AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, COMO INSTRUMENTO DE APURAÇÃO DA CORRUPÇÃO¹

ALVARO LAZZARINI*

O tema proposto para este Seminário — “AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, COMO INSTRUMENTO DE APURAÇÃO DA CORRUPÇÃO” — sugere, desde logo, exame do que está previsto, entre outros, nos artigos 58, § 3º, e 37, § 4º, ambos da Constituição da República, artigo 13, § 2º, da Constituição Paulista, bem como na legislação infraconstitucional, em especial, na Lei da Improbidade Administrativa, Lei Federal n. 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Orgânica da Magistratura Nacional, Lei Complementar Federal n. 35, de 14 de março de 1979.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, surgidas no Século XVI, na Inglaterra parlamentarista, chegaram ao Brasil na Carta de 1934 (artigo 36), sendo omitidas na de 1937 e reapareceram com a Constituição de 1946, sendo mantidas até à de 1988², na qual, no seu artigo 58, § 3º, prevê que

“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

1 Roteiro para exposição sobre o tema no Seminário IV do 10º ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, promovido pela Associação Brasileira dos Constitucionalistas — “Instituto Pimenta Bueno”, tendo sido expositores, também, os Ministros Paulo Brossard (Presidente) e Nelson Jobim e os Professores José Alfredo Baracho e Sérgio Resende de Barros. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Salão Nobre, 06 de outubro de 2001.

* Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Professor de Direito Administrativo, Membro do Instituto Pimenta Bueno, Sócio Colaborador do Instituto dos Advogados de São Paulo, Membro da Academia Paulista de Magistrados.

2 BASTOS, Celso Ribeiro, e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, 4º v., t. I, 1995, Editora Saraiva, São Paulo, p. 270.

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”.

Norma similar é encontrada no artigo 13, § 2º da Constituição Paulista, naturalmente, adaptado à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, como também nas Leis Orgânicas dos Municípios paulistas no que respeita às suas Câmaras Municipais.

Comentando a norma constitucional federal, José Cretella Júnior³ assinala que, “Em síntese, no Brasil, as Comissões Parlamentares de Inquérito são (a) de três tipos: só da Câmara dos Deputados, só do Senado Federal, ou, conjunta, da Câmara e do Senado, (b) instalada com prazo *ad quem* fixo, (c) têm objeto determinado, (d) são criadas sempre que um terço dos parlamentares o requeira, (e) devem ter um número limitado, por exemplo, cinco, no máximo, para que, além dos demais trabalhos, os parlamentares fiquem todos ou quase todos presos às atividades de sua Comissão, (f) têm por objetivo a investigação de ‘fato’ e não de ‘hipótese”.

Ao certo, na norma constitucional em exame, chama-me atenção o fato de ter sido previsto que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*, o que, em absoluto, não está a indicar que aos seus membros banha sido deferido o *poder de julgar*, que é monopólio das *autoridades judiciais*, isto é, dos membros do Poder Judiciário a teor do artigo 5º, inciso XXXV, da nossa Constituição da República.

Daí por que Comissão Parlamentar de Inquérito só tem *poder investigatório* e não *poder decisório* próprio das autoridades do Poder Judiciário.

Mas, há Comissões Parlamentares de Inquérito e há Comissões Parlamentares de Inquérito, pelo que se verifica nos veículos de comunicação social. Há, de fato, aquelas que os seus membros, a exemplo das *autoridades judiciais*, pautam-se pela discrição e austeridade de conduta funcional e há aquelas em que, ao contrário, alguns de seus membros são ávidos de *promoção pessoal* oferecida, graciosamente, pelos veículos de comunicação social, isto é, pela mídia.

A estes, já que investidos de *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*, caberia lembrar que estas autoridades judiciais, se tem *poderes*, têm, também, *deveres* próprios do seu múnus estatal, como, por exemplo, o de respeitar *os direitos humanos fundamentais* do cidadão que esteja sobre investigação, como sejam aqueles contidos nos diversos incisos do artigo 5º da Constituição da República, lembrando-se da tutela da intimidade, evitando-se a execução pública de quem quer que seja o investigado ou, até mesmo, de terceiros, como as testemunhas.

Daí ser aconselhável, na minha leitura, que os membros das Comissões Parlamentares de Inquérito, de que nível estatal forem, por investidos constitucionalmente de *poderes próprios das autoridades judiciais*, conquanto a ela não estejam subme-

3 CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, v. V, 1ª ed., 1991, Editora Forense Universitária, Rio de Janeiro, p. 2.704.

tidos, se orientassem, no que lhes couber, pelas *normas deontológicas* da magistratura como previstas nos artigos 35 e 36 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, Lei Complementar n. 35, de 14 de março de 1979.

Pelo que se verifica, em especial, nas transmissões dos trabalhos dessas Comissões pelas emissoras de televisão das Casas Legislativas, por determinados parlamentares olvida-se que, na *disciplina judiciária*, ditada pelo artigo 35, inciso IV, da lei Orgânica da Magistratura Nacional, está expresso o *dever do magistrado de tratar com urbanidade as partes, os membros do Ministério Público, os advogados, as testemunhas, os funcionários e auxiliares da Justiça*. Este *dever* poderia ser adaptado, pelo menos regimentalmente, aos deveres dos parlamentares que passaram a ter *poderes próprios dos magistrados*, evitando-se, deste modo, aquela impressão que as cenas dos trabalhos das Comissões causam com parlamentares dando nítida impressão de que partem da presunção de que o *investigado é culpado e que as testemunhas faltam à verdade*.

Deveriam, igualmente, considerar a *disciplina judiciária* que impõe o *dever do magistrado de manter conduta irrepreensível na vida pública e particular*, como previsto no artigo 35, inciso VIII, da mesma Lei Orgânica da Magistratura Nacional, sendo útil considerar que, pela *disciplina judiciária*, agora prevista no seu artigo 36, inciso III, está o magistrado *vedado de manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentença, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério*.

De qualquer modo, porém, as Comissões Parlamentares de Inquérito se apresentam como úteis institutos constitucionais, dado que são *instrumentos políticos de apuração da corrupção*.

Elas não têm o *imobilismo* que é próprio da atividade jurisdicional por decorrer de rígidas normas processuais e isto para não dizer dos anacronismos da legislação processual, civil e criminal, que emperram o Poder Judiciário.

Pelo que tenho verificado na função administrativa e Jurisdicional de que estou investido presentemente, as Comissões Parlamentares de Inquérito, em todos os níveis estatais, são ágeis, eficientes e eficazes na apuração dos fatos. Deslocam-se, por exemplo, com facilidade, pois, têm recursos, mesmo de ordem material, para assim fazê-lo, enquanto autoridades policiais e judiciárias não os têm, pois, o devido processo legal exige expedição de precatórias ou rogatórias.

Surge, no entanto, uma questão de magna importância para a legitimidade apuratória das Comissões Parlamentares de Inquérito e que diz respeito ao requisito de a sua *criação* ser “*para a apuração de fato determinado*”.

José Cretella Júnior⁴ ensina que “*Fato determinado é fato concreto, específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado*”, salientando ainda “*Deve o fato determinado relacionar-se com o momento constitucional vivido, recaindo a investigação apenas sobre eventos que se relacionem numa sucessão encadeada causa e efeito*”.

4 CRETELLA JÚNIOR, José. Obra, v. e ed. cit., p. 2.700, n. 302.

Mas, aí é que as casas legislativas pecam, sujeitando o ato de criação da Comissão em estudo ao controle jurisdicional do Poder Judiciário. Tal controle nem sempre favorável à criação da Comissão respectiva, pois, o ato diz respeito a “*hipótese*” e não a “*fato determinado*”, em urna verdadeira “caça às bruxas” se assim pudesse ser chamada. Exemplo do que se fala foi a denominada “CPI do Judiciário”, pelo menos no que diz respeito à Justiça do Estado de São Paulo, contra a qual não havia, no ato de criação, “fato determinado”, tendo surgido o nome de um magistrado que foi execrado como corrupto, teve sua intimidade vasculhada com grande alarido e, ao final, chegou-se, no devido processo legal, à conclusão de que ele vive franciscanamente com os seus vencimentos de magistrado. Aludido magistrado, ao que se comenta, agora sim está prestes a ter mais alguma coisa na sua conta bancária, pois, nas ações por dano moral, decorrentes das aleivosias veiculadas nos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito e divulgadas pela mídia, tem tido sucesso contra poderosos veículos de comunicação em massa. Em tese, até mesmo a União Federal é passível de ser obrigada a ressarcir-lo, a teor do artigo 37, § 6º, da nossa Lei Fundamental, porque, o Senado Federal, que criou a Comissão, é Casa sua, sendo seus os ilustres Senadores que a integraram.

Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em mandado de segurança que impetrou para o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e seus Conselheiros, apresentou ao controle jurisdicional do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo situação criada pela Câmara Municipal de São Paulo, sustentando a sua ilegitimidade, porque, “Uma Comissão de Inquérito não pode ser criada arbitrariamente, segundo o querer de uma Câmara. Ela somente pode ser instituída, se observadas determinadas normas, dentre as quais está a indicação de “*fato determinado*” que será o objeto da apuração. Está isto patente, seja no art. 58, § 3º da Constituição federal, seja no art. 13, § 2º da Constituição estadual, seja no art. 33 da Lei Orgânica do Município de São Paulo. Trata-se, portanto, de um princípio constitucional indiscutível do direito pátrio”, como sustentou.

A liminar requerida foi deferida por fundamentos, que acabaram acolhidos pela própria Câmara Municipal, que, desde logo, anulou o ato de criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, com o que prejudicado restou aludido mandado de segurança.

Dentre os fundamentos da decisão liminar estão os de que “*Em princípio, é bom salientar que o controle jurisdicional de eventuais abusos praticados pela formalização de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou pela própria atuação desta, não ofendem o princípio da separação de poderes. O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O Ministro Celso de Mello — continuou-se —, no Mandado de Segurança n. 23.452 — RJ, julgado pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal em 16 de setembro de 1999, já teve oportunidade de salientar de forma lapidar que ‘Com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribuiu-se, ao Poder Judiciário, a função eminente de*

controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, inclusive aqueles praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito quando incidir em abuso de poder ou em desvios inconstitucionais, no desempenho de sua competência investigatória. Os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, embora amplos, não são ilimitados e nem absolutos”, concluiu-se na fundamentação de deferimento da liminar⁵.

Bem por isso que, no ato de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito como instrumento de apuração da corrupção, a exemplo do que ocorreu com aquela do indicado mandado de segurança do provimento liminar, não se pode utilizar de expressões vagas, como seja a de que é constituída a Comissão Parlamentar de Inquérito “para apurar as possíveis irregularidades existentes no órgão; a adequação da estrutura administrativa do TCM aos princípios constitucionais vigentes e aos estabelecidos pela Lei Orgânica do Município; a legalidade e a regularidade das despesas e contratações firmadas pelo TCM; a omissão do TCM na apuração das denúncias de desvio de recursos públicos, atos de improbidade e de outros ilícitos apontados pela Câmara Municipal, pelo Ministério Público e pelos órgãos de imprensa”.

O ato de criação, necessariamente, há de ser motivado de modo circunstanciado, não bastando, por exemplo, só indicar as hipóteses de improbidade administrativa previstas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei da Improbidade Administrativa, e a serem investigadas.

Mister será indicar, um a um, os “fatos determinados” que levam à investigação parlamentar e, assim, ao enquadramento nas diversas hipóteses de improbidade administrativa para que, devidamente apurados, se for o caso, possam instrumentalizar, com sucesso, as medidas a serem promovidas pelo Ministério Público com vista à responsabilidade civil ou criminal dos infratores, como previsto nos artigos 58, § 3º, e 37, § 4º ambos da Constituição da República, este último prevendo, também, a *responsabilidade política* do infrator que, em razão de apurado ato de improbidade, está sujeito à suspensão de direitos políticos, além da perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário na forma e gradação da lei e sem prejuízo da ação penal cabível.

Em conclusão, esta minha intervenção limitou-se, e genericamente, aos *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais* deferidos constitucionalmente às Comissões Parlamentares de Inquérito, dos quais, forçosamente, há de decorrerem *deveres*, bem como à formalização dos atos de criação de tais Comissões que não podem ser vagos, pois, inclusive em se tratando de corrupção, exigem “*fato determinado*”, devidamente circunstanciado, a ser apurado.

Esta, assim, a minha contribuição para este Seminário IV, que cuidou de “As comissões parlamentares de inquérito, como instrumento de apuração da corrupção”, dentro do “10º Encontro Nacional de Direito Constitucional”, que versou sobre o tema “O Direito Constitucional em Face da Corrupção Política”.

5 Decisão liminar do Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Desembargador Alvaro Lazzarini, no Mandado de Segurança n. 079.916.0/3, de São Paulo, em 20 de fevereiro de 2001.

Ética e História

Nelson Saldanha

O autor manteve como lastro o tema das relações dos problemas éticos com a história dos valores e da política. Valores como correlatos da experiência, dos comportamentos e do espírito, este entendido como fonte da criatividade humana; política, em sentido amplo, correspondendo às estruturas de convivência, com as instituições, a ordem e as significações vigentes. Sem alusão a essas coisas não se compreende a ética: podem-se ter formas e fórmulas, sem espessura existencial e sem o drama das interpretações.

Ref. 0168
Form. 14x21

Brochura
1998

174 págs.

Evolução do Processo Civil Brasileiro

José da Silva Pacheco

A presente obra é um estudo sério, profundo e pormenorizado sobre a evolução do processo brasileiro, compreendendo as fases do Descobrimento à Independência desta Proclamação da República, das quatro primeiras décadas do período republicano, das quatro décadas posteriores a 1930, e das três últimas décadas do século 20. Há, também, incitantes considerações atinentes ao processo brasileiro, em face do panorama mundial, nos albores do novo Milênio, e final do século XX, com diretivas para o século XXI.

Ref. 0224
Form. 16x23

Encadernado 438 págs.
1999 2ª edição