que situações concretas contra alguém das quais possa resultar suspeitas fundadas de suposto envolvimento em atos irregulares praticados na gestão da entidade em causa.¹¹

No que se refere à busca e apreensão, o Poder Judiciário passou a entender que não é da competência do Poder Legislativo a prática desses atos, sendo tarefa restrita a esfera judicial.

⁹ HC 79.244, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 23-2-2000, Plenário, DJ de 24-3-2000.

¹⁰ A quebra de sigilo telefônico poder ser apenas em relação aos dados telefônicos. Assim, face ao disposto no art. 5º da CF/88, as interceptações telefônicas somente podem ser conferidas pela autoridade judicial.

¹¹ (MS 23.843, rel. min. Moreira Alves, julgamento em 10-10-2001, DJ de 1º-8-2003). No mesmo sentido: ADI 4.232, rel. min. Menezes Direito, decisão monocrática, julgamento em 18-5-2009, DJE de 22-5-2009; MS 24.135, rel. min. Nelson Jobim, julgamento em 3-10-2002, Plenário, DJ de 6-6-2003; MS 24.217, rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 28-08-2002, Plenário, DJ de 18-10-2002; MS 23.860, rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 31-10-2001, Plenário, DJ de 1-2-2002; MS 24.029, rel. min. Maurício Corrêa, julgamento em 3-10-2001, Plenário, DJ de 22-3-2002; MS 23.851, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 26-9-2001, Plenário, DJ de 21-6-2002; MS 23.652, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-2000, Plenário, DJ de 16-2-2001; MS 23.452, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-1999, Plenário, DJ de 12-5-2000.

As Comissões Parlamentares de Inquérito não podem determinar a busca e apreensão domiciliar, por se tratar de ato sujeito ao princípio constitucional da reserva de jurisdição, ou seja, ato cuja prática a CF atribui com exclusividade aos membros do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XI: "a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;"). Com base nesse entendimento, o Tribunal deferiu mandado de segurança contra ato da CPI do Narcotráfico que ordenara a busca e apreensão de documentos e computadores na residência e no escritório de advocacia do impetrante - para efeito da garantia do art. 5º, XI, da CF, o conceito de casa abrange o local reservado ao exercício de atividade profissional -, para determinar a imediata devolução dos bens apreendidos, declarando ineficaz a eventual prova decorrente dessa apreensão. Ponderou-se, ainda, que o fato de ter havido autorização judicial para a perícia dos equipamentos apreendidos não afasta a ineficácia de tais provas, devido à ilegalidade da prévia apreensão.¹²

No decorrer da "CPMI dos Correios", outro entendimento importante do Poder Judiciário diz respeito à votação de Requerimento de criação de CPI, pelo Plenário da Casa Legislativa. Por meio do julgamento do MS n. 26.441-1/DF, o STF entendeu que não cabe votação desse tipo de Requerimento, pois uma vez preenchidos os requisitos, ele deve ser apenas lido e, dessa forma, criada a CPI. A criação de CPI deve ser restrita ao cumprimento dos requisitos constitucionais, não podendo ser condicionada à votação/vontade de plenário.

É importante destacar que outra Comissão, a já mencionada CPI dos Bingos, foi criada pelo Senado Federal, mas não instalada logo após a sua criação. Como a base governista não indicou os membros para compor a Comissão de Inquérito, o senador Arthur Virgílio levantou questão de ordem questionando a Presidência da Casa, para que fosse suprida a omissão das lideranças. Como o Regimento Interno era omissivo nesse assunto, a questão de ordem foi declinada pelo então Presidente José Sarney e encaminhada à CCJ. Diante de tal situação, diversos senadores impetraram Mandado de Segurança junto ao Supremo Tribunal Federal, para garantir a indicação dos membros pelo Presidente da Casa Legislativa. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal decidiu, de maneira inédita, no Mandado de Segurança nº 24831/ DF, nos termos do relator Ministro Celso de Mello, o seguinte:

A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no

¹² Precedente citado: MS 23.452-RJ (DJU de 12.5.2000, v. Transcrições dos Informativos 151 e 163). MS 23.642-DF, rel. Min. Néri da Silveira, 29.11.2000. (MS-23642)

Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.-Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.- A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE DENSA DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS.- O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas.- A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter conseqüências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República.- O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inseqüente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta.- A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo. O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL.- O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo.- Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes.- A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos

legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República. Legitimidade passiva "ad causam" do presidente do senado federal - autoridade dotada de poderes para viabilizar a composição das comissões parlamentares de inquérito.- O mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para praticar o ato cuja implementação se busca.-Incumbe, em conseqüência, não aos Líderes partidários, mas, sim, ao Presidente da Casa Legislativa (o Senado Federal, no caso), em sua condição de órgão dirigente da respectiva Mesa, o poder de viabilizar a composição e a organização das comissões parlamentares de inquérito CCJ.¹³

Portanto, foi uma modificação importante no entendimento do Poder Judiciário. Como muito bem destaca Porto Filho (2008, p. 47- 48), O Supremo Tribunal Federal considerava que a não indicação de membros era questão *interna corporis*, pois se não constava no respectivo Regimento Interno, caberia ao próprio Poder interpretar as suas normas regimentais¹⁴. Finalmente, o STF considerou que o assunto era de cunho constitucional e que caso as lideranças partidárias não indicassem os membros para compor Comissão Mista Parlamentar de Inquérito, caberia ao Presidente da Casa Legislativa fazê-lo, preservando, dessa forma, o direito constitucional de fiscalização e controle atribuído ao Legislativo, atribuído as minorias.

Ainda destaca Porto Filho (2008, p.52) que esse novo posicionamento do Poder Judiciário garante que a norma constitucional, ao estabelecer a proporcionalidade partidária como requisito a ser observado na criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, visava apenas ao equilíbrio entre a maioria e minoria, e não como fator impeditivo para a criação de CPIs.

No decorrer da "CPMI dos Correios", o STF¹⁵ foi acionado diversas vezes, tanto por *Habeas Corpus* como por Mandado de Segurança. Os 56 Mandados de Segurança versavam sobre a quebra de sigilo fiscal, bancário e telefônico. Já os 25 *Habeas Corpus* impetrados visavam garantir o direito de permanecer em silêncio,

¹³ Mandado de Segurança nº 24831/DF

¹⁴ Esse entendimento do Supremo Tribunal Federal consta no MS n.20.415-0/DF, cujo relator foi o Ministro Adir Passarinho

¹⁵ MS/25454; MS/25459; HC/86319; HC/86493; HC/86724; MS/25631; MS/25645; MS/25646; MS/25656; MS/25670; MS/25671; MS/25684; MS/25690; MS/25694; HC/87330; HC/873334; MS/25702; MS/25707; Rcl/3983; MS/25721; MS/25725; MS/25726; MS/25749; MS/25750; MS/25751; MS/25752; MS/25757; MS/25757; MS/25770; HC/87740; MS/25792; HC/87795; MS/25808; HC/87875; MS/25827; HC/87975; MS/25832; HC/88020; HC/88182; MS/25894; HC/88430; Rcl/4260; HC/86232; MS/25445; HC/86343; HC/86355; HC/86496; MS/25497; HC/86607; HC/86849; MS/25629; MS/25636; MS/25634; MS/25635; MS/25632; HC/87159; MS/25650; MS/25655; MS/25668; MS/25674; MS/25675; MS/25676; MS/25677; MS/25686; MS/25717; MS/25716; MS/25719; Rcl/3987; MS/25718; MS/25732; MS/25733; MS/25738; MS/25746; MS/25768; HC/87687; MS/25784; MS/25783; MS/25789; HC/87774; HC/87976; HC/87971; HC/88015; HC/88228; e MS/25927

resguardando a norma constitucional da não autoincriminação.

Os cenários existentes nessa CPI diferem completamente em relação a “CPMI Collor/PC Farias”. O Judiciário passa a ser demandado com frequência e suas decisões afetam diretamente os trabalhos da “CPMI dos Correios”, ou melhor, passam a limitar os amplos poderes que dispunham as Comissões de Inquérito logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

É interessante notar que, nesse período, o Poder Executivo também exerceu papel fundamental no decorrer das Comissões de Inquérito. Formou uma base aliada consolidada e que influenciava a condução dos trabalhos investigativos, como resultado da coalizão com diversos partidos políticos, que tem por finalidade permitir a governabilidade, bem como aprovação de medidas provisórias e controle de Comissões de Inquérito.

Apesar da influência do Presidente da República e os novos entendimentos do Poder Judiciário, sobre as normas já existentes, a “CPMI dos Correios” atingiu os objetivos para os quais foi devidamente criada. Como resultado da conclusão dos trabalhos da Comissão, diversos parlamentares e atores importantes no cenário político foram processados pela sua participação em esquemas de corrupção; outros renunciaram a mandatos eletivos e muitos acabaram como réus na Ação Penal 470/STF¹⁶. Nesse sentido, assevera o senador Pedro Simon (2012, p. 272):

[...] após a aprovação do Relatório Final da CPMI dos Correios, pode-se incluí-la no rol das comissões que cumpriram os seus objetivos. A CPMI dos Correios deu o ponto de partida para a cassação de deputados federais, e renúncia de outros, o afastamento de diversos Ministros de Estados e de dirigentes de empresas estatais, e finalmente, os seus trabalhos, descritos no Relatório Final, serviram de base para que o Ministério Público Federal, mediante ação do Procurador-Geral da República, pudesse propor ao Supremo Tribunal Federal a denúncia que, uma vez recebida por essa Corte, veio a se transformar na Ação Penal n. 470 (SIMON, 2012, p. 272).

Na verdade, as investigações iniciais, que posteriormente redundaram no relatório dessa CPMI, foram fundadas em outra CPMI, chamada “Compra de Votos”. Esta última, por tratar de assunto que, por si só, carrega sensibilidade política, a exemplo de outras, não chegou a bom termo, se comparados os seus resultados com os objetivos propostos para a sua instalação.

¹⁶ A ação penal n.470 foi movida pelo Procurador-Geral da República no Supremo Tribunal Federal tendo 40 indiciados. Todos os participaram do esquema de compra de votos que ficou conhecido como Mensalão.

Os jornais da época divulgavam casos de troca de favores entre parlamentares, o Poder Executivo e agentes privados, com especial interesse na inclusão e na liberação de emendas orçamentárias. Somava-se a isso notícias de que parlamentares teriam recebido valores financeiros significativos, para votar, positivamente, na emenda constitucional que, enfim, instituiu a reeleição em todos os níveis do Executivo.

Como a proposta de instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito é um direito da minoria parlamentar, não foi difícil angariar o número necessário de assinaturas para a instalação da CPMI (um terço das respectivas Casas do Congresso). Ocorre que, até as investigações propriamente ditas, é um longo caminho. Procrastinação, ou negação dos partidos, na indicação dos integrantes da Comissão, demora na instalação propriamente dita dos trabalhos, entre outros subterfúgios.

Instalada a Comissão, outros elementos de não investigação surgem, repetindo, para que não se chegue ao intento. Foi o que aconteceu com a citada “CPMI da Compra de Votos”: Falta de quorum mínimo para a instalação dos trabalhos, demora na expedição de solicitações aos órgãos afins, de informações e quebras de sigilos fiscais, bancários e telefônicos, aprovadas em plenário, entre outras.

Findo o prazo dos trabalhos da CPMI, não foi votado o Relatório Final. A Comissão findou por decurso de prazo. Restaram os relatórios preliminares. Neles, já haviam se tornados evidentes fortes sinais de que parlamentares haviam recebido vantagens continuadas, em épocas de votação de temas importantes e de interesses sensíveis para o Executivo e para agentes privados.

Esses relatórios preliminares, unificados a partir de então, pela “CPMI dos Correios”, dão conta de que “o que menos interessa, a esse respeito, é a periodicidade dos pagamentos. Alguns podem ter sido mês a mês, outros com maior ou menor periodicidade. O fato importante, do qual não podemos nos afastar, é o recebimento de vantagens indevidas”. A “CPMI da Compra de Votos”, de fato, se afastou desse “fato importante”. A “CPMI dos Correios”, não. Estava aí, portanto, a origem do que se convencionou chamar, depois, “Mensalão”, reforçado pela entrevista do então deputado Roberto Jefferson, enfim um dos dezenove nomes de parlamentares constantes do Relatório Final dessa última CPMI.

Quadro 2 – Comportamento de cada poderes da República acerca da CPMIs

	Descrição do comportamento observado
Poder Legislativo	- Reduzida margem de atuação, tendo em vista maior dependência do Congresso em relação ao Poder Executivo. - Poderes de investigação condicionados/ limitados a decisões do Poder judiciário
Poder Executivo	- Base de apoio ao governo era majoritária e consolidada. O Presidente da República exerceu interferência na condução dos trabalhos das CPMIs.
Poder Judiciário	- O Supremo modificou seu entendimento, passando a decidir sobre questões que, anteriormente, eram compreendidas como <i>interna corporis</i> do Legislativo.

3.4 CPMI “VEGAS/CACHOEIRA”

O ano de 2012, segundo ano de governo da Presidente Dilma Roussef, foi marcado por uma ampla discussão nacional sobre corrupção e impunidade, pautada pelo chamado “juízo do Mensalão”. A mídia divulgou frequentemente os trabalhos do Supremo Tribunal Federal onde, pela primeira vez, os chamados “crimes de colarinho branco” entraram em pauta e ganharam notoriedade. Até ali, o “foro privilegiado” fazia jus ao substantivo e se tornava, de fato, um privilégio, no sentido de “vantagem”, aos que possuem essa “prerrogativa”. Foi assim na época em que se procrastinava os processos contra os que detinham esse “foro”, até o limite da prescrição. Até o julgamento do Mensalão, não havia notícia de parlamentar ser condenado por crimes de desvio de recursos. Naquele ano de 2012, tal julgamento ocupou, quase que diariamente, as páginas dos principais jornais do País.

Nesse contexto, novas denúncias de corrupção com recursos públicos foram divulgadas pela imprensa. Duas operações da Polícia Federal foram noticiadas.

A primeira ocorreu em março de 2008, quando a Polícia Federal montou uma operação, que ficou conhecida como Operação Vegas, para investigar informações sobre cooptação de policial federal por organização criminosa.

A segunda aconteceu no ano de 2010. Foi montada a Operação Monte Carlo que investigou a exploração de jogos no entorno sul de Brasília.

3.4.1 Criação e funcionamento

Diante do conhecimento dessas duas operações, o Congresso Nacional resolveu investigar as informações sobre o esquema montado pelo empresário Carlos Augusto Ramos, conhecido como “Carlinhos Cachoeira”, com agentes públicos e privados. Por meio da apresentação do Requerimento do Congresso Nacional n.1, de 2012, foi criada a Comissão Mista Parlamentar de Inquérito, destinada a investigar práticas criminosas de Carlinhos Cachoeira, desvendadas pelas operações “Vegas” e “Monte Carlo”, da Polícia Federal, no prazo de 180 dias, que foi prorrogado por mais 48 dias. A Comissão foi composta por 17 senadores, 17 deputados e suplentes em igual número. O presidente da Comissão foi o senador Vital do Rêgo (PMDB/PB). O relator foi o deputado Odair Cunha (PT/MG).

Foram convocadas 109 pessoas para depor, mas só 49 compareceram, sendo que 24 usaram o direito de permanecer em silêncio.

Após oito meses de trabalho, o relator da Comissão apresentou o relatório final, concluindo pela acusação de 41 pessoas. O Relatório da CPMI, a despeito de já ter se tornado, pelos acordos prévios, um rascunho do que poderia ser um documento baseado na gama de informações recebidas pela comissão, ainda assim não foi aprovado. De última hora, aprovou-se um substitutivo, que nada mais foi que uma espécie de ofício ao Ministério Público, do seu banco de dados. Dados que, na grande maioria, já haviam sido recebidos. A CPMI se transformou, então, em uma “ponte” entre a Polícia Federal e o Ministério Público. Desnecessária, portanto, embora rica em elementos de avaliação das razões políticas que ensejam as não investigações.

3.4.2 Regras e *modus operandi*

Quando da criação da “CPMI do Cachoeira”, as normas que disciplinavam as Comissões Parlamentares de Inquérito eram iguais às da criação da “CPMI dos Correios”. O mesmo se repete em relação aos entendimentos jurisprudenciais. Como demonstrado anteriormente, o advogado pode perfeitamente comunicar-se com o depoente, a qualquer momento da reunião da Comissão Parlamentar de Inquérito; o depoente devidamente notificado, seja ele acusado ou testemunha, é obrigado a comparecer à CPI, assegurando-lhe, contudo, o direito constitucional de

não autoincriminação, ou seja, de permanecer em silêncio e não responder às perguntas que lhe forem feitas; a quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico é medida de caráter excepcional, só podendo ser concedida desde que esteja devidamente fundamentada; busca e apreensão é de competência exclusiva do Poder Judiciário; a criação de CPI dispensa a votação/ vontade do plenário; e por fim, cabe ao Presidente da Casa Legislativa indiciar os membros para compor a Comissão Parlamentar de Inquérito no caso de omissão dos líderes partidários.

Diversos requerimentos convocando alguém para depor foram aprovados pela Comissão. No entanto, com respaldo em decisões do STF, a maioria dos depoentes usou o direito de permanecer em silêncio. Conforme consta no site da nossa Suprema Corte, foram impetrados vinte e dois *Habeas Corpus*¹⁷ e seis Mandados de Segurança¹⁸.

A leitura dos relatórios finais das diferentes CPMIs, levadas a efeito no Congresso Nacional, deixa claro que as investigações se direcionaram, quase que exclusivamente, aos chamados “corruptos”. Apesar da cobrança de alguns parlamentares, constante principalmente no relatório final da “CPMI Collor/PC”, quase nada se investigou sobre a ação dos “corruptores”. Durante os trabalhos dessa última comissão, a título de exemplo, chegou-se à conclusão de que, naquele momento, início da década de noventa, as investigações se circunscreveriam aos agentes corruptos, para que, ato contínuo, nesta ordem, outras comissões investigassem os parlamentares e, em seguida, os corruptores. Não foi à toa que, em seguida ao relatório daquela CPMI, foi instalada a “Comissão Mista dos Anões do Orçamento”. Além dos parlamentares que renunciaram ao mandato para não serem cassados, seis deputados perderam seus mandatos por força das investigações. Entretanto, o esquema composto por esses três atores, com diferentes papéis não teve continuidade, porque nenhuma comissão foi instalada para investigar os corruptores, apesar da evidência bastante clara das suas participações nos esquemas de corrupção, uma vez que nomes de empreiteiras, por exemplo, sempre foram comuns nos relatórios das demais CPMIs. Há, inclusive, pronunciamentos de parlamentares cujos conteúdos são de cobrança pela instalação de uma “CPI dos corruptores”, ou “CPI das Empreiteiras”.

¹⁷ HC/113548; HC/113645; HC/113646; HC/113649; HC/113665; HC/113749; HC/113862; HC/113881; HC/114102; HC/114127; HC/114140; HC/114139; HC/114134; HC/114259; HC/114588; HC/114623; HC/114806; HC/114831; HC/114859; HC/114879; HC/114929; e HC/115055.

¹⁸ MS/31388; MS/31423; MS/31475; MS/31574; MS/31577; e MS/31689.

A falta de interesse em investigar os corruptores, ou as empreiteiras, ficou clara durante o desenrolar da chamada “CPMI do Cachoeira”. A origem da Comissão está montada na atuação de uma empreiteira, chamada “Delta” que, de um pequeno empreendimento, passou a ser a grande responsável por obras públicas de grande monta e se transformou numa empresa de porte significativo em pequeno espaço de tempo. A “Delta” era uma das principais empresas responsáveis pela execução do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, desenvolvido pelo Governo Federal do Presidente Lula, no ano de 2007, cujo objetivo era estimular o crescimento econômico do país. Além disso, cresceu com recursos subsidiados de um banco de fomento oficial: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o BNDES. Esse espaço de atuação com dinheiro público sempre foi privilegiado de outras grandes empreiteiras, que sempre foram imunes a qualquer tipo de investigação legislativa, até mesmo por serem elas concomitantemente, grandes financiadoras de campanhas políticas.

Essa atuação da Construtora Delta ocupou espaço, e obteve recursos, de outras congêneres, que sempre atuaram no ramo das obras públicas.

A CPMI trouxe também, durante os seus trabalhos, um elemento importante de discussão já presente em investigações anteriores: pela primeira vez, os agentes corruptores ganharam visibilidade. E não havia como escamotear as investigações, porque como já foi dito, a CPMI já as possuía; elas haviam sido recebidas da Polícia Federal. A CPMI já tinha elementos para avaliações conclusivas. A entrada em cena da Construtora Delta trouxe elementos que poderiam ampliar o foco para fatos conexos que desembocariam, enfim, em atores sempre imunes de investigação nas comissões anteriores: os agentes corruptores, bem como as esferas públicas que facilitaram suas ações. Havia um risco, portanto, da “CPMI do Cachoeira” desembocar na sempre evitada “CPI dos Corruptores”, ou “das empreiteiras”.

Duas questões pareciam mediar os destinos da CPMI: a primeira, a pressão exercida pelas demais empreiteiras, no sentido de retomar os espaços que lhes foram tomados pela Construtora Delta, em especial, nas obras que antecederam a Copa do Mundo e as constantes do Programa de Aceleração do Crescimento. A segunda, o receio de que, investigada a Construtora Delta, o mesmo pudesse acontecer com outras empreiteiras, porque não haveria diferença de procedimentos e métodos entre elas, na execução de obras com dinheiro público. Vale enfatizar que são essas mesmas empreiteiras aquelas que foram citadas, e não investigadas,

nos relatórios finais das CPMIs anteriores. Corria-se o “risco”, portanto, de a “CPMI do Cachoeira” desembocar nas investigações sobre os corruptores, ou nas empreiteiras.

Não havia, portanto, melhor, ou pior cenário para que a CPMI não chegasse ao intento inicial, ou como, muitas outras, “acabasse em pizza”. O momento político poderia ser propício para, afinal, como no julgamento do Mensalão, mudar os rumos do combate à corrupção e à impunidade. Mas, ao que tudo indica, o julgamento acarretou um movimento político contrário: ao direcionar seu foco, pela primeira vez, rumo aos “criminosos de colarinho branco”, reforçou a necessidade de barrar o processo já na fase das investigações.

A “CPMI do Cachoeira” teve uma característica absolutamente distinta das que a antecederam. Nas comissões anteriores, com maior ou menor intensidade, sempre houve dificuldade em receber as informações solicitadas aos diferentes órgãos públicos que, não raramente, se utilizaram de táticas de procrastinação ou de sonegação de informações. Ao final dos trabalhos, os relatórios finais eram encaminhados ao Ministério Público, anexados com os bancos de dados que, embora parciais, deram suporte às conclusões e às recomendações. No caso dessa CPMI, ao contrário, a comissão já possuía todas as informações necessárias já no início dos trabalhos, uma vez que as tinha recebido da Polícia Federal, fruto de suas operações. Não havia necessidade da busca por novas informações. Ainda assim, a Comissão não atingiu os objetivos propostos para a sua instalação.

Enquanto o julgamento do Mensalão tramitava com agilidade, a “CPMI do Cachoeira” desenvolvia-se de forma morosa. Enquanto um Poder julgava, o outro não investigava. O Supremo Tribunal Federal inspirava um alento para o fim da impunidade. Por outro lado, a CPMI dava sinais de que nada iria mudar. O julgamento tornou-se, portanto, politicamente falando, como o contraponto da CPMI, ou seja, o seu contraditório.

Não houve vontade política nas investigações dessa CPMI. Em um primeiro momento, a exemplo de outras comissões, porque surgiram elementos suficientes para concluir que havia desvio de conduta dos dois lados: dos chamados “governistas” e dos “da oposição”. Os agentes corruptores haviam comprometido os dois lados. Tal ação era multipartidária. Dessa forma, prevaleceu o que se convencionou expressar “eu não investigo os seus, desde que não se investigue os meus”, ou seja, um acordo tácito de não investigação.

A “CPMI do Cachoeira” foi o testemunho da dificuldade de se investigar os corruptores. Tangenciou tais investigações, mas encerrou os trabalhos tão logo apareceram evidências de que o corrupto não chega a se locupletar com dinheiro público sem o concurso do corruptor. Portanto, permanecem inconclusas as investigações necessárias desde as discussões que deram ensejo ao impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello, com base nas investigações da “CPMI Collor/PC”.

Assim, parece evidente que pressões externas podem determinar o sucesso, ou não, das Comissões Parlamentares de Inquéritos. Depende dos interesses envolvidos nas investigações. Na “CPMI Collor/PC”, o Presidente da República teve interferência pouco significativa nas investigações. Foi cassado. Na “CPMI dos Correios”, a exemplo da “CPMI dos Anões do Orçamento”, ocorreu o que se convencionou chamar “cortar na carne”, principalmente em relação aos parlamentares envolvidos em malversação do dinheiro público. Parlamentares renunciaram ao mandato ou foram também cassados. Na “CPMI do Cachoeira”, ao envolver atores externos aos poderes, no caso Executivo e Legislativo, mas que mantém fortes relações com estes, principalmente no financiamento de campanhas eleitorais, quase nada se investigou no Congresso.

Ao mesmo tempo em que o Supremo Tribunal Federal julgava e condenava à prisão membros e antigos integrantes dos poderes Legislativo e Executivo, o Congresso arquivava uma CPMI que, se levados adiante os trabalhos e cumpridos os seus objetivos, atingiria os corruptores. Isso indica que, se não alteradas as relações de poder entre o Congresso e as empresas privadas financiadoras de campanha, as Comissões Parlamentares de Inquérito terão esvaziados os seus objetivos, tão logo tangenciarem seus interesses.

Como o alcance das investigações abrangeria um conjunto muito grande de pessoas importantes no Poder Legislativo, no Poder Executivo e na esfera privada, a situação “ideal” seria a do esvaziamento total dos trabalhos dessa Comissão, o que acabou acontecendo. Houve uma movimentação incisiva de ambos os poderes para que não se levasse adiante as investigações, objeto da Comissão. Podemos dizer que, nesse cenário, tanto o Poder Legislativo como o Executivo foram “atores principais” para que a CPMI encerrasse seus trabalhos. Em termos políticos, foi um período de aumento da credibilidade do Supremo Tribunal Federal, em contraposição ao descrédito, cada vez maior, do Congresso Nacional. Vale também

lembrar que os trabalhos das CPMLs sempre foram um elemento de avaliação da credibilidade parlamentar, que era significativa, nas CPMLs que “deram certo” e declinante, naquelas que “acabaram em pizza”. Esse foi o último caso da “CPML do Cachoeira”.

A “CPML do Cachoeira”, apesar de seu resultado, em termos da investigação propriamente dita, pode ser considerada emblemática na avaliação de todas as CPMLs instaladas, pós Constituição de 1988. Ela reúne todos os elementos encontrados nas demais comissões, principalmente os que, via de regra, impediram que se chegasse aos objetivos propostos pelos parlamentares que assinaram os respectivos requerimentos de investigação.

Quadro 3 – Comportamento de cada Poder da República acerca da CPML

	Descrição do comportamento observado
Poder Legislativo	- Reduzida margem de atuação, tendo em vista a maior dependência do Congresso em relação ao Poder Executivo, caracterizada pelo comprometimento da base governista e também da oposição. - Poderes de investigação condicionados a decisões do Poder judiciário
Poder Executivo	- Base de apoio ao governo era majoritária e consolidada. A Presidente da República exerceu interferência na condução dos trabalhos da CPM.
Poder Judiciário	- O Supremo reafirmou seu entendimento, continuando a decidir sobre questões que, anteriormente, eram compreendidas como <i>interna corporis</i> do Legislativo.

4 CONCLUSÃO

No decorrer do desenvolvimento do presente trabalho, coexistiam duas Comissões de Inquérito no Congresso Nacional, para investigar denúncias sobre esquema de corrupção, envolvendo a Petrobrás, a maior empresa pública brasileira. Portanto, as CPIs são partes integrantes e importantes dos trabalhos legislativos. Desde a Constituição de 1988, em todos os governos, elas foram instituídas. O sucesso ou não de cada uma delas dependeu de como elas afetavam os interesses ligados aos governos de cada época e da capacidade de cada um deles de barrar as respectivas investigações. Essa mesma capacidade pode mascarar casos de corrupção muitas vezes eivados de evidências, mas que fogem a qualquer investigação legislativa, por ferir interesses de atores, públicos e privados.

A história mostra que, esses atores privados são, via de regra, isentos de investigações políticas, normalmente porque estão ligados ao segmento corruptor, como se procurou demonstrar na análise da “CPMI do Cachoeira”. Seja para resgatar espaços perdidos na negociação de recursos públicos, seja para se livrar dos riscos de serem investigadas, as empreiteiras pressionaram o Congresso Nacional no sentido de que a CPMI fosse esvaziada. Isso se demonstrou, inclusive, contraditório, pois a dita CPMI já detinha as informações necessárias para a tomada de decisões, uma vez que já havia recebido todo o material, fruto das operações da Polícia Federal. Isso demonstra que a decisão de não investigar, ou, no caso, de aprofundar as investigações, teve cunho eminentemente político.

Da análise das CPMIs selecionadas, mostrou-se evidente que o Poder Judiciário mudou seu entendimento em casos que guardavam semelhança. Isso demonstra que as decisões do Poder Judiciário por vezes contribuem para o fortalecimento das CPIs, outras dificultam o trabalho legislativo de investigação. No primeiro caso, como exemplo, quando da decisão de que, nos casos em que as lideranças partidárias não indiquem os integrantes para compor as CPIs, compete ao presidente da respectiva casa legislativa fazê-lo. No segundo caso, quando, ao garantir o direito constitucional da não autoincriminação, permite ao depoente permanecer em silêncio. A “CPMI do Cachoeira”, mais uma vez, foi além: nesse último caso, também proibiu os parlamentares de exercerem o seu dever de inquirir, portanto, de investigar, porque a direção da Comissão não permitiu que eles

fizessem seus questionamentos. A despeito dos depoentes permanecerem em silêncio.

Também o Executivo exerce poder de pressão sobre os trabalhos das CPIs, tanto no sentido da investigação, como o contrário. Os casos aqui estudados demonstram três situações distintas. Na “CPMI Collor/PC”, não houve interferência do Executivo a ponto de impedir as investigações, e os trabalhos da Comissão fundamentaram o pedido de impeachment do Presidente da República. Nas CPMIs ligadas ao Mensalão, ocorreram duas situações. As investigações da “Compra de Votos” foram esvaziadas por pressões externas, tanto públicas quanto privadas. As informações dessa CPMI foram incorporadas à CPMI dos Correios, embora a continuidade das pressões, essa Comissão chegou ao seu intento, e todo o processo resultou em Ação Penal. Por último, a “CPMI do Cachoeira” foi completamente barrada pelas pressões do Executivo e da iniciativa privada. Essa CPMI, de acordo com o jargão popular, “acabou em pizza”.

Da análise histórica das Comissões Parlamentares de Inquérito no ordenamento jurídico brasileiro, observa-se que a lei que disciplina esse instrumento legislativo necessita de atualização, pois não acompanhou as mudanças relacionadas ao assunto no conjunto do ordenamento jurídico. Por exemplo, dita lei data de 1952, portanto sob a vigência da Constituição Federal de 1946. O avanço da Constituição de 1988 foi de conferir aos legisladores, nos trabalhos de investigação, poderes próprios das autoridades judiciais, no que diz respeito ao processo de instrução. As CPIs poderiam ser regulamentadas pelos regimentos das duas casas legislativas, desde que observados os princípios existentes no texto constitucional. O que ocorre atualmente é que esses regimentos apenas repetem os dispositivos da Constituição, mas não regulamentam, por completo, os processos de investigação. É nesse vácuo legislativo que atua o Judiciário ao decidir acerca das questões que lhe são submetidas no decorrer das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Portanto, apesar das interferências existentes do Poder Executivo e do Poder Judiciário, as Comissões Parlamentares de Inquérito são fundamentais ao exercício de fiscalização e controle do Poder Legislativo. Essas comissões, quando efetivamente investigam, protegem os interesses de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÃO, Guilherme Rodrigues. *Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites*. Curitiba: Juruá, 2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira Baracho. *Teoria geral das Comissões Parlamentares: comissões parlamentares de inquérito*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARROS, Sérgio Resende de. *A CPI como instrumento de apuração da corrupção*. Disponível em: <<http://www.raul.prob.br/artigos/cpi.htm>> Acesso: em 14 out. 2014.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccvil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso: em 03 out. 2014

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso: em 03 out. 2014

BRASIL. Emenda Constitucional (1969). *Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em:

BRASIL. Lei Federal n. 1579/1952. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 de out. 2014

BRASIL. Congresso. Regimento Interno Senado Federal: Resolução nº 93, de 1970. – Brasília: Senado Federal, 2011

BRASIL. Congresso. Regimento Interno Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 15 out.

BRASIL. *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada pelo Requerimento n.52, de 1992 – CN (CPMI Esquema PC)*. Brasília: Senado Federal, 1992.

BRASIL. *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada pelo Requerimento n.7, de 2005 – CN (CPMI do Mensalão)*. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada pelo Requerimento n.3, de 2005 – CN (CPMI Esquema PC)*. Brasília: Senado Federal, 2006.

BRASIL. *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada pelo Requerimento n.245, de 2004 – CN (CPI dos Bingos)*. Brasília: Senado Federal, 2006.

Disponível em :

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm> Acesso: em 03 out. 2014. 21:30

Disponível em:

<<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos3745/PoliticaAdministracao/Constituicao1937>>. Acesso: em 03 out. 2014

Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169962>> Acesso: em 10 out. 2014. 15:35.

Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2012/maio/nota-a-imprensa-operacoes-vegas-e-monte-carlo>> Acesso: em 20 out. 2014. 19:30.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso: em 03 out. 2014

Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=54076> Acesso: em 03 out. 2014. 19:00.

Disponível em:

http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=1476. Acesso: em 10 out. 2014. 13:15.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões parlamentares de inquérito: limite às restrições aos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

KLEIN, Odacir; KLEIN, Fabrício. *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Porto Alegre: Corag, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Limites Jurisprudenciais aos Poderes de Investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito*. In: COUTINHO, Diogo R. ; VOJVODIC, Adriana M.. (Orgs.). *Jurisprudência Constitucional: Como decide o STF?*. Malheiros Editores, 2009. P. 99-116.

PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. *Quebra de Sigilo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. *As CPI's e o Planalto*. Curitiba: Editora Prismas, 2014.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. *Criação das comissões parlamentares de Inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris: 2007.

SIMON, Pedro. *O Momento Supremo do Brasil: a justiça conquistada das CPIs ao julgamento do mensalão*. Brasília: Senado Federal, 2012.

SPROESSER, Andyara Kopstock. *A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado, 2008.