

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: SUA COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA: ABRANGÊNCIA E LIMITAÇÕES DAS CPI'S ESTADUAIS

Carlos Roberto De Alckmin Dutra

1. – Introdução. 2. Investigação parlamentar. Função típica. 3. Objeto de investigação da CPI. 3.1. Competência legislativa. 3.2. Competência legislativa e administrativa. 3.3. Inviabilidade do critério da competência. 4. - Critério proposto: peculiar interesse da unidade federativa (devidamente motivado no requerimento de criação da CPI)

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objeto examinar o âmbito de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito em relação à matéria a ser investigada.

Sabe-se que as Casas Legislativas das três esferas de poder, Federal, Estadual e Municipal, podem criar comissões parlamentares de inquérito, estipulando prazo certo para a sua duração, com a finalidade de investigar fato determinado.

Intrigante questão surge, assim, no tocante à área de atuação de cada Legislativo, ou seja, quais seriam as matérias que poderiam ser objeto de CPI municipal, estadual, ou federal. E mais, qual o critério para que determinada matéria possa ser objeto de investigação em cada um dos Legislativos destas unidades federativas.

Cumprir buscar um critério razoável que impeça ao mesmo tempo o abuso de poder parlamentar e o amesquinhação da investigação pelo Legislativo, revelando-se esta como potente instrumento democrático e de atuação das minorias.

2. INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR. FUNÇÃO TÍPICA.

As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem previsão constitucional, inseridas tanto na Carta Federal, como em Constituições dos Estados-membros e em Leis Orgânicas Municipais.

Constituição de 1988 prevê o instituto em seu artigo 58 (verbis):

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

Também a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 13, institui as referidas comissões em âmbito Estadual (verbis):

Artigo 13 - A Assembléia Legislativa terá Comissões permanentes e temporárias, na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno.

(...)

§ 2º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, serão criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Assembléia Legislativa, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo as suas conclusões, se for o caso, encaminhadas aos Órgãos Competentes do Estado para que promovam a responsabilidade civil e criminal de quem de direito.

As atribuições investigatórias são inerentes ao Poder Legislativo e consideradas função típica deste Poder, constitucionalmente previstas, como se pode ver.

Em um sistema de democracia representativa, na verdade, quando o Legislativo investiga, pode-se deduzir que é o próprio povo, através de seus representantes quem atua na investigação de órgãos públicos ou mesmo particulares, sempre em resguardo de um interesse público.

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO ensina, lembrando que a investigação parlamentar não afeta o princípio da divisão dos poderes, o seguinte:

A missão do Poder Legislativo, por força das disposições constitucionais e de Teoria do Estado Democrático, está ligada à sua responsabilidade política de vigilância sobre os fatores que contribuem para que a máquina do Estado não seja objeto de negligência, desonestidade, incompetência e prepotência.

(...)

A faculdade de investigação das Câmaras que formam o Legislativo é um privilégio ou prerrogativa essencial para que este órgão cumpra eficazmente suas funções. A origem etimológica da palavra investigar está no latim *investigare*, que significa fazer diligências para descobrir os fatos ocorridos em determinadas circunstâncias. A investigação parlamentar é

toda investigação ordenada pela Câmara, com o objetivo de obter elementos necessários para chegar-se a um certo fim. **É um instrumento eficaz, através do qual a Câmara exerce sua função específica.** Esta investigação não afeta o princípio da divisão dos poderes, desde que as Comissões de Investigação não exerçam funções distintas das correspondentes Câmaras Legislativas. (grifo nosso)¹

Também assim se manifesta JORGE MIRANDA, ao comentar os inquéritos parlamentares, que assumem o mesmo papel de nossas Comissões Parlamentares de Inquérito:

Os inquéritos inserem-se na actividade informativa ou cognoscitiva do Parlamento e na sua função geral de vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e de apreciar os actos do Governo e da Administração [art. 162.º, alínea a) da Constituição, art. 255.º do Regimento e art. 1.º, n. 1 da Lei 5/93].

Podendo ter por objecto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício da competência da Assembléia (art. 1.º, n. 2 da Lei 5/92), têm implicações, primeiro que tudo, no âmbito do Governo, responsável politicamente perante ela (arts. 190.º e s. da Lei Fundamental). Não têm, no entanto, de ficar aí circunscritos: nada impede que possam atingir as esferas do Presidente da República, dos tribunais e de outros órgãos constitucionais embora não de órgãos das regiões autónomas - à luz desse princípio geral de vigilância, fiscalização ou controlos.

Expressão imediata de um *pouvoir d'empêcher* ou de um mecanismo de *checks and balances*, não põem em causa a regra da separação de poderes (arts. 2.º e 111.º). Com os inquéritos, a Assembléia não se sub-roga na prática de actos do Governo ou de qualquer órgão: exteriores a esses actos, eles se esgotam em si mesmos ou são instrumentais em face de outras competências da Assembléia, como a legislativa ou a de votação de moções de censura ao Governo.²

ALEXANDRE DE MORAIS vislumbra que:

"O exercício da função típica do Poder Legislativo consistente no controle parlamentar, por meio de fiscalização, pode ser classificado em *político-administrativo e financeiro orçamentário*. Pelo primeiro controle, o Legislativo poderá questionar os atos do Poder Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de analisar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entenda necessárias. Inclusive, a Constituição Federal autoriza a criação de comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, e serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo

¹ Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito, p. 03.

² Sobre as comissões parlamentares de inquérito em Portugal, Revista de direito constitucional e internacional, p.62- 63.

Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros (...)"³

A comissão parlamentar de inquérito é por excelência o instrumento voltado à investigação por parte do corpo Legislativo.

3. OBJETO DE INVESTIGAÇÃO DA CPI.

3.1. Competência Legislativa

- O regime federativo, como o adotado pelo Brasil⁴, caracteriza-se pela distribuição de competências legislativas e materiais aos entes da Federação (que para nós são a União, os Estados e Distrito Federal e os Municípios), que possuem autonomia (mas não soberania) na gestão destas competências.

Para circunscrever as matérias que podem ser objeto de apuração pelas comissões de inquérito, tanto federais, como estaduais ou municipais, parte de nossa doutrina utiliza-se como critério delineador a sua competência legislativa.

Nesse sentido, o MINISTRO JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO assevera, referindo-se às Assembléias estaduais:

No Brasil, a função de controle e fiscalização, pelo Legislativo, teve sua origem na fase imperial, muito embora o seu expresso reconhecimento só tenha formalmente ocorrido a partir a Constituição Federal de 1934 (artigo 36).

As Assembléias Legislativas, que exercem, no âmbito dos Estados-membros, o Poder Legislativo, têm competência para criar e instituir comissões de inquérito, destinadas a apurar e investigar fatos determinados que se insiram na esfera de suas atribuições normativas. Não se pode olvidar, neste passo, que **a competência para investigar é limitada pela competência para legislar**, de tal sorte que será abusiva a utilização do inquérito parlamentar para elucidar fatos que refujam às atribuições legiferantes do órgão investigante. (grifo nosso)⁵

Vislumbra-se que o eminente Ministro informa ser o limite ao qual se circunscreve a competência de criação e funcionamento das CPIs estaduais a competência que os Estados-membros possuem para legislar, vale dizer, aquelas matérias previstas nos parágrafos 1º e 3º do artigo 25 da Carta Magna (competência legislativa residual) e, talvez, a competência complementar ou suplementar prevista no artigo 24 daquele diploma legal.

³ Direito constitucional, p.376.

⁴ Constituição Federal, artigo 1º.

⁵ Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito, in Justitia, p.155.

Em trabalho muito bem fundamentado em doutrina e jurisprudência americanas, JOÃO CARLOS MAYER SOARES, magistrado federal, reafirmando que o poder de investigar é inerente ao de legislar, alerta que "o *congressional power of investigation* não é onipotente, irrestrito e absoluto, possuindo limitações, que são o nosso ponto de maior interesse, porque ali residem as questões de maior indagação."⁶

Expõe, então, quais seriam as limitações a este poder:

As limitações podem ser divididas em formais e materiais. As primeiras dizem respeito à necessidade de apuração de fato determinado em prazo certo, à apresentação de requerimento de um terço dos membros da Casa e à proporcionalidade da representação partidária. As segundas cuidam do **chamado propósito Legislativo válido, da competência para legislar sobre a matéria objeto da investigação**, da separação entre os Poderes e da inviolabilidade dos direitos e garantias individuais e coletivos. (grifo nosso)⁷

A parte que nos interessa no presente trabalho restringe-se à limitação material, que diz respeito à necessidade de existência ou não de um propósito Legislativo válido ou de competência para legislar sobre a matéria objeto da investigação.

Referido autor entende imprescindível à criação de uma CPI que o seu objetivo seja a elaboração de uma medida legislativa, isto é, lei, *lato sensu*, bem por isso, ser necessário que a matéria a ser investigada encontre-se entre as competências legislativas do ente federativo que promove a investigação. De fato, afirma:

A finalidade de uma CPI é a coleta de informações para fins da elaboração de norma legislativa, presente ou potencial. Nesse sentido, em *Barsky v. United States* (334 U.S. 843) e *Barenblatt v. United States* (360 U.S. 109), respectivamente, o Pretório Excelso Americano assentou que:

It is clear that the power of inquiry is coextensive with the power of legislation and is not limited to the scope or the content of contemplate legislation. Potentiality, not actuality, of legislation is the measurer of the investigatory power.

The scope of the power of inquiry, in short, is as penetrating and far-reaching as the potencial power to enact and appropriate under the Constitution.⁸

Na mesma linha de raciocínio, entende o magistrado federal ser também requisito para que a investigação seja válida que "o fato determinado, que esteja sendo objeto de exame pelo inquérito, deva obrigatoriamente estar inserido na esfera de competência legiferante do órgão investigador. Neste

⁶ Poder sobre a informação: comissões parlamentares de inquérito e suas limitações, in *Juris Sintese*, p.2.

⁷ *Ibid.*, mesma página.

⁸ *Ibid.*, p.03.

contexto, fica evidente que, sob pena de maltrato ao princípio federativo, as investigações não podem desdobrar do plano institucional do ente que as impulsiona. À União, aos Estados Federados e aos Municípios é vedado invadir o campo de atuação legislativa exclusiva de cada entidade federativa, nos moldes enumerados pela Carta Política de 1988. No caso *Hammer v. Dagenhart* (247 U.S. 251), a Suprema Corte norte-americana assentou que o Governo Federal fere o sistema federativo quando invade os poderes reservados aos Estados. Seguindo essa orientação, no caso *United States v. Owlett* (M. D. Pa. 1936), decidiu-se que as CPIs devem permanecer circunscritas ao seu campo de ação legislativa:

The attempt (...) to investigate a purely federal agency is an invasion of the sovereign powers of the United States of America (...) The investigatory power of a legislative body is limited to obtain information on matters which fall within its proper field of legislative action.⁹

Apesar da profunda fundamentação, entendemos não ser possível a aplicação integral da doutrina norte-americana em nosso ordenamento jurídico.

Os EUA possuem história constitucional sensivelmente diversa da nossa. Enquanto naquele país os Estados independentes abriram mão de parcela de seu poder para a formação da federação (fenômeno conhecido como federalismo por agregação ou centrípeto), no Brasil, como se sabe, nunca houve Estados independentes, mas sim um estado unitário que abriu mão de algumas competências, muito poucas, para a criação do estado federado. É notório que, em nosso país, os Estados-membros possuem competência legislativa muito restrita, pois devido ao extenso rol de competências da União (C.F., art. 22) e a cláusula aberta de competências municipais (art. 30, inciso I) não resta quase nada para o Estado-membro; ao contrário do que ocorre nos EUA, onde os estados federados reservaram para si uma significativa parcela de competência legislativa.¹⁰

Desse modo, a adoção pura e simples do modelo americano para fins de fixação do critério norteador à criação de CPIs tenderia a amesquinhar e, eventualmente, inviabilizar por inteiro a utilização desse valioso instrumento democrático.

3.2. Competência Legislativa e Material -

Uma segunda corrente, composta entre outros pelo eminente professor FÁBIO KONDER COMPARATO entende que "a atividade fiscal ou investigatória das comissões de inquérito há de desenvolver-se no âmbito de

⁹ João Carlos Mayer Soares, op. cit., p.05, nota 06.

¹⁰ Nesse sentido, vide José Afonso da Silva, curso de direito constitucional positivo, p.417.

competências do órgão dentro do qual elas são criadas."¹¹ Todavia, não esclarecem se a competência a que se referem é a legislativa ou a material, aí entendida a competência para implementar políticas administrativas.

Outros, ainda, circunscrevem a possibilidade de investigação do Estado-membro não só pelo âmbito de sua competência legislativa, mas também de sua competência administrativa. Assim, argumenta ALEXANDRE ISSA KIMURA:

Podem ser criadas comissões de inquérito respeitando-se as competências legislativas e administrativas que a Constituição conferiu à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios.¹²

Desde logo cabe registrar que entendemos, como já esboçado acima e ousando discordar de tão conceituados mestres, não ser possível tomar apenas a competência legislativa como parâmetro para fixar o âmbito de atuação das CPIs. De início, cabe asseverar que também as competências materiais devem permitir a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito para a aferição da implementação correta das políticas públicas.

Realmente, é princípio constitucional conhecido aquele segundo o qual ao conferir determinada competência, a Constituição atribui, ainda que não expressamente, todos os poderes necessários para a sua implementação. Não pode haver poder sem a correspondente faculdade de investigar a correta implementação deste poder. Portanto, ao conferir ao Estado-membro determinada competência administrativa, a Constituição deve munir o respectivo Poder Legislativo do correspondente poder para a fiscalização do exercício daquela competência.

A investigação parlamentar não deve ter como fim exclusivo a elaboração de legislação acerca de determinada matéria, mas, de igual forma, de angariar subsídios para que os órgãos públicos melhor realizem as suas funções, de modo a que possam tomar as medidas administrativas, de controle, fiscalização etc.

Nesse sentido, veja-se a lição de JOÃO DE OLIVEIRA FILHO:

São investigáveis todos os fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle, de fiscalização, por parte de quaisquer órgãos do Poder Legislativo federal, estadual ou municipal.¹³

Nesse primeiro passo, portanto, extravasamos o limite de competência das CPIs para além do âmbito de sua competência legislativa, incluindo aí a sua **competência administrativa**. (i.e. a competência material comum prevista no artigo 23 da C.F.)

¹¹ Comissões parlamentares de inquérito: limites, direito público: estudos e pareceres, p.91.

¹² "CPI-Teoria e Prática", Editora Juarez de Oliveira, 2001, p. 47,

¹³ Comissões parlamentares de inquérito, Revista Forense, nº 151: 9-12, apud Alexandre Issa Kimura, CPI: teoria e prática, p.39-40.

3.3. Inviabilidade do Critério da Competência -

Todavia, pretendemos ir mais além. Na verdade, as competências do ente federado revelam-se como critério insuficiente e falho para a fixação da atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito.

O aspecto da competência, vista de forma exclusiva como elemento limitador da atuação das CPIs, possui deficiências incontornáveis. De fato, inicialmente caberia indagar qual competência deve ser levada em conta para tanto: a competência legislativa exclusiva dos Estados-membros (C.F., art. 25, §§ 1º e 3º); a competência concorrente entre União e Estados-membros (C.F., art. 24); a competência privativa, passível de delegação pela União aos Estados (art. 22 e seu parágrafo único); ou, ainda, as competências materiais comuns (C.F. art. 23)?

Assim, a simples prerrogativa para legislar, ainda que acrescida da competência administrativa, não parece ser critério confiável para delimitar o espectro de atuação das CPIs.

De mesma opinião, FREDERICO AUGUSTO D'ÁVILA RIANI, para quem o critério da competência não satisfaz, esclarece em artigo específico sobre o tema:

Críticas podem ser feitas a estes critérios interpretativos (vinculação do objeto da CPI à competência do órgão Legislativo). Qual o critério para determinação da competência do órgão Legislativo que vai delimitar os possíveis objetos de uma CPI? São as competências legislativas privativas? São as competências legislativas concorrentes? São as competências privativas de cada Casa, em se tratando de Congresso Nacional? São competências materiais? São todas elas?

Não nos parece seja esse (competência do órgão Legislativo) um bom critério delimitador do objeto de uma CPI. Principalmente porque grande parte de nossa legislação está dentro do que a doutrina chama de competência concorrente –art. 24, CF. E mais, os municípios podem legislar sobre tudo aquilo que se referir a legislação federal e estadual (art. 30, II, CF). Como, então, se delimitar o objeto da CPI pela competência legislativa? Se o fator determinante para a sua criação, ou não, for a competência para a criação de normas gerais, teremos, praticamente, só CPI's federais, devido à peculiaridade de nosso federalismo, que concentra poderes na União.

Outro aspecto é que **o parlamento é, pelo menos em tese, o órgão estatal mais representativo da sociedade. É um órgão plural por excelência. Por isso, não se pode fazer uma interpretação restritiva no que diz respeito a suas atribuições.** (grifos nossos)¹⁴

¹⁴ Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes, Revista de direito constitucional de internacional, p.188-189.

Propõe o autor como critério para a fixação da atuação das CPIs a identificação da existência ou não de interesse público local. Em suas palavras:

Pensamos que a resposta adequada é o interesse público local. Em primeiro lugar, é primordial, imperativo, que o fato investigado seja realmente de interesse público. Em segundo lugar, é preciso que esse fato afete a vida dos indivíduos que estejam na circunscrição do órgão Legislativo que esteja instalando a comissão.

Pode-se argumentar que sempre que houver interesse de um município haverá também do estado no qual ele se insere. E que se for interesse do estado também será da União. Entretanto, o critério proposto é baseado na inteligência do art. 30, I, da CF, quando é atribuída competência aos municípios para legislar sobre interesse local. Esse interesse deve se compreendido como peculiar interesse, interesse preponderantemente local. Assim, o critério estabelecido do possível objeto da CPI é que o fato certo tenha interesse público. E depois, que ocasione lesão (ou pelo menos indícios) aos indivíduos da circunscrição do órgão Legislativo criador da Comissão Parlamentar.

Para melhor compreender, podemos tomar como exemplo a CPI criada para investigar a queda na qualidade da telefonia fixa no Estado de São Paulo. Pelo critério da competência legislativa, só a União poderia criar uma CPI para investigar a qualidade do serviço de telefonia, sendo qualquer outra, que não criada em nível federal, inconstitucional. Isto porque o art. 22, IV, da CF dispõe que compete privativamente à União legislar sobre telecomunicações, e, principalmente, porque o art. 21, XI, confere competência à União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações.

Entretanto, a baixa qualidade do serviço no Estado de São Paulo não interessa ao restante do país. Levando-se em conta o critério ora proposto, seria perfeitamente viável (e mais, constitucional) a criação de uma CPI pela Assembléia Legislativa de São Paulo para investigar tal fato.

Vamos além. Caso a ALESP não tivesse criado a "CPI da Telefonica", seria possível a criação de uma CPI pela Câmara de Vereadores do Município de São Paulo, haja vista a deterioração da qualidade de serviço de telefonia, existente naquela época, neste município. Este é um fato de relevante interesse público, que afeta diretamente a cidade de São Paulo. (grifos nossos)¹⁵

Realmente, apenas tomando como exemplo a Assembléia Legislativa de São Paulo, podemos verificar que houve inúmeras Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas para investigar matérias insertas não só no campo de competência legislativa federal, mas de competência administrativa dos Estados-membros e, de igual modo, de assuntos de seu peculiar interesse, dentro da faculdade investigatória do parlamento que lhe é inerente. Vejam-se as seguintes CPIs:

¹⁵ Frederico Augusto D'Ávila Riani, op. cit., p.188-189, nota 14.

- a) CPI criada pelo Requerimento de nº 332, de 1995, com a finalidade de investigar o **crime organizado no Estado**, nas suas diversas formas e manifestações, e apurar as razões de seu incremento, inclusive as que se devem à corrupção de agentes públicos que participam ou lhe dão proteção;
- b) CPI criada pelo Requerimento de nº 2.219, de 1992, com a finalidade de apurar, no prazo de 180 dias, fatos relacionados à **violência e à discriminação contra a mulher**, no mercado de trabalho do Estado de São Paulo;
- c) CPI criada pelo Requerimento de nº 3.951, de 1987, para investigar as **questões relativas à aplicação de energia nuclear no Estado de São Paulo**;
- d) CPI criada pelo Requerimento de nº 2.867, de 1977, para apurar as **irregularidades que estariam ocorrendo nas concessionárias de serviço telefônico do Estado de São Paulo**, principalmente nas cidades que compõem a Região do ABC;
- e) CPI criada pelo Requerimento de nº 3.208, de 1999, para apurar **as organizações que atuam no narcotráfico no Estado de São Paulo**, suas relações com roubo de cargas, assassinatos, lavagem de dinheiro e demais atividades criminosas relacionadas como o narcotráfico, assim, como o envolvimento, a participação ou colaboração de agentes públicos e órgãos estatais nas ações do tráfico de drogas.
- f) CPI criada pelo Requerimento de nº 776, de 1999, com a finalidade de apurar a real situação em que se encontra o **serviço de telefonia fixa** no Estado de São Paulo, ora praticado, sob concessão, pela empresa denominada Telefonica, assim como o cumprimento das cláusulas contratuais objeto da referida contratação.

Vislumbra-se serem todas as matérias tratadas nas CPIs acima citadas, em princípio, de competência legislativa da União, pois trataram de crime (C.F., art. 22, I), proteção ao trabalho (C.F., art. 22, I), telefonia (C.F., art. 22, IV) e energia nuclear (C.F., art. 22, IV). Nem por isso, foi impedido o Parlamento paulista de realizar a sua valorosa atuação na elucidação de assuntos de grave importância para a sociedade local, encaminhando as suas conclusões, quando fosse o caso, para os órgãos competentes para a prática das medidas necessárias.

Apenas a título de elucidação, o Estado-membro não tem competência legislativa acerca de serviço de telefonia (C.F., art. 22, IV), todavia, não há dúvida de que tenha o parlamento interesse em investigar eventuais irregularidades na prestação deste serviço existentes apenas em seu território, de modo a que possa encaminhar as suas conclusões aos órgãos competentes.

Também a política bancária e de cartões de crédito, praticada no Estado de São Paulo, o maior pólo industrial e financeiro do Brasil, é inegavelmente diversa daquela praticada nos demais estados da Federação. Assim, os

problemas existentes em cada Estado são **regionais**, e típicos da unidade federada, não existindo necessariamente interesse da União para esclarecer tais questões. O interesse é específico do Estado-membro, daí a competência de sua Assembléia para investigar os fatos ocorridos.

Seria impossível e inviável a criação de CPIs federais para a elucidação de fatos ocorridos em âmbito estadual. A própria existência da Federação brasileira, com 26 Estados e um Distrito Federal já evidencia, por si só, a inviabilidade de o Congresso Nacional investigar, por meio de CPI, fatos de interesse dos Estados-membros. Se forem levados em consideração os Municípios, então a inviabilidade de investigação federal é ainda mais patente.

Quantas CPIs podem existir concomitantemente em cada Casa do Congresso: em média, 04 a 05 CPIs em trâmite na Câmara Federal e por volta de 03 no Senado? A existência de uma simples irregularidade por Estado-membro, hábil a gerar uma CPI, já levaria à necessidade de 27 CPIs no Congresso.

A Assembléia Legislativa de São Paulo possui uma média de 05 a 06 CPIs em andamento. Ainda que se admitisse existir uma média nacional de apenas 02 CPIs por Estado-membro que envolvessem direta ou indiretamente matéria federal, resta evidente que o Congresso Nacional não poderia, jamais, ter em andamento 54 CPIs.

A tese da competência legislativa é, assim, evidentemente inaceitável e praticamente inviável. Se aplicada, teria como único efeito o de alijar o parlamento estadual e o municipal - dadas as características da distribuição de competência em nosso país, privilegiando a União com um rol quase exaustivo delas-- de uma de suas funções típicas mais importantes, subtraindo da população um valioso instrumento democrático.

Nesse sentido parece ser também o entendimento do eminente MINISTRO PAULO BROSSARD, adotado no julgamento do *Habeas Corpus* nº 71.039-RJ, em 7.4.94, no qual averbou que "A possibilidade de criação de CPI se não duvida, nem discute; é tranqüila, sobre todo e qualquer assunto? Evidentemente, não; mas sobre todos os assuntos de competência da Assembléia... O mesmo vale dizer em relação às CPIs estaduais; **seu raio de ação é circunscrito aos interesses do Estado**".

É este, também, o sentir do Ministério Público de São Paulo, esposado em parecer oferecido no Mandado de Segurança nº 81.792.0/6 – TJ/SP¹⁶,

¹⁶ Trata-se de mandado de segurança impetrado pela ACREFI – Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento, Investimento e outras, contra ato do presidente da Assembléia Legislativa de São Paulo e contra o presidente da "CPI das Financeiras" ou da "usura", instituída pelo requerimento nº 2.883/2000. Referida CPI tinha como objeto a apuração de denúncias de prática de crime de usura contra a economia popular e contra o consumidor,

ainda não julgado, onde abordou-se com maestria o tema da vinculação entre investigação e função legislativa. Assim se manifestaram seus ilustres membros, Dra. REGINA ZAQUÍIA CAPISTRANO DA SILVA e Dr. JOSÉ JESUS CAZETTA JÚNIOR, citando uma gama enorme de doutrina estrangeira:

Um requerimento parlamentar não é uma peça literária: sua finalidade é política, o que recomenda a máxima flexibilidade na sua interpretação e o respeito às práticas e precedentes da própria Casa Legislativa.

Quanto à estreita vinculação entre a CPI e a função legislativa –tese insinuada na petição inicial –, trata-se de um equívoco, que está em contradição com o perfil moderno do Parlamento nas democracias ocidentais, pelo qual este se converteu no "foro de debate por antonomásia" (Cf. Alfonso Arevalo Gutierrez, "Las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas", Revista Española de Derecho Constitucional, ano 15, num. 43, enero-abril 1995, págs. 127/132).

Na verdade, a comissão parlamentar de inquérito é um dos principais instrumentos de controle político, notadamente da Administração e, quando haja interesse público, até mesmo dos centros privados de poder. Estudando esse problema no direito italiano –que, de certo modo, é mais restritivo do que o nosso (Cf. Constituição da Itália, art. 82) – Renato Moretti destacou a possibilidade de inquéritos parlamentares tendentes à determinação da responsabilidade política de pessoas ou grupos, inclusive privados, cuja atividade seja suscetível de gerar um relevante perigo para as instituições. Nas palavras desse autor:

"Quando l'inchiesta, come spesso accade, so rivolge all'accertamento di responsabilità politiche, è facile costatare che essa non há per oggetto soltanto comportamenti riconducibili al governo-amministrazione od a centri istituzionali del potere político. Nella frantumazione del processo di decisione política che si osserva nel nostro paese, l'inchiesta si piega pertanto anche non istituzionali del potere político ed econômico, in una prospettiva l'indagine aperta a 360 gradi su tutta la realtà sociale" (Cf. "Inchiesta Parlamentare" in "Novissimo Digesto Italiano", Appendice, vol. IV, Torino: UTET, 1983, pág. 133).

De resto, essa função política, sobretudo quando exercida pela oposição, tem um relevo autônomo, pois consiste em "hacer públicos los problemas (crítica), potenciar los intereses postergados (propaganda) y demostrar una voluntad política alternativa (contraste)" (Cf. H. P. Schneider, "El Régimen Parlamentario", in Benda, Mihofer, Vogel, Hesse e Heyde (org.), "Manual de Derecho Constitucional", tradução para o espanhol de Antono López Pina, Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública e Marcial Pons, 1996, pág. 363).

enriquecimento ilícito, cobrança de juros abusivos e sonegação fiscal, praticados pelas administradoras de cartão de crédito, financeiras, empresas e escritórios que operem com "factoring" e empresas de comércio varejista com financiamento próprio.

É que, na realidade, "il controllo politico della opposizione non può costruirsi secondo lo schema della funzione accessoria rispetto a quella principale offerta dall'indirizzo di governo", porque "è una funzione autonoma che há finalit  antitetiche, non cooperative, rispetto a quelle di indirizzo governativo" (Cf. Giuseppe De Vergottini, "Diritto Costituzionale Comparato", 5  ed. Padova: Cedam, 1999, p g. 578). Da  porque "nella pratica parlamentare gli stessi strumenti possono essere utilizzati in modo da unire nello stesso procedimento il momento del controllo (tramite la valutazione critica o favorevole del precedente operato governativo) e quello dell'indirizzo (tramite la delibera che tende ad orientare futuri comportamenti)." (Cf. Giuseppe De Vergottini, ob. E loc. Cit.).

Portanto, ainda que não se pudesse cogitar de nenhuma medida normativa, de competência da Augusta Assembléia Legislativa, isso não a tornaria incompetente para exercer o controle parlamentar, por meio de CPI, tendente a verificar como vem sendo cumpridas neste Estado, as leis penais e as normas de proteção ao consumidor, em tudo quanto possa concernir às atividades econ micas que os filiados às impetrantes realizam.

Não custa lembrar que, embora a União legisle sobre direito penal, são os Estados, por suas Polícias e pelo Ministério Público, que atuam na investigação dos crimes e na persecução dos infratores, sendo tais assuntos ínsitos, por conseguinte,   Administração Estadual. Este é, a toda evidência, mais um aspecto do federalismo cooperativo, ao qual se filia a atual Constituição brasileira por inspiração, sobretudo, do modelo alemão (Cf. FÁBIO KONDER COMPARATO, "A expropriação de bens dominicais de outras entidades federadas pela União Federal" in Revista dos Tribunais, ano 85, vol. 273, janeiro de 1996, págs. 111/115).

Como se sabe, a cooperação federal na Alemanha não se d , propriamente, no plano normativo: onde ela realmente se realiza   no terreno administrativo, mesmo porque a execução das leis federais compete, em princípio, aos Estados (Lei Fundamental de Bonn, art. 83), que são, nesse sentido, o braço executivo da legislação central. Trata-se, portanto, de um "federalismo de execução", segundo a inteligente fórmula proposta por GIOVANNI BOGNETTI (Cf. "Federalismo", in "Digesto delle Discipline Pubblicistiche", VI, Torino, Utet, 1991, págs. 286/287) e que, em matéria de proteção ao consumidor e de repressão aos delitos, é inteiramente extensível ao ordenamento brasileiro." (grifos nossos)

Por fim e como argumento definitivo, resta lembrar que **a própria Constituição Federal informa deverem ser as "conclusões (da CPI), se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores"**. E a Constituição do Estado de São Paulo determina o encaminhamento das conclusões "aos órgãos competentes do Estado para que promovam a responsabilidade civil e criminal de quem de direito" (art. 13,   2 ).

Também no âmbito infraconstitucional, tanto no nível federal como estadual, a legislação determina o encaminhamento do relatório aprovado

pela CPI “aos chefes do Ministério Público da União ou dos Estados, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência” (Lei federal nº 10.001, de 04 de setembro de 2000).

A novel legislação bandeirante (lei nº 11.124, de 10 de abril de 2002) também contém dispositivo similar:

Artigo 18 - O presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito encaminhará o relatório da Comissão, aprovado na forma regimental, ao Procurador-Geral de Justiça e ao Presidente do Tribunal de Justiça e, ainda, conforme o caso, a outras autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, para a prática dos atos que lhe competirem.

Assim, é inegável que as CPIs não têm como finalidade única a de dar subsídio a medidas legislativas, pois estas são elaboradas no próprio seio do Legislativo, sem necessidade de encaminhamento de suas conclusões a quaisquer outros órgãos.

Por própria disposição constitucional fica claro que outras medidas além, das legislativas, podem ser tomadas. Desta forma, indubitável que o âmbito de atuação das comissões de inquérito não pode ser estipulado pela competência legislativa que é atribuída ao Parlamento da qual emanam.

A previsão constitucional atesta uma maior abrangência na atuação parlamentar, por meio de comissões de inquérito, e não aceita interpretação limitadora, dada a própria essência do parlamento, casa representativa dos interesses da população.

4. CRITÉRIO PROPOSTO: PECULIAR INTERESSE DA UNIDADE FEDERATIVA (DEVIDAMENTE MOTIVADO NO REQUERIMENTO DE CRIAÇÃO DA CPI)

A importância das Comissões Parlamentares de Inquérito é enfatizada por JOSÉ DE OLIVEIRA BARACHO nos seguintes termos:

Como instrumento de fiscalização da própria autenticidade do regime democrático, as Comissões Parlamentares de Inquérito devem ser examinadas no seu contexto institucional democrático, para que possam conciliar os pressupostos da liberdade, dos direitos fundamentais, da moral e de todas as formas que atentam contra o funcionamento do sistema de governo e a seriedade da administração pública.¹⁷

Vislumbra-se aí a importância desse instrumento democrático, cuja previsão em sede constitucional, por critério de hermenêutica, não pode sofrer limitações em sua interpretação para efeito de estipulação do critério autorizador da criação da CPI em cada ente federativo.

¹⁷ Teoria geral das comissões parlamentares, p.226.

Desse modo, concluímos que onde houver matéria relacionada a assunto de peculiar interesse (público) do Estado-membro, evidenciado pormenorizadamente no requerimento de criação da CPI, é possível a sua instituição, de modo que o parlamento possa diligenciar, legislativamente, ou solicitando práticas administrativas e outras a quem de direito, para a implementação das medidas necessárias ao suprimento daquele interesse público.

O critério a ser observado para a verificação da legitimidade ou não de determinada CPI é, portanto, ao nosso ver, a **existência de peculiar interesse da unidade federativa à qual pertença o parlamento na matéria objeto da almejada investigação**, devendo o requerimento de instauração desta fundamentar objetivamente a existência desse interesse peculiar e sempre de caráter público.

A motivação deve necessariamente constar do requerimento de criação da CPI e, por sua vez, serve de garantia para que não haja abuso do poder parlamentar, mediante a escolha que não revele peculiar interesse da unidade federativa em questão.

Com essas singelas considerações, pretendemos trazer uma visão mais próxima das dificuldades dos parlamentos estaduais, especialmente, na realização de uma das tarefas que nos parece ser de suma importância e caráter eminentemente democrático, sempre com a esperança de que possa auxiliar os mais doutos a melhor elucidar a matéria.

BIBLIOGRAFIA

BARACHO, José de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares: Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BULOS, Uadi Lammego. *Comissão Parlamentar de Inquérito: Teoria e Prática*. São Paulo: Saraiva, 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. *Comissões Parlamentares de Inquérito: Limites*. In: *Direito Público: Estudos e Pareceres*, São Paulo: Saraiva, p.85-98, 1996.

KIMURA, Alexandre Issa. *CPI: Teoria e Prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

MELLO FILHO, José Celso de. *Investigação Parlamentar Estadual: As Comissões Parlamentares de Inquérito*, *Justitia*, [Procuradoria Geral de Justiça - SP]. São Paulo: Imesp, 45 (121): 155-160, abr./jun. 1983.

MIRANDA, Jorge. *Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito em Portugal*, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo: RT, nº 33: 61-67, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10.ed. São Paulo: Jurídico Atlas, 2001.

RIANI, Frederico Augusto D'Ávila. Comissão Parlamentar de Inquérito: Requisitos para Criação, Objeto e Poderes, *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo: RT, nº 36: 185-204, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9.ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOARES, João Carlos Mayer. Poder Sobre a Informação: Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Limitações, *Juris Sintese*, Porto Alegre: Síntese Divisão e Sistemas, nº 23, mai./jun. de 2000.