

Controvérsias jurídico-constitucionais na criação de comissões parlamentares de inquérito

Marcos Evandro Cardoso Santi

Sumário

1. Introdução. 2. Requisitos constitucionais e regimentais para a criação de comissão parlamentar de inquérito. 3. Histórico das controvérsias: 3.1. A CPI do governo Sarney. 3.2. A CPMI PC/Collor. 3.3. O governo Fernando Henrique Cardoso. 3.4. O governo Luiz Inácio Lula da Silva. 4. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito das minorias. 5. Conclusão.

1. Introdução¹

No período democrático iniciado em 1985, com o final do regime militar, percebe-se uma instigante coincidência de grande repercussão para a vida política nacional: todos os Presidentes da República, exceto Itamar Franco, enfrentaram no Senado Federal ou no Congresso Nacional a criação de comissões parlamentares de inquérito – CPIs destinadas a investigar denúncias de corrupção em áreas estratégicas do Poder Executivo, tais como os órgãos que integram a própria Presidência e ministérios com muitos recursos orçamentários.

A importância de CPIs dessa natureza cresceu significativamente após 1992, ano em que a chamada CPI do esquema PC/Collor resultou no afastamento do Presidente da República e na sua posterior condenação pelo Senado Federal. Até então, era bem maior do que hoje o ceticismo quanto à eficácia dos inquéritos parlamentares, especialmente em razão do esvaziamento do Le-

Marcos Evandro Cardoso Santi é Consultor Legislativo na área de Direito Constitucional e Secretário-Geral da Mesa Adjunta do Senado Federal.

Artigo produzido com base no trabalho de conclusão do Curso de Especialização em Análise/Controle de Constitucionalidade, promovido pela UNILEGIS, em parceria com a UnB, como requisito para a obtenção do título de Especialista. Orientador: Prof. Menelich de Carvalho Netto.

gislativo, como um todo, durante duas décadas de ditadura. A propósito, JOSÉ AFONSO DA SILVA (1989), analisou a questão:

“Um dos problemas mais sérios das comissões parlamentares de inquérito consistiu sempre na ineficácia jurídica de suas conclusões, normalmente dependentes de apreciação do Plenário da respectiva Casa ou do Congresso Nacional, que, não raro, as enterrava nos escaninhos das injunções políticas.”²

Outra CPI histórica, a do Orçamento, cujos trabalhos foram realizados no segundo semestre de 1993 e início de 1994, ajudou a consolidar a legislatura 1991/94 como um inédito momento de valorização das investigações parlamentares.

Desde então, a sensação de descrédito cedeu lugar a um generalizado temor por parte de eventuais investigados, especialmente dos governantes. Sob o argumento de que atrapalhariam o “normal” funcionamento da Administração Pública, os governos posteriores – de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva – utilizaram-se de táticas semelhantes com o propósito de evitar a criação de CPIs.

O principal articulador político do governo Lula até o primeiro semestre de 2005, José Dirceu, resumiu bem esse sentimento de temor, quando recordou e utilizou argumentos do Presidente FHC. Ao relatar uma reunião que mantivera com o Deputado Roberto Jefferson, com o propósito de convencê-lo a retirar a assinatura do requerimento da CPMI dos Correios, assim se pronunciou JOSÉ DIRCEU (2005):

“... Dialoguei com o Deputado Roberto Jefferson nesse momento, disse a ele que CPI sempre tem um caráter político e tentam (*sic*) se voltar contra os governos. Aliás, me reporto ao ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando dava entrevista na época em que a Oposição propunha

CPI, dizendo: ‘Não permito, não vai ter CPI para desestabilizar meu Governo. É para fazer meu *impeachment*.’ É só pegar as revistas da época. ...”³

No âmbito interno do Poder Legislativo, a valorização das CPIs, de um lado, e o temor, de outro, exacerbaram duas posturas no jogo político-parlamentar: para a oposição e as minorias, CPI passou a ser sinônimo de oportunidade de enfraquecimento dos governistas e de ampliação das possibilidades de pregação política; para os governistas, CPI transformou-se em sinônimo de ameaça a ser evitada ou superada.

Nesse contexto, constata-se que os argumentos de natureza jurídico-constitucional muitas vezes foram trazidos para o centro dos debates do Legislativo, na tentativa de viabilizar ou não a criação de CPIs. Ou seja, as questões constitucionais, em muitos episódios, foram decisivas para que CPIs fossem criadas ou extintas.

Rememorar esses episódios e discussões históricas, mesmo que de forma bastante sintética, e analisá-las sob a perspectiva da construção de uma democracia em nosso País é o objeto principal deste estudo.

Convém esclarecer, ainda, que não serão estudadas aquelas tentativas frustradas, por falta de número mínimo de signatários, de criação de CPIs, mas somente as que foram efetivamente criadas mediante o preenchimento dos requisitos previstos na Constituição.

2. Requisitos constitucionais e regimentais para a criação de comissão parlamentar de inquérito

Para a melhor compreensão dos episódios em que controvérsias jurídico-constitucionais foram decisivas na criação de CPIs, é importante explicitar as regras básicas que disciplinam a criação dessas comissões.

Nos termos do § 3º art. 58 da Constituição, a criação de uma comissão parlamentar de inquérito está condicionada ao pre-

enchimento de três requisitos: *a*) requerimento subscrito por, no mínimo, um terço dos membros da Casa Legislativa ou, no caso do Congresso Nacional, de ambas as Casas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; *b*) descrição de fato determinado a ser apurado; e *c*) fixação de prazo certo (embora prorrogável, nos termos regimentais) de funcionamento do inquérito parlamentar.

A disciplina constitucional, desde 1934 – com exceção da Carta de 1937 –, sempre previu como *quorum* mínimo de subscritores de uma comissão parlamentar de inquérito a terça parte da composição da Casa ou das Casas Legislativas.

Tendo em vista o *quorum* inferior ao de maioria absoluta, a doutrina pátria tem tratado sem controvérsias a criação de comissões parlamentares de inquérito como direito da minoria parlamentar. Esse enfoque não é exclusivo do direito nacional nem nele teve origem, na lição de PAULO BROSSARD (2004):

“Se bem me lembro, foi a Constituição alemã de 1919, elaborada logo depois da I Grande Guerra, que tanta coisa mudou na Europa e no mundo, a primeira a cuidar da CPI como direito de minoria. Desde muito se reconhecia a legitimidade da criação de CPI, como auxiliar inerente às atribuições parlamentares. Foi a Constituição de Weimar, porém, que assegurou à minoria a prerrogativa de criá-las.

Querendo ou não a maioria, basta um terço de cada casa para que CPI seja criada na forma da lei. É um caso de deliberação minoritária. Pode desagradar à maioria, não obstante, a decisão cabe à minoria, independentemente de votação. ...”⁴

Por outro lado, a Constituição protege também o Legislativo, ao não atribuir o poder de criação de CPIs a minorias inexpressivas. Afinal, o *quorum* de um terço é uma garantia de que as minorias que o subscrevem possuem legitimidade e representativi-

dade para propor um inquérito e exercer papel ativo nas decisões.

A descrição do fato determinado, por sua vez, certamente é o requisito que tem sido objeto de maiores polêmicas no Congresso Nacional, por se tratar de um conceito aberto e, por conseguinte, mais propício às subjetividades de interpretação, o que o tem levado constantemente a ser submetido à atualização jurisprudencial e doutrinária. Além disso, essa abertura conceitual, o torna mais facilmente manipulável quando assim convém para a concretização de interesses políticos circunstanciais.

Já a fixação de prazo certo tem por finalidade impedir que a CPI – um instrumento excepcional e, por isso mesmo, dotado de poderes especiais – se converta em um mecanismo de arbítrio e abuso do Legislativo, o que ocorreria se tivesse ela a possibilidade de funcionar por período indeterminado, perdendo, dessa maneira, obviamente, o seu caráter excepcional.

A regulação das regras constitucionais referentes às CPIs, por meio dos regimentos das Casas Legislativas, tem sido objeto de divergências de interpretação jurídica. Em breve síntese, deve-se assinalar que, embora se trate de um diploma infraconstitucional, um regimento contém regras de natureza materialmente constitucional – tais como as que tratam da organização política da Casa Legislativa, das discussões e votações das futuras leis ou mesmo da atuação das CPIs.

Mas os regimentos também contêm regras de natureza meramente operacional, administrativa, como as que disciplinam a documentação a ser inserida nos processos das proposições, o assessoramento às atividades legislativas ou a previsão de recursos financeiros.

Um dos pontos de controvérsia jurídica é se o descumprimento de requisitos regimentais de natureza meramente administrativa ou operacional pode invalidar a criação de uma CPI. Evidentemente, tal controvérsia adquire uma conotação constitu-

cional, pois a criação de CPI é, em si mesma, tema de *status* constitucional: a questão a ser resolvida é se um requerimento de formação de CPI pode ser anulado com base em um dispositivo regimental sobre matéria administrativa ou se o descumprimento mencionado constituiria mera irregularidade, portanto passível de ser sanada por aditamento ao texto do requerimento.

3. Histórico das controvérsias

3.1. A CPI do governo Sarney

Antes dos casos de polêmicas jurídicas nos governos Lula e FHC, portanto antes do período de valorização experimentado pelas CPIs, mas já no período democrático atual, encontram-se precedentes importantes de controvérsias quanto à constitucionalidade de requerimentos de criação de CPIs.

O primeiro desses casos ocorreu no mandato do Presidente José Sarney. Em janeiro de 1988, em pleno desenrolar da Assembléia Constituinte de 1987/8, foi criada uma CPI “destinada a investigar, em profundidade, as denúncias de irregularidades, inclusive corrupção na Administração Pública, ultimamente tornadas tão notórias pelos meios de comunicação”⁵.

Alguns meses depois, no dia 5 de abril daquele ano, baseando-se em parecer do então Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, o líder do Governo no Senado, Senador Rachid Saldanha Derzi, foi à tribuna⁶ questionar a “inconsistência dos termos” da resolução de criação da CPI, em virtude da indeterminação dos fatos a investigar. Para justificar sua argumentação, utilizou-se de trechos de pronunciamento efetuado pelo Presidente da CPI, Senador JOSÉ IGNÁCIO (1988), às vésperas da instalação do colegiado:

“De maneira que me pareceu vago demais o que consta da Resolução nº 22. Nós deveremos, evidentemente, para não permitir que a Comissão proceda inconstitucionalmente, encontrar, amanhã, quando da sua instala-

ção, uma fórmula para que cumpramos o texto constitucional, trabalhando sobre um fato determinado, ou seja, balizando, claramente, os limites de ação desta Comissão.”⁷

Na contradita, o Senador José Ignácio afirmou que a CPI, em sua primeira reunião, havia debatido e delimitado o fato: “a investigação da intermediação de verbas na Administração Pública Federal”⁸. Estaria, assim, segundo ele, superado o vício da Resolução que criara a CPI e que fora por ele apontado antes da instalação dos trabalhos da comissão.

O questionamento quanto à “indeterminação do fato a ser investigado” suscitado pelo Senador Saldanha Derzi e o parecer elaborado por Saulo Ramos, apesar de não terem evitado a continuidade dos trabalhos da CPI do governo Sarney – devido à intempestividade do pedido, o Presidente da Casa, Senador Humberto Lucena, indeferiu o pedido –, fizeram história, passando a ser lembrados e repetidos em episódios posteriores.

3.2. A CPMI PC/Collor

A CPMI PC/Collor, criada no dia 27 de maio de 1992, foi imediatamente instalada em virtude das fortes repercussões na sociedade e no Parlamento causadas pela entrevista de Pedro Collor de Mello à revista “Veja”. Não havia como deixar de investigar denúncias tão graves e de procedência insuspeita, afinal, a fonte era o próprio irmão do Presidente.

O impacto das denúncias e a rápida instalação da CPMI PC/Collor explicam por que não houve questionamento formal do requerimento de criação do inquérito parlamentar, que tinha um objeto de investigação bastante amplo: o conjunto das denúncias descritas por Pedro Collor em uma longa entrevista à revista “Veja”. Todavia, nos bastidores do Congresso, à época da criação da CPMI, essa discussão sobre o requerimento não deixou de ser realizada. Isso foi recordado por MAURÍCIO CORRÊA, em

1996, quando Ministro do Supremo Tribunal Federal e relator do MS nº 22.494-1/DF:

“Por um lado, é verdade que em muitas ocasiões não se respeitou essa exigência [descrição do fato determinado] no Senado Federal. Recordo que, por exemplo, quando foi constituída a Comissão Parlamentar de Inquérito por fatos denunciados pelo Sr. Pedro Collor de Mello, também não se deu cumprimento ao fato determinado, na sua inteireza. Envolveu o episódio, naquela ocasião, uma abrangência de fatos, não um só, mas se entendeu que era fato determinado, exatamente porque houve vontade política, hegemônica, majoritária, que determinou que se formasse aquela CPI.”⁹

3.3. O governo Fernando Henrique Cardoso

Os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique foram marcados por uma indisfarçável política de evitar CPIs: logo no início, foi inviabilizada a instalação da CPI dos Corruptores, criada em março de 1995; num segundo caso, em 1996, foi extinta uma CPI já criada e instalada no Senado, a dos Bancos (ou do Sistema Financeiro Nacional) – destinada a apurar denúncias de favorecimento, pelo Banco Central, a instituições financeiras, como os Bancos Nacional (o filho do Presidente Fernando Henrique Cardoso fora casado com uma integrante da família que detinha o controle acionário da instituição) e Econômico.

Depois da CPI dos Bancos, os governistas tornaram-se mais atentos e passaram a atuar diretamente na fase de coletas de assinaturas e, com isso, conseguiram impedir algumas tentativas da oposição de criar CPIs sobre denúncias de corrupção ou de favorecimento a grupos privados, tais como as propostas de CPI das privatizações de empresas estatais e da compra de votos para a aprovação da emenda constitucional da reeleição (EC nº 16, de 1997).

No final do segundo mandato de Fernando Henrique, uma onda de denúncias de cor-

rupção abalou alguns importantes órgãos estatais, como as Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene) e o antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Apesar de a oposição não ter conseguido criar qualquer CPI para investigar tais denúncias, muitas delas foram comprovadas em inquéritos policiais, o que serviu também como argumento para a extinção da Sudam e da Sudene e a criação, em seus lugares, das Agências de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e do Nordeste (Adene). No final de 2006, o Congresso aprovou a recriação da Sudene e da Sudam.

De acordo com a metodologia deste estudo, os dois episódios a serem analisados são os das CPIs dos Corruptores e dos Bancos, ambas no Senado Federal.

Em março de 1995, por iniciativa do Senador Pedro Simon, a CPI dos Corruptores foi criada ainda sob o impacto das anteriores CPMIs PC/Collor e do Orçamento e se caracterizava como uma decorrência inevitável das investigações iniciadas em 1992. Seria a CPI para investigar o outro lado ainda não desvendado da corrupção, ou seja, quais as empresas e as pessoas que haviam provido os recursos para os esquemas de PC Farias e dos “anões do orçamento” e em troca de que vantagens junto à Administração Pública.

Porém, os dois principais partidos governistas, PSDB e PFL, adotaram uma tática de desconsiderar o direito das minorias: não indicaram integrantes para a comissão, confiantes de que seria mantida a interpretação vigente à época, de que não havia dispositivo regimental que permitisse ao Presidente do Senado (então, o Senador Sarney) suprir a omissão dos líderes.

Essa tática, entretanto, somente obteve sucesso graças à combinação com uma outra interpretação – sem fundamento jurídico, mas de conveniência política governista, diga-se de passagem: a de que a designação dos membros da comissão, pelo Presidente do Senado, somente seria pos-

sível se houvesse o completo preenchimento das vagas.

Como foram indicados pelas lideranças nove Senadores para quinze vagas, a tática do PSDB e PFL, mesmo em minoria, logrou sucesso, e a CPI não chegou a ser instalada. Por fim, num episódio discutível e contestado em 1996 pelo Senador Pedro Simon, a comissão acabou extinta ao final da sessão legislativa de 1995, sem que tivesse funcionado.

No episódio da CPI dos Bancos, criada em 6 de março de 1996, todavia, a manobra da não-indicação de membros não resultou em sucesso, como ocorrera na CPI dos Corruptores. Dois partidos da base aliada – o PMDB e PPB – acabaram por preencher as vagas que lhes cabiam, passando a CPI a ser integrada por sete membros em um total de treze vagas. Além disso, o PMDB atuou junto à Mesa e conseguiu modificar a interpretação que estabelecia a necessidade do completo preenchimento das vagas, passando-se, desde então, a ser exigida apenas a indicação para a maioria absoluta das vagas, ou seja, mais da metade delas.

E, então, foi produzido um inédito e inusitado episódio, em que uma Casa do Congresso arquivou uma CPI já criada e instalada, com presidente eleito e relator designado.

No dia 19 de março de 1996, já transcorridas duas semanas da criação da CPI, quando eram lidas em plenário as indicações do PMDB e do PPB, o Senador Hugo Napoleão, líder do PFL, pediu a impugnação da criação da CPI. A primeira alegação foi que o requisito do “fato determinado” não estava adequadamente preenchido. O líder utilizou-se de partes do parecer que Saulo Ramos elaborara em 1988 para contestar a criação da CPI do governo Sarney:

“Onde está o fato que ocorreu no tempo e no espaço? Foi provocado por quem? Quando? Como? É o que indago.

Há uma menção hipotética de crimes que podem ocorrer em qualquer

sistema financeiro, em qualquer parte do mundo. Apenas isso.

Somente fatos determinados concretos, individuados e precisos podem ser objeto de investigação. Isto porque ‘o poder de investigar não é genérico ou indefinido, mas eminentemente específico, ou há de ter um conteúdo concreto, suscetível de ser antecipadamente avaliado na sua extensão, compreensão e alcance pelas pessoas convocadas a colaborar com as comissões de inquérito ...’ A cláusula constitucional tem um ‘sentido próprio. Nada mais significa do que fatos precisos, definidos, concretos, específicos e inequívocos, de maneira a poderem constituir objeto de investigação e de provas’. (Saulo Ramos citando Francisco Campos.)”¹⁰

O Senador Napoleão alegou, ainda, a inobservância, no requerimento, da regra que determina a previsão do limite das despesas com os trabalhos da CPI, estabelecida no art. 145, § 1º, do Regimento do Senado.

Naquele momento, somente poderia caber alguma impugnação contra as indicações; contra a criação da CPI, ocorrida duas semanas antes, qualquer providência era intempestiva.

Embora isso fosse óbvio, o Presidente José Sarney, mesmo indeferido a questão de ordem, a conheceu, o que possibilitaria a vitória da estratégia governista. Afinal, por ter sido conhecida a questão de ordem, os opositoristas puderam recorrer da decisão do Presidente para o Plenário. A seguir, houve prévia audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que elaborou o Parecer nº 131, de 1996, favorável ao recurso. Por fim, o Parecer foi ratificado pelo Plenário, por quarenta e oito votos contra vinte e quatro. Desse modo, a CPI dos Bancos foi extinta, e arquivado o requerimento que lhe deu origem.

Alguns dos autores do requerimento ajuizaram perante o Supremo Tribunal Federal

o Mandado de Segurança nº 22.494-1/DF, mas não foram bem sucedidos. Em uma decisão controversa, adotada por seis votos contra cinco, prevaleceu na Corte a tese do relator, Ministro Maurício Corrêa, que provocou uma preliminar para decidir se conhecia, ou não, do mandado de segurança: segundo ele, a impetração atacava um ato com dois fundamentos, um de natureza constitucional (fato determinado) e outro, regimental (limite de despesas)¹¹.

Por considerar que o fundamento regimental constituía matéria *interna corporis*, o relator propôs o não-conhecimento da ação mandamental e a aplicação a Súmula nº 283 do STF, alegando a inutilidade da prestação jurisdicional no caso, uma vez que, mesmo se apreciada a matéria constitucional, o ato impugnado restaria ileso em razão da aplicação da doutrina dos atos *interna corporis* para o fundamento da ausência de limitação das despesas.

Esses dois episódios no início dos oito anos de governo de FHC podem ser caricaturados como a passagem de um “rolo compressor” da maioria por cima do direito de minorias de criarem CPIs – na verdade, para ser mais preciso, por cima do direito de instalar e fazer funcionar as comissões, pois juridicamente elas estavam criadas.

Depois desses casos, o governo FHC, em razão de sempre contar com expressiva maioria nas duas Casas do Congresso, conseguiu barrar outras tentativas de criar CPIs, conforme já mencionado.

Também para o “sossego” do governo FHC contribuiu o Supremo Tribunal Federal em outra importante decisão: em 2000, julgou a ADI nº 1.635-1/DF e considerou compatível com a Constituição o § 4º do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que determina que, se estiverem funcionando cinco CPIs, as seguintes somente poderão ser criadas por deliberação do Plenário. Por isso, os requerimentos que haviam preenchido os requisitos constitucionais para criar novas comissões aguardavam indeterminadamente serem subme-

tidos ao Plenário, o que em geral não ocorreu na legislatura concluída em 2002.

3.4. O governo Luiz Inácio Lula da Silva

Já o governo do Presidente Lula, de escassa maioria na Câmara dos Deputados e de maioria apenas eventual no Senado, teve nesta Casa, logo no início do seu segundo ano, sua primeira experiência com uma tentativa de investigação por parte do Legislativo: foi criada, em março de 2004, a CPI dos Bingos, em virtude das denúncias contra Waldomiro Diniz, Subchefe da Casa Civil para Assuntos Parlamentares, por corrupção e envolvimento com exploradores de casas de bingo, jogo do bicho e loterias instantâneas.

Se causou surpresa o governo do Partido dos Trabalhadores ter um integrante de posto estratégico envolvido com corrupção, talvez mais surpreendente tenha sido a discordância ostensiva do Partido em relação à proposta de criação de CPI para investigar as denúncias contra Waldomiro. Afinal, o PT marcara sua história parlamentar sempre ao lado da criação de CPIs e nelas teve atuações destacadas.

O envolvimento de alguém com corrupção, como foi o caso de Waldomiro, flagrado em vídeo negociando propina, até poderia ser justificado como um fato isolado. Mas a atitude do PT em evitar a criação da CPI foi uma ação coletiva, partidária. Em contrapartida, esperava-se, ao menos, por ações esclarecedoras mais convincentes, como por exemplo um depoimento de Waldomiro ou do próprio Ministro José Dirceu – a quem esse estava subordinado – no Congresso, que pretendia investigar as acusações.

Todavia, o que se viu foi a política de “blindagem” ao Chefe da Casa Civil e ao próprio Subchefe para Assuntos Parlamentares, que fez surgirem suspeitas de que algo mais grave poderia estar sendo acobertado. Possivelmente, as investigações das CPMIs dos Correios e do Mensalão e da CPI do Bingos, no Senado, realizadas a partir de 2005, tenham revelado fatos – especialmente irregularidades nas relações da Chefia da Casa

Civil com os congressistas, que foram intermediadas exatamente por Waldomiro Diniz no primeiro ano do governo Lula – que já no início de 2004 se temia que pudessem vir à tona.

Da mesma forma, causou surpresa o fato de o PT e seus aliados, não tendo conseguido impedir a criação da CPI dos Bingos, terem adotado manobras que impediram, por um ano, a instalação da comissão. Isso decorreu da aplicação, pelas lideranças situacionistas, da mesmíssima tática empregada oito anos antes pelo PFL e pelo PSDB nas CPIs dos Corruptores e dos Bancos, respectivamente em 1995 e 1996, de não indicar nomes, o que inviabilizou, até a decisão do STF em 2005, o *quorum* mínimo para a instalação da comissão.

A criação oficial da CPI dos Bingos no Senado ocorreu em 5 de março de 2004. Nos dias que se seguiram, as lideranças dos partidos da base de apoio ao governo tornaram público que não indicariam representantes na CPI.

No dia 9 de março, o Senador Arthur Virgílio, Líder do PSDB, formulou questão de ordem em que pediu a aplicação ao caso, por analogia, do art. 9º, § 1º, do Regimento Comum, que transfere ao Presidente da Mesa do Congresso a competência para indicar os membros de CPMI, se os líderes não o fizerem.

O Presidente José Sarney indeferiu o pedido, sob o argumento de que não havia omissão do Regimento; considerou que o dispositivo aplicável era o art. 66 do Regimento do Senado, que prevê apenas a competência dos líderes. Da decisão, foram interpostos recursos pelos Senadores Arthur Virgílio e Heloísa Helena, submetidos ao exame da CCJ.

A CCJ aprovou relatórios do Senador Leomar Quintanilha, um para cada recurso (Pareceres nºs 267 e 268, de 2004 – CCJ, respectivamente), ratificando a decisão e os argumentos da Mesa.

Em razão dessa decisão, signatários do requerimento de criação da CPI dos Bingos

impetraram mandados de segurança – o primeiro deles (MS nº 24.831-9/DF), que foi o julgado pelo STF, subscrito pelos Senadores Pedro Simon e Jefferson Péres –, todos com a tese de que uma CPI criada mediante o preenchimento dos requisitos constitucionais não poderia ser inviabilizada por uma suposta lacuna regimental, sobretudo quando o Regimento Comum e o Regimento da Câmara dos Deputados possuem regra – que poderia ser aplicada por analogia ao Senado – que determina que o Presidente da Casa deve suprir tal omissão.

Somente a decisão do STF, ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.831-9/DF, em decisão concluída em 22 de junho de 2005, pôs fim à tática da não-indicação como meio de inviabilizar a instalação de CPIs. Mas antes da conclusão do julgamento do STF, já funcionava no Congresso a CPMI dos Correios.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI dos Correios foi criada em 25 de maio de 2005 para investigar denúncias de corrupção naquele órgão e que envolviam, em especial, pessoas supostamente ligadas ao Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. O presidente dessa legenda, o Deputado Roberto Jefferson, considerou o envolvimento do PTB no caso como uma manobra do então Ministro José Dirceu e partiu para o contra-ataque: denunciou o que seria um esquema de propina – rotulado por ele de “mensalão” – comandado por Dirceu para obter e manter o apoio de Deputados Federais e partidos políticos que integravam a base de apoio ao governo Lula. Em consequência, a CPMI dos Correios concentrou o foco nas denúncias de Jefferson, mas, mesmo assim, foi criada uma outra CPMI, com o objetivo de investigar especificamente as denúncias de existência do chamado “mensalão”.

O requerimento propunha uma CPMI para “investigar as causas e consequências de denúncias de atos delituosos praticados por agentes públicos nos Correios – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos”¹², em

virtude de reportagem da revista “Veja”. O requerimento mencionava, ainda, a possibilidade de investigação em possíveis esquemas semelhantes em outras empresas estatais, como Eletrobrás, Eletronorte, Infraero, Itaipu e Petrobras, uma vez que a reportagem da “Veja” também fazia menção a esquemas nelas.

O expediente usado para impedir a instalação da CPI dos Bingos não poderia ser adotado neste caso, pois, para as comissões mistas, o Regimento Comum prevê, no § 1º do art. 9º que o Presidente do Congresso deverá indicar os integrantes, se os líderes se omitirem.

Mas os partidários do governo Lula, mais uma vez, mantiveram a política de se opor a CPIs. Imediatamente após o despacho favorável do Presidente do Congresso, Senador Renan Calheiros, o Deputado João Leão, do PMDB, suscitou questão de ordem em que contestava:

“Ao pretender estender a apuração para outras empresas estatais [além dos Correios], empregando expressões genéricas como ‘atos e fatos delituosos envolvendo escalões superiores da Administração Pública em desvios’, o Requerimento não atende à referida exigência constitucional prevista no art. 58, § 3º, da Constituição da República.”¹³

O Senador Arthur Virgílio, ao contraditar, alegou que a questão de ordem era uma manobra procrastinatória e expressou que não havia como o Congresso justificar perante a sociedade a não-criação da CPMI, em razão de os fatos já serem do conhecimento público.

O Presidente Renan Calheiros indeferiu a questão de ordem, mas da decisão recorreu o Deputado João Leão. O recurso foi despatchado pelo Presidente para instrução na CCJ da Câmara, por ser a Casa do autor.

Do dia 26 de maio em diante, surgiram fortes indícios de que o propósito governista era realmente o de prover o recurso e evitar a criação da CPMI. A imprensa veiculou

notícias no sentido de que o relator, Deputado Inaldo Leitão, seria favorável ao provimento do recurso. Verdadeira ou falsa essa versão, poucos saberão esclarecer, mas incontestável é que a primeira parte do voto apresentado à CCJ da Câmara recordou o episódio e os argumentos da questão de ordem e do recurso que resultaram no arquivamento no Senado da CPI dos Bancos, em 1996, durante o governo FHC. Além disso, o relator teve o cuidado de transcrever parte do voto do Ministro Maurício Corrêa, relator do MS nº 22.494-1/DF (igualmente sobre o caso da CPI dos Bancos), que externou posição no sentido de que há o risco de abuso de poder quando uma CPI é criada para investigar “fatos abstratos ou situações de contornos indefinidos”¹⁴, argumentação essa numa linha que fazia supor o provimento do recurso.

Deixadas essas cogitações de lado, o fato principal foi que, antes da reunião da CCJ da Câmara que apreciaria o recurso, marcada para uma terça-feira, 7 de junho, um acontecimento na antevéspera enterrou qualquer pretensão de impedir a criação da CPMI dos Correios: a edição dominical do jornal “Folha de São Paulo” publicou a famosa entrevista em que Roberto Jefferson denunciou a existência de um suposto esquema de pagamento de propina (por ele rotulado de “mensalão”) a partidos e Deputados, em troca de apoio ao governo nas deliberações legislativas, esquema esse sustentado com recursos provenientes de corrupção.

A entrevista – que pouco tempo depois levou o Ministro-Chefe da Casa Civil, Deputado José Dirceu, a exonerar-se – provocou reações de indignação de tal ordem que qualquer atitude do governo no sentido de continuar tentando impedir a criação da CPMI dos Correios poderia detonar uma mobilização na sociedade, cujas consequências poderiam ser mais ameaçadoras do que a própria investigação parlamentar pretendida.

Desse modo, embora as mencionadas preliminares contidas no relatório do De-

putado Leitão pudessem fazer supor o acolhimento do recurso, optou ele, na conclusão do voto, apenas pelo provimento parcial do recurso, a fim de limitar o objeto da investigação ao contido na ementa e no parágrafo primeiro, excluindo-se as referências a quaisquer outros fatos mencionados no requerimento.

Em 8 de junho, o relator ainda modificou a conclusão do voto, substituindo o provimento parcial pelo improvimento do recurso, embora mantivesse a limitação de fato certo e determinado apenas à ementa e ao parágrafo primeiro do requerimento.

Superadas as tentativas governistas de evitar a criação dessa CPMI, o Poder Legislativo vivenciou um novo período de amplos trabalhos de investigação, somente comparáveis aos realizados pelas CPMIs do esquema PC/Collor e do Orçamento. Além da CPMI dos Correios, foi criada a do Mensalão. E o Supremo Tribunal Federal, em histórica decisão, provocou a instalação da CPI dos Bingos, no Senado.

Esse período foi bastante exemplar para a democracia, pois demonstrou que as CPIs não atrapalharam o normal funcionamento da Administração Pública e do País em geral e, ainda, o Presidente Lula, principal alvo dos opositoristas durante as investigações, conseguiu superar os episódios e obter a reeleição.

Mas nunca será demais recordar que essa realidade somente foi possível, após mais de dez anos de sucesso de manobras governistas no Congresso, em razão de fatos de grande repercussão junto à sociedade, como as denúncias de Roberto Jefferson, e a mudança de paradigma por parte do Supremo Tribunal Federal, que viabilizaram a criação de CPIs.

4. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito das minorias

A tática utilizada pelas lideranças governistas em 2004 – assim como outras manobras jurídicas para transferir para a mai-

oria o poder decisório sobre a criação de CPIs, a exemplo do que ocorrera com a CPI dos Bancos em 1996 –, representou grave ameaça à criação de CPI, enquanto um direito de minoria. Isso porque, se fosse possível à maioria deixar de indicar integrantes, a instalação de uma CPI sempre dependeria da vontade dessa maioria.

Certamente a adoção dessa tática, assim como o sucesso das referidas manobras no Congresso, conforme já exemplificado e comentado, tiveram estímulo em decisões anteriores do STF, nas quais privilegiou a aplicação da doutrina dos atos *interna corporis*, em detrimento da própria Constituição Federal.

No caso da CPI dos Bingos, entretanto, criara-se um ambiente favorável a que o STF exercesse plenamente seu papel constitucional: em primeiro lugar, o governo Lula já nomeara quase a metade da composição do STF, o que, esperava-se, traria uma mudança de mentalidade; em segundo lugar, os Ministros Celso de Mello, Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio, que, em julgamentos anteriores, haviam sido favoráveis à criação de CPIs, quando preenchidos os requisitos constitucionais, continuavam no colegiado; por fim, em 22 de junho de 2005, data da conclusão do julgamento, já funcionava a CPMI dos Correios; portanto, não seria a decisão da Corte que colocaria o governo sob investigação parlamentar, apesar de, na primeira sessão do Pleno, em 4 de maio, a referida CPMI ainda não haver sido criada.

O Ministro-Relator, Celso de Mello, embora em 2004 tenha indeferido o pedido de liminar, por considerar que não estavam preenchidos os requisitos de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, no despacho manifestara-se favorável ao conhecimento do MS, pois ele “impõe graves reflexões a propósito do reconhecimento, em nosso sistema político-jurídico, da existência de um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares...”¹⁵.

Em 4 de maio de 2005, o Ministro Celso de Mello proferiu seu voto perante o Pleno.

Após rejeitar as preliminares, propôs, no exame de mérito, a apreciação da seguinte questão:

“Eis, portanto, Senhor Presidente, a delicada questão constitucional que se põe em análise na presente impeachment: pode a maioria, abstendo-se de indicar representantes de sua banca para compor determinada CPI, frustrar, com tal comportamento, o direito da minoria em ver instaurada uma investigação parlamentar?”¹⁶

Na resposta, o Ministro reconheceu a existência de um “verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares”, o “direito de oposição” e, entre os direitos constitucionais, o de a minoria – e de todo o Legislativo – investigar. Assim, as manobras do bloco majoritário não poderiam frustrar e nulificar o exercício da fiscalização legislativa constitucionalmente prevista, razão pela qual votou pela procedência do MS.

A seguir, o Ministro questionou se seria possível preencher a lacuna alegada, de que não haveria regra regimental que o autorizasse o Presidente do Senado a designar os membros da comissão. Na busca da resposta, recordou que as próprias regras regimentais do Senado permitem expressamente a aplicação analógica para suprir eventuais omissões. Nessa linha – e aí o relator teve que se atribuir a tarefa de estudioso e intérprete dos Regimentos do Senado e da Câmara e do Regimento Comum –, a solução inicial proposta por Celso de Mello foi a da aplicação ao caso do art. 28, § 1º, do Regimento da Câmara, embora também tivesse analisado a hipótese de aplicação do art. 9º, § 1º, do Regimento Comum.

Proferido o voto, imediatamente os Ministros Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Carlos Ayres de Brito aderiram ao voto do relator. O Ministro Eros Grau pediu vista.

Em 22 de junho de 2005, ao ser retomado o julgamento, o STF, vencido apenas o Ministro Eros Grau, rejeitou as questões preliminares. No mérito, o voto do Ministro

Celso de Mello foi acompanhado por expressiva maioria, vencido apenas o Ministro Eros Grau. Esteve ausente da sessão a Ministra Ellen Gracie. A novidade dessa sessão, na apreciação do mérito, foi produzida pela acurada análise das normas regimentais. O Ministro Pertence identificou, no próprio Regimento do Senado, um dispositivo que, segundo ele, também poderia suprir a lacuna em questão. Em razão desses argumentos do Ministro Pertence, o STF determinou que, na hipótese de os líderes não indicarem representantes na CPI, ao Presidente do Senado caberia tal atribuição, com base na aplicação analógica do art. 28, § 1º, do Regimento da Câmara dos Deputados, combinado com o art. 85, *caput*, do próprio Regimento do Senado.

5. Conclusão

Os casos pesquisados e analisados permitem que se chegue a algumas conclusões sobre como o Direito, em geral, e o Processo Legislativo, em particular, muitas vezes são deixados de lado por conveniências de ordem política.

A análise de constitucionalidade realizada no Legislativo sobre as proposições legislativas – que tem por fundamento a necessidade elementar de os atos do poder público serem praticados em consonância com a Constituição – nem sempre se atém aos mesmos métodos técnico-jurídicos reconhecidos no universo do Direito, quanto à aplicação e interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais.

Nos casos sob estudo percebe-se que as questões constitucionais suscitadas, bem como as respectivas decisões, sofreram forte interferência dos interesses políticos das diferentes correntes parlamentares. Assim, por exemplo, como regra, quem apresenta os requerimentos de criação de CPI são opositoristas; já os que contestam “juridicamente” a criação, por outro lado, são congressistas de partidos governistas. Nas decisões sobre as controvérsias, os votos dos

parlamentares, em geral, também seguem o alinhamento partidário pró e contra o governo.

Por isso, nos embates político-jurídicos a questão constitucional ou jurídica é suscitada, muitas vezes, mais como um argumento adicional, um recurso extremo, ou mesmo “mero pretexto” – expressão empregada pelo Ministro Marco Aurélio¹⁷, do STF – para tentar reverter “politicamente” o ato de criação de CPI.

O aspecto mais condenável desse desprezo ao Direito e às regras processuais se revela quando o alinhamento das forças majoritárias acaba por se transformar em posição oficial da própria instituição legislativa, maculando todo o Poder Legislativo.

Ao se criticar esses vícios parlamentares – de muitas vezes desconsiderar o Direito, em razão de interesses políticos – é necessário ir além e procurar as explicações e os porquês dessas práticas: nesse sentido, parece que essas decisões somente podem ser compreendidas como resultado direto da correlação de forças favorável a essa maioria. Mais do que os argumentos jurídicos, os interesses políticos e o número de votos das bancadas é que se constituem nos fatores preponderantes para explicar as decisões adotadas.

Além disso, é importante assinalar que a maioria somente se sente encorajada a fazer valer sua força numérica quando os mecanismos de controle institucionalizados – como o controle judicial – e os sociais não estão funcionando a contento.

Ou seja, os abusos verificados em decisões do Legislativo na criação das CPIs, ao menos neste tema, podem ser explicados pela ainda pequena vocação democrática de majorias parlamentares eventuais – ou seja, independentemente de qual segmento político-ideológico esteve no poder: não é difícil constatar que, para a maioria, a investigação parlamentar, antes de ser assimilada como um direito democrático das minorias, tem sido interpretada como uma ameaça ao poder, o que tem gerado uma subversão dos

princípios constitucionais em favor de táticas e demandas “políticas” circunstanciais.

Outro aspecto fundamental para explicar essas práticas vinha sendo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, com base na doutrina dos atos *interna corporis*, na maior parte das vezes, deixou de exercer um efetivo controle judicial sobre os abusos verificados no Poder Legislativo, o que não só impediu a correção de atos irregulares submetidos ao julgamento do STF, como estimulou a produção de outros tantos.

Nesse sentido, os reflexos da jurisprudência do Supremo sobre a prática de abusos pelo Legislativo (e também pelo Executivo) foram comentados por MARCELO CATTONI (2006):

“No Brasil, essas posições assumidas pelo Supremo Tribunal Federal, competente para controlar a constitucionalidade da atuação (e da não-atuação) dos órgãos de cúpula do Estado, revelada por um entendimento jurisprudencial inadequado ao paradigma procedimentalista do Estado Democrático de Direito, têm levado, de uma perspectiva não somente normativa, mas também objetiva, ao surgimento de verdadeiras *ilhas corporativas de discricionariedade*, o que estará resultando numa quase total ausência de parâmetros normativos, abrindo espaço, dessa forma, para um exercício cada vez mais arbitrário do poder político. ...”¹⁸

Por isso, a fim de se evitar a perpetuação do desrespeito às regras de Processo Legislativo e aos direitos das minorias parlamentares, foi fundamental a mudança de paradigma efetuada pelo STF, no sentido de reconhecer a dimensão constitucional da criação de CPIs, mesmo quando for necessária a interpretação e a aplicação de normas inseridas apenas em regimento (MS nº 24.831-9/DF).

Esse julgamento insere-se em um contexto mais amplo de mudanças e de postura mais ativa por que vem passando o STF. Isso pode ser explicado por vitórias no Judiciá-

rio de posições que cobravam do Supremo uma atuação menos defensiva e inspirada no passado (a chamada “jurisprudência retrospectiva”); pela ampliação da democracia no País, com a concretização da alternância no poder; e, seguramente, pelo “arejamento” na composição da Corte, verificando sobretudo no governo Lula, que já nomeou seis dos onze Ministros.

Mas, para que se reduzam as possibilidades de a maioria parlamentar cometer outros abusos contra o direito de as minorias criarem CPIs – assim como para garantir que a democracia continuará avançando em nosso País – não se pode contar com uma única instituição, mesmo que da importância de um Congresso ou de um Tribunal Supremo. Somente a efetiva atuação de todos os cidadãos, numa democracia que combine participação e representação, como está estabelecido em nossa Constituição, poderá assegurar o aperfeiçoamento de nossas instituições.

Com a participação social e o funcionamento adequado dos mecanismos de controle, os princípios e as regras processuais que norteiam as tomadas de decisão – em outros termos, as regras do jogo – dessas instituições serão respeitados, garantindo o que configura, segundo Habermas, a condição básica da democracia, ou seja, a possibilidade de enfrentamento institucional entre os opostos, em que os princípios processuais assegurem liberdade e igualdade de participação na argumentação e na deliberação.

Por fim, se, na visão habermasiana, o Legislativo é, em uma sociedade complexa, o coroamento de todo o processo de participação, mediatizado pela representação, em que a democracia está alicerçada na observância de princípios processuais legitimamente construídos para assegurar a convivência complexa e plural de cidadãos e grupos sociais bastante diferentes entre si, é imprescindível que a Constituição e as leis, também em suas normas processuais, sejam observadas nesse Poder e garantidas pelo Poder Judiciário.

Notas

¹ A monografia “Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria”, em sua íntegra, foi publicada por Sérgio Antonio Fabris Editor (www.fabriseditor.com.br), Porto Alegre, 2007.

² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, Editora Revista dos Tribunais, 1989 (pg. 445).

³ Depoimento prestado pelo Deputado José Dirceu, em 2 de agosto de 2005, ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, na condição de testemunha, no processo movido pelo Partido Liberal contra o Deputado Roberto Jefferson.

⁴ PINTO, Paulo Brossard de Souza, Zero Hora, 8/3/2004.

⁵ Diário do Congresso Nacional, Seção II (DCN II), 20/1/1988, pgs. 116/7.

⁶ Idem, 5/4/1988, pgs. 889 a 902.

⁷ Idem, 5/4/1998, pgs. 889 a 901.

⁸ Idem, *ibidem*.

⁹ MS nº 22.494-1/DF, pg. 426.

¹⁰ DSF, 20/3/1996, pg. 4.409.

¹¹ MS nº 22.494-1/DF, fl. 394.

¹² DCN, 26/7/2005, pg. 526/577.

¹³ DCN, 26/7/2006, pg. 663.

¹⁴ Relatório e Voto do Deputado Inaldo Leitão, sobre o Recurso do Deputado João Leão, pg. 7.

¹⁵ MS nº 24.831-9/DF. Decisão sobre o pedido de liminar.

¹⁶ Idem, Voto sobre o mérito, pg. 6.

¹⁷ MS nº 22.494-1/DF, fls. 431/2.

¹⁸ CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Devido Processo Legislativo, Mandamentos Editora, Belo Horizonte, 2006 (pg. 51).

Referências

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

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito*, 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. *Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal*. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: Centro de Atualização Jurídica – CAJ, ano I, vol. I, nº 1, versão *on line*, 26 pgs., abril de 2001.

- CARVALHO NETTO, Menelick de. *A Sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.
- CASTRO, Marcus Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, vol. 12, nº 34, junho/1997.
- CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Devido Processo Legislativo*, 3ª ed. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2006.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, 2ª ed., 2 volumes. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Editora Saraiva, 1990.
- PINTO, Paulo Brossard de Souza. “Artigo sobre CPIs”, *Zero Hora*. Porto Alegre: versão *on line*, 8/3/2004.
- SANTI, Marcos Evandro Cardoso Santi. *Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2007.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 5ª ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1989.