

DIREITO PARLAMENTAR

CPI

Métodos e Técnicas

Procedimentos Legislativo
Investigação de autoridade Judiciária

É de se notar o crescente interesse de advogados, alunos, professores, assessores, parlamentares e profissionais em geral que atuam na área do direito parlamentar, pelo entendimento do processo legislativo em especial os procedimentos das atividades desenvolvidas pelas CPI's nas Câmaras Legislativas do nosso País.

Esta obra sobre Comissão Parlamentar de Inquérito não tem pretensões renovadoras e, sim inovadora, tampouco, pretende acrescentar muitas as discussões doutrinárias existentes sobre o tema, apenas de forma pragmática vem contribuir para uma melhor qualidade na prestação de assessoria técnica efetuadas por profissionais que atuam nesta área, nas fases em que se procedem às investigações.

Numa compreensão de leitura fácil, apresento no texto modelos didáticos, servindo o livro como Guia prático, propiciando ao profissional leitor liberdade quanto às alterações necessárias dos modelos propostos, adaptando ao momento e a necessidade do objetivo pretendido em cada circunstancia peculiar.

“E ainda que tivesse o dom de profecia, e conhecesse todos os mistérios e toda a ciência, e ainda que tivesse toda a fé, de maneira tal que transportasse os montes, e não tivesse amor, nada seria”. (1 Coríntios 13:2)

Este livro é dedicado aos meus pais e à minha amada esposa Sandra e às minhas filhas Brenda e Bruna, pelo imenso amor que nos une, chama que me fortalece e ilumina a minha caminhada.

Prefácio

A dogmática jurídica deve ser direcionada em função dos anseios da sociedade. A sociedade brasileira busca, de maneira incessante, a transparência de suas instituições e de seus administradores públicos. Não há dúvidas de que as Comissões Parlamentares de Inquérito representam um papel de extrema relevância nesse contexto de aprimoramento da democracia do Estado brasileiro.

No entanto, os parlamentos se depararam com enormes dificuldades quando da estruturação procedimental das Comissões Parlamentares de Inquérito. Embora exista um razoável número de monografias destinadas a tratar do tema em relação aos poderes, limites e competência, poucos autores se aventuraram na árdua tarefa de estabelecer diretrizes procedimentais para o instituto ou pontificar elementos pragmáticos suficientes para subsidiar a atuação dos parlamentares e de seus assessores.

A obra do jovem advogado e assessor parlamentar Elmano José Coelho de Carvalho, que tenho a honra de apresentar, supre com galhardia essa lacuna de nossa bibliografia nacional. Balanceando com mestria os ensinamentos doutrinários com os modelos de atas e relatórios, o autor conseguiu oferecer ao público brasileiro um guia sólido para a atuação de parlamentares e assessores de todos os níveis da República brasileira.

Além do mais, a obra “Direito Parlamentar – Métodos e Técnicas - CPI – Procedimentos Legislativo e de autoridade Judiciária”, fugindo da tradição das obras de formulários, tem a grande qualidade de inserir os modelos de ata, requerimentos e relatórios no próprio corpo do texto, possibilitando ao leitor uma visão geral e prática do procedimento de instalação e funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito.

O autor está de parabéns pela excelência da obra e, mais ainda do que ele, a comunidade jurídica brasileira que terá acesso a uma obra vanguardista e inovadora.

WOLNEY DE MACEDO CORDEIRO

Juiz do Trabalho da 13ª Região e Professor Universitário

INTRODUÇÃO

É importante destacar que os inquéritos parlamentares tiveram como berço a Inglaterra, datadas na história ocidental, as primeiras investigações entre o século XIV e XVII. Em 1689, há o primeiro registro inglês, de fato, de uma comissão parlamentar de inquérito destinada a apurar fatos relacionados com a guerra da Irlanda. Os Estados Unidos da América adotaram a investigação parlamentar desde 1792, fazendo desde então largo uso dessa prerrogativa. Em 1828, na França foi designada uma comissão na Câmara dos Deputados francesa, para investigar o Gabinete Vilelle, por atos inconstitucionais. Em 1848, há registro na Itália da existência de investigação como atributo legislativo. Na América do Sul no país vizinho Argentina, há registro que datam de 1872. Em 1919, na Alemanha, a Constituição de Weimar expressa literalmente a prerrogativa da comissão de inquérito, exigindo quorum de um quinto (1/5) dos membros do Reichstag para sua criação. Em 1934, no Brasil a Constituição da República do Estados Unidos do Brasil, promulgada em 16 de julho de 1934, passou a dar destaque às comissões parlamentares de inquérito ao patamar constitucional, acompanhando os Estados-Membros o modelo federal, implantado em 1934, consagrando em seus textos o inquérito parlamentar.

O poder de investigar tem sido usado pelo Congresso através de toda nossa história¹, que nos primórdios dos

¹ (Corte Suprema dos EUA) Extraído de SARAIVA, Paulo Lopo. Op. cit. p. 43-48.

legislativos dessas nações, a finalidade dos inquéritos não se restringia à função punitiva. Os parlamentos agiam com a responsabilidade de garantir o bom funcionamento dos órgãos da administração pública e o uso dos recursos do erário de modo eficiente e lícito.

As Comissões Parlamentares de Inquérito representam uma das funções mais essenciais do Poder Legislativo, no propósito de fiscalizar e julgar as condutas dos administradores públicos e do Governo, diante da denúncia de irregularidades, se mostrando como um instrumento eficaz de controle e satisfação da opinião pública, constitui importante mecanismo jurídico-constitucional de participação democrática dos representantes do povo na apuração e correção de irregularidades existentes em um Estado, dos abusos administrativos e dos prejuízos impostos ao erário e ao país .

Diga-se a propósito, faço uma restrição para aqueles que pensam em encontrar no livro, críticas ou comentários sobre as discussões doutrinárias existentes sobre o tema. O objetivo precípua é baseado nos papéis formais e práticos da atividade parlamentar quando no exercício do poder investigatório, tendo para tanto os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.²

² Constituição Federal, § 3º do art. 58 *“As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo,*

Assim, tive a iniciativa de apresentar o presente trabalho em primeiro plano aos profissionais da área legislativa, englobando os parlamentares no plano Estadual e Municipal e assessores técnicos. Num segundo plano, os profissionais que atuam na área do direito, segmento este formado por advogados, juízes, professores e o alunado do curso de direito.

Por fim, convidando o leitor a aprimorar seus conhecimentos, nestas páginas as quais foram escritas com zelo, visando atingir os objetivos profissionais, principalmente, daqueles que labutam no campo do processo legislativo.

Elmano José Coelho de Carvalho

sendo as suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. “

Capítulo 1

Noções gerais sobre comissão parlamentar de inquérito

1. Finalidade da CPI

A comissão parlamentar de inquérito tem por finalidade apurar fatos determinados, eivados de improbidade, com vista à elaboração de um relatório final que fornecerá subsídios para que se promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Podem ser alvos de investigação das comissões parlamentares de inquérito, todas as pessoas físicas ou jurídicas, que por ventura tenham de alguma forma se envolvido em irregularidades ou em operações causadoras de prejuízo ao Estado.

A finalidade de uma investigação parlamentar pode ser: a de legislar, controlar, julgar, punir ou exercer uma defesa.

No entanto, no exercício do poder de investigação as comissões parlamentares de inquérito devem ter como limites o princípio de separação e harmonia dos poderes, bem como os direitos e garantias individuais previstos na Constituição.

“As Comissões Parlamentares de Inquérito têm por objetivo não só a missão de apurar irregularidades que lhes venham ao conhecimento, para, através do processo lhes é autorizado pela Constituição e pelo Regimento Interno e por leis especiais, apurar as responsabilidades de seus atores, como também investigar certos fatos com intuito especial de, por

intermédio de projeto, aprimorar a legislação sobre o assunto investigado (Wilson Accioly).”³

2. Requisitos da CPI

O texto constitucional atribui a cada órgão do Estado funções, as quais deverão ser desempenhadas nos limites estabelecidos pela Constituição, sob pena de termos uma invasão de competência até mesmo, violação de direitos fundamentais.

Estabelece o art. 58, § 3º da Constituição Federal, a criação de comissões parlamentares de inquérito para apuração de fato determinado que assim dispõe:

“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

³ Extraído de SARAIVA, Paulo Lopo. A função judicante do Poder Legislativo, no Brasil. Revista de Informação Legislativa, Ano 32, nº 127, 1995. p. 44.

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.”

CRIAÇÃO DE UMA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

REQUISITOS:

1. REQUISITO FORMAL → Requerimento de 1/3 dos membros da Casa
2. DELIMITAÇÃO DO OBJETO → Apuração do fato determinado
3. LIMITAÇÃO TEMPORAL → Por prazo certo
4. LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA → Despesas a serem realizadas
5. COMPOSIÇÃO → Pelas forças políticas que compõem a Casa

O requerimento de criação da CPI, deverá especificar o fato determinado ensejador da investigação parlamentar, bem como o prazo de duração da comissão, o número de componentes que a integrarão e o limite das despesas a serem realizadas.

3. Objeto da CPI

O Objeto de uma comissão parlamentar de inquérito deverá ser um fato determinado. Não se pode criar uma CPI para investigar fatos abstratos ou situações indefinidas, sob pena de se atribuir ao parlamento poderes absolutos, contrários ao Estado de Direito, com a possibilidade de violação do princípio da separação das funções do Estado e até mesmo, dos direitos fundamentais, conforme foi frisado no item anterior.

Salienta Fábio Konder Comparato⁴ que a atividade investigatória da CPI há de desenvolver-se no estrito âmbito de competência do órgão que a criou. Não pode uma CPI federal invadir a esfera de competência reservada para os Estados ou Municípios.

Nesta mesma linha de raciocínio Luis Roberto Barroso⁵, citando Raul Machado Horta, afirma que a CPI tem poderes instrumentais, estando vinculada ao poder de legislar e de fiscalizar do parlamentar, havendo uma limitação material à competência do Legislativo, seja ele federal, estadual ou municipal.

Objetivos que poderão levar à criação de uma CPI:

- A PRODUÇÃO LEGISLATIVA;

⁴ Fábio Konder Comparato. "Comissão Parlamentar de Inquérito" Revista Trimestral de Direito Público, 5/1994. p.66.

⁵ Luis Roberto Barroso "Comissão Parlamentar de Inquérito" Revista Forense, v.335, p.166

- FISCALIZAÇÃO DOS DEMAIS PODERES.

É primordial e imperativo que o investigado seja realmente de interesse público. É preciso que esse fato afete a vida dos indivíduos que estejam na circunscrição do órgão legislativo que esteja instalando a Comissão.

A CPI é órgão do Poder Legislativo que atua à luz do interesse público, por seus membros que fornece elementos para valer a constituição, a lei e a ordem pública. As provas encontradas no decorrer das investigações servirão de suporte para o Ministério Público (por meio de ação civil pública e ação penal) o Poder Legislativo (pela iniciativa legislativa) ou outra autoridade do poder público restabelecerem a ordem pública vulnerada.

4. Poderes da CPI

A comissão parlamentar de inquérito tem o poder de investigação. Sua finalidade é investigar um determinado fato que revela interesse público, sobre o qual há indícios de irregularidade.

Os poderes próprios das autoridades judiciais, conferidos as CPI's, são poderes instrutórios, os poderes para obtenção de provas. Não mais do que isso, uma vez que a CPI não processa ninguém. É um conjunto de atos e diligências que tem a finalidade de apurar alguma coisa, e se trata de **procedimento inquisitorial**.

Não tem a CPI o poder punitivo, tanto que suas conclusões serão encaminhadas ao Ministério Público para que promova a

responsabilidade civil ou criminal, é claro se couber. Pode-se fazer uma analogia entre inquérito policial e as investigações próprias de uma CPI. Motivo pelo qual, não é cabível falar em contraditório, uma vez que inexistente réu, e se trata de procedimento **inquisitorial**.

Salienta Frederico Augusto D'Ávila Riani⁶, que os limites aos poderes da CPI próprios das autoridades judiciais não quer dizer poderes absolutos ou ilimitados. Até mesmo os juizes estão obrigados a se conterem dentro de certos limites, O primeiro deles refere-se à obrigação de fundamentação de seus atos, conforme disposto no art. 93, IX e X, da CF.

Então, essa obrigação não é restrita apenas ao Judiciário, mas a todos os órgãos do Estado, uma vez é a fundamentação ou motivação do ato que vai assegurar ao indivíduo possibilidade de se defender do ato junto ao Judiciário.

Discorre o autor que a atuação da CPI deve estar ligada à apuração dos fatos determinados que originaram sua criação. Justificando a utilização de instrumentos judiciais de investigação, pela CPI, desde que para levar a cabo sua atribuição constitucional.

Portanto, para se verificar o nexos entre o objetivo da CPI, ou seja, a investigação sobre determinado fato, e sua atuação, em especial aqueles atos próprios das autoridades judiciais, deverá, também, o legislativo fundamentar seus atos como determina a Constituição, no art. 93, IX e X, da CF, para os atos do Poder Judiciário.

⁶ Frederico Augusto D'Ávila Riani. "Comissão Parlamentar de Inquérito: Requisitos para criação, objeto e poderes". Revista de Direito Constitucional e Internacional. Ed. 2001, p. 199