



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIVATES
CURSO DE DIREITO

**A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO COMO MECANISMO
DE AUXÍLIO NO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O
CASO DA CPI DA TELEFONIA NO RS**

Jonas Caron

Lajeado, novembro de 2014.

Jonas Caron

A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO COMO MECANISMO DE AUXÍLIO NO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA CPI DA TELEFONIA NO RS

Monografia apresentada na disciplina de Trabalho de Curso II, do Curso de Direito, do Centro Universitário UNIVATES, como parte da exigência para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Júnior Roberto Willig

Lajeado, novembro de 2014

Jonas Caron

A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO COMO MECANISMO DE AUXÍLIO NO CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA CPI DA TELEFONIA NO RS

A banca examinadora abaixo aprova a Monografia apresentada na disciplina de Trabalho de Curso II, na linha de formação específica em Direito, do Centro Universitário UNIVATES, como parte da exigência para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Prof. Me. Júnior Roberto Willig - orientador
Centro Universitário UNIVATES

Prof. Me. Renato Luiz Hilgert
Centro Universitário UNIVATES

Profa. Dra. Luciana Turatti
Centro Universitário UNIVATES

Lajeado, 24 de novembro de 2014

SER OU NÃO SER

(To be or not to be. That is the question! - Hamlet - Shakespeare)

(Athos Fernandes - Shangri-La Poesias - 1979)

Talvez que além da Vida e além da Morte,
lá nos confins remotos do Infinito,
se encontre solução para o conflito
entre o Ser ou não Ser da humana sorte!

Deuses de barro, esfinges de granito,
pirâmides e torres de alto porte,
preces de Paz, rugidos de Mavorte,
templos pagãos e túmulos do Egito,

Do Ser e do não Ser eis o dilema!
O controverso e milenar problema
que desafia os crentes e os ateus...

O insondável mistério da existência,
e a mesquinhez da humana inteligência,
em gemidos de dor - clamam por Deus!

RESUMO

Apesar da importância do instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para o Estado Democrático de Direito, há, atualmente, significativa desconfiança, por parcela da sociedade brasileira, acerca da sua eficácia. O presente trabalho tem como objetivo geral a análise da (in)eficácia da CPI da Telefonia, descrevendo, no primeiro capítulo, o surgimento do Poder Legislativo e de seu respectivo caráter investigatório, perpassando pelas modificações históricas da Teoria da Separação dos Poderes. No segundo capítulo, analisam-se as disposições constitucionais, legais, regimentais e jurisprudenciais, que estabelecem a dinâmica das Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas nos âmbitos federal, estadual e municipal. No terceiro capítulo, promove-se um estudo de caso sobre a CPI da Telefonia, instalada no dia 23 de abril de 2013, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, com análise detalhada do procedimento e dos mecanismos aplicados, expondo os resultados que, essencialmente, a sociedade pode esperar de uma CPI e alertando sobre as expectativas que excedem seu campo de atuação. Trata-se de pesquisa qualitativa, promovida através do método dedutivo, com procedimento técnico bibliográfico e documental.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito. Telefonia. (In)Eficácia.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	8
2.1 A Teoria da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos ..	10
2.2 As Comissões Parlamentares de Inquérito no sistema jurídico-político mundial.....	14
2.3 As Constituições brasileiras e a evolução das Comissões Parlamentares de Inquérito no sistema jurídico-político nacional.....	20
3 ABORDAGENS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS, REGIMENTAIS E JURISPRUDENCIAIS SOBRE AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, NO BRASIL, APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	25
3.1 Análise das Comissões Parlamentares de Inquérito diante da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, do Estado do Rio Grande do Sul	26
3.2 Legislação federal e Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.....	34
3.3 A influência jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF).....	38
4 A (IN)EFICÁCIA DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA TELEFONIA, INSTAURADA EM 23 DE ABRIL DE 2013, NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	44
4.1 Procedimento aplicado, desde a sua instauração à conclusão	45
4.2 Limites.....	48
4.3 Relatório Final e resultado prático	51
5 CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS.....	61

1 INTRODUÇÃO

O tema Comissão Parlamentar de Inquérito vem assumindo espaço consideravelmente amplo nas discussões políticas e jurídicas, nos âmbitos municipal, estadual e federal. Tal expansão do instituto se deve, essencialmente, ao nítido descaso com a responsável aplicação dos recursos públicos, frequentemente desviados para finalidades não relacionadas ao interesse geral da coletividade.

Com o fortalecimento da democracia e a liberdade de expressão elevada, pela Constituição, à categoria de direito fundamental, os integrantes do Poder Legislativo, que, em tese, possuem maior proximidade com o povo, vêm sendo pressionados a abandonar qualquer resquício de postura omissa diante das irregularidades que pairam no cenário político.

Nesse contexto de forte exigência social pela luta contra qualquer modalidade de corrupção, as Comissões Parlamentares de Inquérito, instaladas em todos os cantos do território brasileiro, foram multiplicando-se. Muitas delas, extremamente oportunas e com finalidades elevadas. Outras, porém, sendo arrastadas para campos de discussões ideológicas, nos quais o único foco é sustentar as “guerras” partidárias, e, como consequência, atrair a atenção dos segmentos da sociedade que se comprazem com essa prática.

Através de um estudo de caso, com pesquisa qualitativa, promovida através do método dedutivo, com procedimento técnico bibliográfico e documental, objetiva-se atingir, ao final do trabalho, conclusões em torno de quais expectativas podem ser alimentadas, pela sociedade, no ato de instalação de uma CPI, e o que, de fato, extrapola o campo de suas competências, constitucionalmente delimitadas.

Diante do exposto, no primeiro capítulo da presente monografia, se descreverá a evolução histórica do instituto em análise. No segundo, desenvolver-se-á uma abordagem constitucional, legal, regimental e jurisprudencial, para, ao final, no terceiro capítulo, verificar-se a (in)eficácia da Comissão Parlamentar de Inquérito da Telefonia, instaurada em 23 de abril de 2013, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Como qualquer outro instituto previsto pelo ordenamento jurídico brasileiro, uma CPI que for instalada com propósitos claros e bem intencionados, visando, essencialmente, o interesse público, revela-se como um poderoso mecanismo de pressão política.

Um Parlamento que atende às suas finalidades pode ser comparado a uma caixa de ressonância dos anseios da comunidade, onde os setores especializados da sociedade civil encontram espaço para a ampla abordagem de questões técnicas e jurídicas, que viabilizem a solução dos mais diversos problemas enfrentados no cotidiano do país.

2 SURGIMENTO E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

O instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), entendido como expressão de um fenômeno de fracionamento político do corpo parlamentar, foi sofrendo mutações ao longo de sua história. Hodiernamente, vem mostrando-se mais presente do que nunca, principalmente, considerando-se o contexto de decadência da atividade legiferante dos órgãos parlamentares e a intensificação das atividades de fiscalização e controle.

Para a lúcida compreensão dos motivos desse processo de esvaziamento da atividade legislativa, imprescindível que se escreva, em rápidas pinceladas, sobre o instituto da Medida Provisória, constitucionalmente prevista no artigo 62 da CF/88, substituto do antigo Decreto-Lei, que também possuía força de lei e era emanado do Poder Executivo.

Em verdade, a proposta da Carta Magna sobre as medidas provisórias, reconhecidamente positiva e necessária no plano teórico, vem revelando fortes sinais de desvirtuamento no plano prático.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o chefe do Poder Executivo poderá utilizar-se de medidas provisórias, com força de lei, nos casos de relevância e urgência. No entanto, importante salientar que o mecanismo ora comentado é, inquestionavelmente, distinto das leis, pois não passa de uma forma excepcional de regular determinados assuntos, ao contrário da lei, que é a via normal.

Além disso, a efemeridade, a precariedade e a necessidade de confirmação do parlamento, sob pena de perda total da eficácia da proposta, são sinais claros de

que eventual confusão com o instrumento principal de regulação da vida em sociedade, que é a lei, não passa de insensatez.

O cotidiano do Poder Legislativo revela que o Poder Executivo, especialmente no âmbito federal, desde a promulgação da CF/88, vem, arditamente, subvertendo o mecanismo da medida provisória. Atualmente, elas são editadas sem critério algum, em flagrante inobservância dos requisitos de relevância e urgência, trancando a pauta de trabalhos do Poder Legislativo e impondo, por consequência, a sua apreciação.

Portanto, essa edição desenfreada de medidas provisórias é uma das principais razões para o enfraquecimento do livre desempenho da atividade legislativa.

Essa realidade revela o desencadeamento de uma completa desfiguração, não apenas do referido instituto, mas, principalmente, das funções típicas dos Poderes Executivo e Legislativo, além de afronta à tripartição do poder.

Outro aspecto, digno de destaque, que, igualmente, ofusca a típica função de legislar do Parlamento, é a total impossibilidade de interferências no orçamento que venham a aumentar despesas. Essa inviabilidade, constitucionalmente esquematizada, ao mesmo tempo em que visa preservar a independência dos poderes, torna a atividade legislativa demasiadamente minimizada. Isso contribui para que as energias do Poder Legislativo sejam, frequentemente, canalizadas para a atividade de fiscalização, transformando as Comissões Parlamentares de Inquérito no centro das atenções.

De fato, nesse cenário de evaporação da centralidade do Poder Legislativo, o trabalho investigatório do legislativo assume papel indispensável, afinal, mesmo com a redução do seu âmbito de atuação direta legislativa, os Parlamentos ainda têm a prerrogativa constitucional de fiscalizar os atos do Poder Público.

Assim, o objetivo do presente capítulo será, justamente, examinar as mutações históricas do instituto, desde a sua criação, processos de evolução, no cenário nacional e estrangeiro, para, ao final, compreender os caminhos que conduziram ao estágio atual de importância do tema analisado.

2.1 A Teoria da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos

Em primeiro lugar, cabe destacar, nos termos do que adverte Tavares (2011), que aquilo que, comumente, se denomina como “separação de poderes” é, em essência, nada mais do que uma distribuição organizada de determinadas funções atribuídas a distintos órgãos do Estado. A ampla utilização do termo “poderes”, embora já esteja significativamente enraizada, deve ser compreendida de maneira meramente figurativa.

O autor afirma, ainda, que a Constituição brasileira não levou a cabo nenhum tratamento sistemático das funções do Estado, apenas procedeu à expressa homenagem ao princípio da separação dos órgãos do poder. Além dessa constatação, há uma articulação dispersa nas normas constitucionais, e uma orientação funcional que a cada um desses órgãos corresponderá.

Portanto, não há alternativa, além do estudo sistemático, para que se possa alcançar uma coerente conclusão sobre as funções que verdadeiramente desenvolvem cada um dos órgãos constitucionalmente consagrados.

Em razão disso, o autor acima mencionado informa que, modernamente, várias propostas de novas classificações das funções do Estado foram apresentadas, com fundamentos, em tese, mais rígidos e científicos. Conclusões que, resumidamente, questionam a precisão da inflexível expressão tripartição de funções, pois a prática revela a dimensão da complexidade do sistema de freios e contrapesos, e os diversos e inéditos comportamentos que determinados órgãos estatais podem tomar diante de determinadas circunstâncias.

A teoria da separação dos poderes está diretamente atrelada à consagração da denominada “*Bill of Rights*”, de 1689, produto da evolução do direito constitucional inglês. Inclusive, não se revela forçado considerá-la a estrutura que fornece sustentação a todas as democracias do direito ocidental, elevando-se à categoria de princípio fundamental da organização política liberal (OLIVEIRA, 2007).

Oliveira (2007) esclarece que a primeira ideia envolvendo a conveniência da separação dos poderes foi desenvolvida por Aristóteles, que, ao dispor sobre as três funções desempenhadas pelo Estado (legislativa, executiva e jurisdicional), alertou

sobre a necessidade de se fixar um limite de atuação a cada um deles, a fim de que nenhum se sobreponha ao outro de maneira arbitrária, pois, se assim fosse, inegavelmente, ficaria em risco a organização de qualquer Estado. Na mesma esteira de raciocínio, seguiram John Locke e Rousseau, tendo, mais tarde, a referida teoria sido divulgada por Montesquieu (1995), de forma ampla e nos exatos termos em que se a conhece hoje.

A clássica doutrina de Montesquieu propõe que o poder contenha o poder, o que se obtém dividindo-o e opondo suas respectivas partes e atribuições para que se freiem reciprocamente (RODRIGUES, 1995).

Nessa lógica, o Poder estatal, que deve ser entendido como uno e indivisível, encontra-se delimitado nas funções legislativa, administrativa e jurisdicional, designando-as a três órgãos, reciprocamente autônomos, que as exercerão em caráter preponderante. Necessário destacar que a qualidade de preponderância na atuação de uma das funções do Poder estatal não impede que, eventualmente, em determinadas ocasiões, o Legislativo, Executivo ou Judiciário exerçam atividades que não lhe sejam típicas (GALVÃO FILHO, 1995).

Segundo Lenza (2013), o saudoso Aristóteles, em função do contexto histórico de sua teorização, descrevia a concentração do exercício de tais funções na figura de uma única pessoa, que possuía o poder uníssono, uma vez que era ela quem editava o ato geral, aplicava-o ao caso concreto e, por fim, de forma unilateral, resolvia eventuais litígios decorrentes da aplicação da lei.

Apesar dessa estrutura arbitrária, é inconcebível que o legado de Aristóteles seja desprezado, pois marcou a história no sentido de identificar o exercício de três funções estatais distintas, mesmo que, à época, por razões circunstanciais, as mesmas eram desenvolvidas por um único órgão. Posteriormente, conforme se constatará a seguir, essa base teórica para a denominada tripartição de Poderes foi substancialmente modificada.

A esse respeito, Montesquieu (1995, p.118) declara: “Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder”. Eis, aqui, o estágio crucial na evolução da teoria da separação dos poderes, surgindo a doutrina dos freios e contrapesos.

Conforme ensinamento de Montesquieu (1995, p. 199), “quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo senado apenas estabeleça leis tirânicas para executá-las tiranicamente”.

Ainda, de acordo com o referido autor, cabe o destaque de que o Poder Executivo estava dividido em dois. Um dedicado às relações exteriores e outro à tarefa de punir crimes e julgar as demandas dos particulares. Dessa forma, as atribuições que, atualmente, são destinadas ao Poder Judiciário eram conferidas ao próprio Poder Executivo, pois a interpretação da lei não cabia ao Judiciário.

Montesquieu (1995) também põe em posição de destaque o alerta de que a separação dos poderes configura-se em um procedimento técnico de abrangente dimensão política, tendo em vista que tem por escopo, essencialmente, assegurar a liberdade dos cidadãos. Nesse aspecto, ainda de acordo com a lição exposta pelo mestre suprarreferido, pode-se conceituar como liberdade política a convicção de que cada indivíduo da sociedade tenha a sua segurança, ou seja, a necessidade do Governo idealizar e materializar uma estrutura que fixe as condições necessárias para que nenhum cidadão tema o outro. Tal raciocínio não deve se limitar à relação social entre os cidadãos, mas, em primeiro lugar, deve alcançar a necessária sincronia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Como forma de arrastar tais lições para a realidade atual, importante alertar que o Poder Legislativo tem poderes para investigar atos de caráter não jurisdicional, emanados, inclusive, do Poder Judiciário, a exemplo da fiscalização contábil, financeira, orçamentária:

Deve-se consignar que o princípio da separação de poderes serve de baliza e limitação material para a atuação parlamentar e, nesse sentido, a CPI não tem poderes para investigar atos de conteúdo jurisdicional, não podendo, portanto, rever os fundamentos de uma sentença judicial (LENZA, 2013, p. 553).

Desse modo, obedecendo-se ao exercício da típica função da cada um dos três Poderes, nem mesmo o Poder Judiciário está excluído do âmbito de incidência da investigação parlamentar.

Também é possível se identificar a operacionalização do sistema de freios e contrapesos na relação entre o Poder Judiciário e os denominados atos políticos. Mas, antes disso, para melhor compreensão do tema, é válida uma breve abordagem sobre os denominados atos políticos.

De acordo com Meirelles (1991), os atos políticos são levados a efeito por agentes do governo, no exercício de sua competência constitucional, com ampla liberdade de apreciação da conveniência ou oportunidade de sua realização, sem estarem presos a critérios jurídicos preestabelecidos. Ou seja, são atos governamentais por excelência, e não apenas de administração, fator que contribui para que a locução “ato político” seja recorrentemente utilizada para designar certas atividades do Poder Executivo.

Há discussão no que tange a um eventual confronto entre o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, expressamente homenageado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, e a revisão judicial dos atos políticos. No entanto, para arvorar-se na elaboração de uma resposta a essa indagação, revela-se imprescindível uma reflexão sobre o próprio Estado de Direito, que ultrapassa o campo conceitual jurídico, pois é, essencialmente, um conceito político, que vem à tona no final do século XVIII, início do século XIX. Ele é fruto dos movimentos burgueses revolucionários, que àquele momento se opunham ao absolutismo (MARTINS, 1993).

Kelsen (1976) assinala que a expressão “Estado de Direito” é utilizada para designar um modelo especial de Estado, que visa a satisfação dos requisitos da democracia e da segurança jurídica. Para isso, deve existir uma ordem jurídica, à qual a jurisdição e a Administração estão vinculadas. Logo, o princípio da acessibilidade ampla ao Poder Judiciário é a base do próprio Estado de Direito.

Para elucidar a questão, Martins (1993, p. 8) argumenta que: “há de se considerar, ainda, que a Constituição Federal de 1988, além da acolhida ao princípio do amplo acesso ao Judiciário, como corolário do Estado de Direito, não prevê nenhuma exceção ao mesmo”. Na sequência, a mesma autora esclarece:

Consequentemente, em razão de elementar princípio de lógica jurídica: se a regra é de que deve haver possibilidade ampla de recurso ao Poder Judiciário, para a defesa da pessoa e dos direitos, qualquer exceção à regra

deveria ser expressamente consignada. A inexistência dessa exceção constitucional torna destituídos de conteúdo quaisquer esforços no sentido de conferir essa qualidade aos atos políticos (p. 8-9)

Contrariamente à tese supramencionada, Cavalcanti (1973) rebate, afirmando que existem, efetivamente, certos atos que escapam ao conhecimento do Poder Judiciário, por isso que praticados em condições excepcionais pelo Poder Público. São os atos chamados essencialmente políticos, discricionários ou de governos.

No entanto, a resposta à indagação de quais atos não sujeitam-se ao controle judicial não se revela por meio de um esforço matemático, sendo indispensável uma análise dos princípios e objetivos da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido:

Os princípios têm a função de organizar o sistema jurídico, atuando como elo responsável por demonstrar os resultados escolhidos pela nação, sendo inegável seu caráter prevalentemente axiológico. Daí a razão pela qual os valores atuais de uma nação determinam a real extensão e interpretação dos princípios (LUCON, 2001, p. 9-24).

Portanto, a maioria dos doutrinadores defende que, em tese, ao Judiciário não é permitido controlar, de maneira indiscriminada, os atos políticos, em função do princípio da separação dos poderes.

Em virtude disso, entende-se que somente é possível o controle judicial dos atos políticos que ofendam direitos individuais ou coletivos, que contenham vícios de legalidade ou constitucionalidade, ou, ainda, que violem quaisquer dos princípios constitucionais que regem o exercício das atividades básicas da Administração Pública, no âmbito municipal, estadual, distrital ou federal. Se, inclusive, nessas hipóteses, não fosse permitida a revisão judicial, o sistema de freios e contrapesos seria desprestigiado.

2.2 As Comissões Parlamentares de Inquérito no sistema jurídico-político mundial

Apesar de instituições políticas chamadas de parlamento terem existido desde os períodos medievais, pode-se afirmar que o Poder Legislativo começou a ser estudado a partir dos acontecimentos políticos que ocorreram no século XVII, nas denominadas Revoluções Inglesas, e, igualmente, em 1789, com a Revolução Francesa (CARAJELESCOV, 2007).

Nos séculos XVI e XVII, as referidas instituições começaram a declinar, em razão do processo de centralização política manipulado pelo poder monárquico. Nesse contexto de experiências, somente o Parlamento inglês, através da Revolução Gloriosa, em 1688, conseguiu vencer o poder real. No século XIX, ocorreu uma grande evolução da atividade parlamentar, transformando o parlamento em um núcleo de debates políticos, onde as ações políticas eram impulsionadas. Porém, em seguida, no século XX, se sobrepôs, no cenário político, o fenômeno do esvaziamento dos órgãos legislativos, ampliando o âmbito de atuação do Poder Executivo (COSTA, 2013).

No que tange à Comissão Parlamentar de Inquérito, acertada é a afirmação de que o instituto sempre se caracterizou como palco para acirrados debates e polêmicas, não apenas em seu plano prático, mas, também, no plano doutrinário, que abarca discussões até mesmo quanto à sua origem histórica.

A doutrina converge em situar na Inglaterra o berço das Comissões Parlamentares de Inquérito, apesar de existir controvérsia quanto ao momento em que teriam surgido. Há quem diga que a primeira comissão foi a que o Parlamento britânico instituiu, em 1689, para investigar circunstâncias da guerra contra a Irlanda. Outros autores entendem que a comissão pioneira foi instituída ainda antes, em 1571, embora os trabalhos inquisitivos do legislador tenham ganhado maior vulto depois de 1688, quando o Parlamento assumiu posição de supremacia na Inglaterra. Nos Estados Unidos, o poder de investigação foi igualmente reconhecido como faculdade inerente ao Poder Legislativo, mesmo não tendo sido previsto de modo expreso na Constituição (OLIVEIRA, 2007).

Contribuindo para a consolidação do entendimento doutrinário majoritário, Meireles (2003) leciona que, reconhecidamente, a origem das comissões parlamentares de inquérito remonta ao século XVII, quando o Parlamento Inglês, descontente com a conduta de Loundy, na direção da guerra contra os irlandeses, nomeou, em 1689, a primeira e histórica *Select Committee*, que concluiu pela traição daquele militar, levando-o a julgamento e condenação à morte pela Coroa.

Na França, de acordo com Bulos (2001), as comissões parlamentares de inquérito surgiram em 1830, mas de forma precária e desregrada, pois não havia nenhum diploma legal que as regulamentasse. Em razão da ausência de disciplina, os poderes de investigação começaram a ser exercidos sem qualquer parâmetro, produzindo uma nítida visão de completo desequilíbrio, servindo, por vezes, como fonte para medidas arbitrárias, ou, inversamente, deparando-se com a carência de apoio legislativo para conclusão dos seus trabalhos. Um cenário que, na época, revelou uma absoluta ineficácia do principal instrumento de fiscalização do poder legislativo.

Com a superveniência da Lei 23 de março de 1914, posteriormente reproduzida no art. 9º da Lei 6 de janeiro de 1916, os órgãos legislativos receberam autorização formal para nomear *commission d'enquête parlementaire*.

Consoante lição de Bulos (2001), com a edição da mencionada lei, a presença do instituto das comissões parlamentares de inquérito intensificou-se, passando a ser instrumentalizada de forma ordenada, sendo que, através delas, quase todos os atos de investigação podiam ser realizados, desde que tivessem relação com o modo de funcionamento dos serviços públicos.

Ainda, à luz dos ensinamentos do mesmo autor, um registro impõe-se como indispensável:

As primeiras comissões de inquérito francesas não podem ser entendidas à luz de como hoje as concebemos. Embora pautadas, muitas vezes, nos parâmetros da legalidade, serviam muito mais de mecanismo útil ao trabalho legislativo, de modo genérico, do que para apurar fato determinado. Nesse ponto, distinguem-se do modelo inglês, que, como vimos, era bastante exigente quanto à certeza dos acontecimentos suscetíveis de ensejar CPIs (BULOS, 2001, p.157).

Nos Estados Unidos da América, o poder de inquérito parlamentar sempre foi muito valorizado. Inobstante tal constatação, o referido mecanismo de investigação não restou consubstanciado na Constituição americana, aprovada em 17 de setembro de 1787. Essa peculiaridade é, indubitavelmente, curiosa, principalmente tratando-se do país, por excelência, das comissões parlamentares de inquérito (CARAJELESCOV, 2007).

Ato contínuo à fundação da República norte-americana, o Congresso concluiu que deveria exercer o poder de inquérito, como competência inerente às suas funções, sob pena de tornar deficiente a própria representação popular.

Nos termos da referência feita por Bulos (2001), nos idos de 1792, após a ratificação do Texto Constitucional americano, a Câmara dos Deputados instituiu uma comissão para investigar os motivos da derrota do General Arthur St. Clair num combate contra os índios. Desde então, a expansão das denominadas *investigating committees* não parou, abarcando um rol significativo de casos de relevância nacional.

Entretanto, na medida em que as investigações parlamentares americanas aconteciam, os abusos e incoerências emergiam, convertendo-as em visado objeto para efetivação de promoção pessoal ou campo fértil para discursos demagógicos e hipócritas, desvirtuando a essência do instituto, que é o interesse público (BULOS, 2001).

Como se vê, determinados problemas, encontrados no plano prático das Comissões Parlamentares de Inquérito, são comuns a, provavelmente, todas nações:

[...] existe um traço comum, uma anomalia quase generalizada, facilmente perceptível nos estudos de direito comparado das CPIs, a exemplo do modelo estadunidense: as comissões de inquérito, arvorando-se em guardiãs da ordem constitucional, convertem-se em púlpitos, de onde os sequiosos em realizar propaganda políticas em proveito próprio saem em busca de dissidentes ou pretensos traidores da ortodoxia nacional, para admoestá-los nos holofotes da opinião alheia, com todos os requintes de publicidade e maledicência, com todo o apoio maciço dos meios de comunicação, que, desinformados sobre a ratio essendi de uma CPI, divulgam fatos incertos, vagos, abstratos, sem supedâneo sólido para serem disseminados (BULOS, 2001, p. 166).

Seria possível optar pela formulação de análises sobre o poder de inquérito no legislativo em inúmeras outras nações, no entanto, hodiernamente, é praticamente impossível contabilizar todos os ordenamentos jurídicos que inseriram ou possuem inserido o mecanismo da investigação parlamentar em seus textos constitucionais. Portanto, o presente estudo limitar-se-á à abordagem desses países, o que já mostra-se suficiente para o alcance de uma compreensão global do instituto.

Superada a identificação do surgimento do instituto em análise, o presente estudo requer, ainda que em singelos apontamentos, um resgate histórico da evolução do inquérito parlamentar no Brasil e em Portugal, tendo em mente a forte influência que o direito português exerceu sobre o regime da Constituição de 1988.

Carajelescov (2007) promove interessantes e valiosas comparações entre as Constituições brasileiras e portuguesas. Em sua obra, é possível perceber que tem ocorrido uma forte interação entre os constitucionalismos das duas nações, lembrando que a Carta Constitucional de 1826 decalca a Constituição Brasileira de 1824, e a primeira Constituição republicana portuguesa, de 1911, absorveu inúmeros institutos da primeira Constituição republicana brasileira de 1891. Do mesmo modo, o modelo autoritário e corporativo da Constituição portuguesa de 1933 influenciou, significativamente, a Constituição brasileira de 1937. Por isso, tanto por razões de ordem cultural quanto por razões de imediata ordem política, a Constituição portuguesa atual foi uma das fontes da nova Constituição do Brasil.

A Carta Constitucional portuguesa de 1826, a exemplo da Constituição brasileira de 1824, inseriu o Poder Moderador no cenário da organização política, que, à época, era exercido pelo rei. Essa atribuição de “moderar” pertencia a um dos 4 (quatro) poderes de Estado, previstos nas referidas Constituições emanadas do punho do imperador D. Pedro I do Brasil/rei Dom Pedro IV de Portugal. O Poder Moderador se sobrepunha aos poderes legislativo, judiciário e executivo, cabendo ao seu detentor a força coativa sobre os demais (CARAJELES COV, 2007).

Carajelescov (2007) complementa o raciocínio aduzindo que, ultrapassando a mera função de promover inovação primária na ordem jurídica, tanto a Constituição portuguesa quanto a brasileira, sensíveis às novas realidades e exigências da sociedade contemporânea, conferiram ao Poder Legislativo a atribuição de fiscalização e controle dos atos de outros Poderes. Além disso, a Constituição Federal brasileira, a exemplo da Constituição de Portugal, estabelece que as Comissões Parlamentares de Inquérito serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante o requerimento de um terço de seus respectivos membros.

Portanto, nota-se que o instituto da investigação parlamentar integra, no Brasil e em Portugal, o rol dos direitos das minorias. Em virtude disso, ainda de acordo com o autor supramencionado, as Constituições examinadas, visando o equilíbrio, não deixaram que os grupos minoritários ficassem vulneráveis à vontade da maioria, na maior parte das vezes mancomunada com os interesses do governo e de seus órgãos.

Por outro lado, não se pode olvidar do seguinte alerta:

[...] as Constituições analisadas destinaram à maioria parlamentar a palavra final sobre suas conclusões, impedindo, com isso, que tais órgãos parlamentares fossem utilizados de forma desvirtuada pela minoria para promover perseguições de índole política (CARAJELESCOV, 2007, p. 93).

As Constituições brasileira e portuguesa alistam-se às que consagram, explicitamente, esse mecanismo de ação do Legislativo, na companhia, entre outras, da Constituição da Itália, da Lei Fundamental da Alemanha e da Carta do Japão.

Oliveira (2007) destaca que o quadro das atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito, quer no direito brasileiro, quer no estrangeiro, não costuma ser preciso, delineando-se a partir dos problemas que surgem e à medida que são resolvidos pelo Judiciário. Fixar, em concreto, a extensão dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito depende, portanto, da sensibilidade político-constitucional das Supremas Cortes, incumbidas de apurar os atritos entre a vontade de agir do Legislativo e outros valores constitucionais.

Para compreender as CPIs, seja no direito nacional ou em modelos estrangeiros semelhantes ao brasileiro, é imprescindível o conhecimento da visão jurisprudencial desse importante mecanismo de atuação do Legislativo (MENDES, 2011).

No Brasil, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal já protagonizou acalorados debates acerca da taxatividade dos requisitos de instalação de uma CPI, da imprescindibilidade do respeito aos direitos de atuação plena da minoria parlamentar, da possibilidade de impetração de *habeas corpus* preventivo ou repressivo, sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ato ilegal ou com abuso de poder, praticado por CPI, além de outras contribuições significativas.

2.3 As Constituições brasileiras e a evolução das Comissões Parlamentares de Inquérito no sistema jurídico-político nacional

Segundo Carajelescov (2007), a primeira Constituição brasileira, outorgada pelo imperador D. Pedro I, em 15 de março de 1824, não consagrou, expressamente, o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, sendo que o Poder Moderador, previsto naquela Carta, mostrou-se, inegavelmente, como a constitucionalização do absolutismo. Nesse período, a atividade parlamentar estava relegada a um segundo plano, tornando inoperantes as prerrogativas de controle e fiscalização pelo Parlamento, o que sinalizava a ausência de espaço institucional para o desenvolvimento das atividades de investigação do Império.

Ainda, segundo o mesmo autor, a primeira Constituição republicana de 1891 representou a consagração do liberalismo constitucional. Apesar dessa Carta não ter previsto a figura da CPI, não impedia a sua realização, pois as investigações parlamentares revelavam-se como um poder implícito, conferido pela *Lex Mater* às Casas do Parlamento. Entretanto, devido ao forte alinhamento entre o Parlamento e o Governo, e, também, por falta de regulamentação legal, raras foram as investigações realizadas durante a Primeira República, ou República Velha.

Bulos (2001) cita que, na vigência da Constituição de 1891, até houve tentativas de instalação de CPIs, que, no entanto, não eram aprovadas, em razão da maioria dos parlamentares defenderem, exclusivamente, os interesses do próprio governo, que não admitia ver seus atos questionados por investigações ou fiscalizações do Poder Legislativo.

Os parlamentares integrantes da base aliada sustentavam a tese de que inexistia fundamento infraconstitucional para definir os poderes e o procedimento do inquérito parlamentar, o que inviabilizava a adoção prática do instituto. Além disso, o alegado vácuo legislativo não era preenchido, pois, como já salientado, não havia interesse do governo e dos deputados a ele vinculados (BULOS, 2001).

Na sequência, fruto do movimento revolucionário ocorrido em 1930, que pôs fim à República Velha e levou Getúlio Vargas ao poder, a Constituição de 1934 foi a precursora, ao prever, de forma expressa, o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito. Porém, pouco tempo depois, em 10 de novembro de 1937, o então

Presidente da República, Getúlio Vargas, inaugurou a ditadura do Estado Novo, outorgando uma nova Carta Constitucional, conhecida como “a polaca”, por ter como matriz de inspiração a Constituição polonesa de 1935. No entanto, a referida Constituição nunca foi cumprida (CARAJELESCOV, 2007).

De qualquer modo, deve-se chegar ao raciocínio de que é descabida qualquer negação à importância histórica da Constituição de 1934, pois foi a Carta que abriu caminho para a efetiva implantação do instituto da CPI na seara constitucional (BULOS, 2001).

Entretanto, mesmo reconhecendo a importância da Carta Maior de 1934 no contexto histórico, não é necessário empreender muito esforço para assimilar o motivo da posterior Constituição de 1937 ter se omitido a respeito do instituto.

A inauguração da ditadura do Estado Novo e a consequente outorga da nova Carta Constitucional foi um período no qual extinguiram-se quaisquer suspiros de democracia:

[...] dissolvidos os órgãos do Poder Legislativo, tanto da União como dos Estados-Membros, dominou a vontade despótica do presidente, transformado em caudilho, à maneira do caudilhismo dominante nas Repúblicas latino-americanas. Os Estados-Membros viveram sob o regime de intervenção federal, sendo os interventores na verdade delegados do presidente. A liberdade de imprensa e de opinião foi amordaçada e também dissolvidos os partidos políticos (FERREIRA, 1999, p. 57).

Na sequência, resultado de um período de luta contra a ditadura e tentativa de desenvolvimento de uma nova estrutura democrática, surgiu a Constituição de 1946. Esse cenário foi o responsável por introduzir, novamente, em sede constitucional, a previsão das Comissões Parlamentares de Inquérito, conforme pode-se concluir da leitura dos seguintes dispositivos da mencionada Carta:

Art. 53. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões parlamentares de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço de seus membros.

Parágrafo único. Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40.

Por sua vez, a redação do parágrafo único do artigo 40 informa:

Art. 40. [...]

Parágrafo único. Na constituição das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva câmara.

De acordo com Carajescov (2007), um dos aspectos que merece maior destaque na redação do artigo 40, da Constituição de 1946, é a fixação constitucional do princípio da proporcionalidade partidária e sua aplicação às comissões parlamentares de inquérito. Conforme esse princípio, a composição das comissões de investigação deve refletir, tanto quanto possível, as forças políticas que integram o plenário da Casa Legislativa.

Essa necessidade de proporcionalidade na atuação das forças políticas, implantada em 1946 e ainda prevista na CF/88, visa, essencialmente, “garantir que no seio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito se reproduza a correlação de forças vigente no plenário da Casa Legislativa” (CARAJEESCOV, 2007, p. 93). Essa lógica apenas tem por escopo adequar-se à premissa de acordo com a qual a minoria se encontra legitimada para dar início ao processo de investigação, porém, sujeita-se à dinâmica imposta pela vontade da maioria.

Sob a vigência da Constituição de 1946 é que foi editada a Lei federal 1.579, de 18 de março de 1952, que visou regulamentar os dispositivos constitucionais suprarreferidos, servindo de fundamento, até hoje, para nortear a atividade investigatória do Parlamento. Obviamente, tendo em vista que, nesse espaço de tempo, o Brasil teve duas Constituições (a de 1967 e a atual, de 1988), foram promovidos alguns pequenos ajustes à sua redação original.

Posteriormente, veio a superveniência da Constituição de 1967, fruto do golpe militar de 1º de abril de 1964, que destituiu do poder o Presidente constitucional João Goulart e sugou o Brasil, mais uma vez, às imposições obscuras da ditadura.

Nesse sentido, vale o alerta de que:

A Constituição de 1967, ao contrário da de 1946, está voltada para o fortalecimento do Poder Executivo e da autoridade do Presidente da República. A Constituição converte o Presidente em legislador, conferindo-lhe a competência de expedir decretos-leis sobre as matérias de segurança nacional, finanças públicas, cabendo-lhe também preencher, a seu juízo, o conteúdo de uma e de outra, na falta de definição constitucional (art. 58). Ampliou-se a competência legislativa exclusiva do Presidente da República (art. 60, I, II, III e IV) e a iniciativa presidencial ficou protegida pela proibição

de emendas de Deputados e de Senadores (art. 60, parágrafo único) (HORTA, 1999, p. 59).

Apesar da característica falta de equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo, a Emenda Constitucional 01, de 17 de outubro de 1969, inovou em relação à ordem constitucional de 1946, na medida em que ficou autorizada a criação das denominadas comissões mistas de inquérito, ou seja, as comissões especiais de investigação que reúnem integrantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BULOS, 2001).

A mesma Constituição de 1967 fixou limites que transpareciam, nitidamente, a regência de um regime antidemocrático, cuja lógica fez com que o Poder Legislativo fosse asfixiado pelo Poder Executivo. Entre esses limites, deve-se salientar a impossibilidade de funcionarem, concomitantemente, mais de cinco comissões de inquérito no Parlamento Federal, salvo deliberação majoritária em sentido contrário, bem como a não permissão da criação de despesas com viagens por parte dos seus membros (CARAJELES COV, 2007).

Consoante lição de Carajelescov (2007), mesmo após a chamada redemocratização do país, com a implantação da denominada “Nova República”, iniciada com a eleição à Presidente da República, em 15 de janeiro de 1985, de Tancredo Neves e, posteriormente, em 15 de março de 1985, a posse de seu Vice-Presidente, José Sarney, nenhuma das CPIs instaladas teve como objetivo investigar, especificamente, o Poder Executivo.

Obviamente, com a promulgação da Constituição de 1988, o cenário inverteu-se radicalmente, sendo que uma CPI foi capaz de reunir provas suficientes para embasar o impedimento do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992.

Em resumo, as Comissões Parlamentares de Inquérito estiveram previstas, expressamente, nas Constituições de 1946, 1967 e mantidas na Emenda Constitucional 1/1969. Em 1988, na data de cinco de outubro, quarta-feira, às dezesseis horas, ocorreu a promulgação da oitava Constituição brasileira. O período ficou marcado como uma fase de renovação das esperanças nacionais, abertura para novos horizontes e nascimento de boas expectativas.

Com a efetiva instituição do Estado Democrático de Direito, tal mecanismo de fiscalização ficou nitidamente fortalecido, com disciplina no artigo 58, parágrafo 3º, da Carta Magna. De acordo com o que entende Bulos (2001), o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito, quando fundamentado em um procedimento jurídico-constitucional, apresenta um resultado prático inconfundível, tendo em vista que colige dados e informações, elaborando juízos de ordem política, visando construir recomendações diretivas, que irão, por sua vez, orientar o Ministério Público na apuração da responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

O mesmo doutrinador ainda afirma:

O exercício dos poderes instrutórios jamais servirá para compelir o Executivo a agir desta ou daquela maneira. Isso seria uma invasão de competências, inadmissível dentro do esquema de separação de Poderes, albergado pelo Texto de 1988. A mensagem estampada no dispositivo, disciplinador das CPIs, na Constituição da República, procura incutir na mente do intérprete a ideia, sobejamente clara, de que as comissões parlamentares de inquérito produzem atos políticos, porquanto não lhes compete agir como se órgãos jurisdicionais fossem (BULOS, 2001, p. 191).

Portanto, pode-se afirmar, seguramente, que os efeitos jurídicos concretos quanto às infrações detectadas pelos trabalhos investigatórios das CPIs somente poderão ser alcançados com a manifestação do Poder Judiciário.

3 ABORDAGENS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS, REGIMENTAIS E JURISPRUDENCIAIS SOBRE AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, NO BRASIL, APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Importante salientar que existem três modalidades de investigação parlamentar. A primeira categoria externa-se por meio dos intitulados inquéritos parlamentares administrativos, desenvolvidos internamente, a fim de obter a identificação do cometimento de faltas funcionais por parte de servidores do Parlamento.

A segunda categoria são os inquéritos parlamentares judiciais, nos quais promove-se a apuração de eventual quebra do dever de manutenção do decoro parlamentar.

Finalmente, a terceira modalidade reside nos inquéritos parlamentares em sentido estrito, objeto de estudo da presente monografia.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe a clara visão de que a evolução do instituto da CPI é diretamente proporcional ao fortalecimento da democracia e à consolidação do Poder Legislativo como poder autônomo. Obviamente, considerando-se que a legislação federal que rege a matéria é anterior a 1998, a sua interpretação deve encontrar compatibilidade com a nova Carta Magna, valendo o mesmo raciocínio para a aplicação ou elaboração dos regimentos internos das Casas Legislativas.

Um aspecto digno de importante destaque é a realidade de que o Poder Judiciário brasileiro, desde a promulgação da atual Constituição Federal, com suas

sentenças e acórdãos, tem empenhado significativa participação para o processo de ampliação da compreensão da natureza jurídica e política das comissões parlamentares de inquérito.

Assim, será objetivo deste capítulo identificar os aspectos fundamentais das Comissões Parlamentares de Inquérito, tais como as disposições constitucionais, legais, regimentais e jurisprudenciais. Analisar-se-á, ainda, o estágio atual de evolução do instituto, na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de 1989, do Estado do Rio Grande do Sul.

3.1 Análise das Comissões Parlamentares de Inquérito diante da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, do Estado do Rio Grande do Sul

A base fundamental das Comissões Parlamentares de Inquérito está firmada no artigo 58, parágrafo 3º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou ato de que resultar sua criação.

[...]

§3º. As Comissões Parlamentares de Inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Diante da leitura do texto constitucional suprarreferido, pode-se afirmar que as CPIs caracterizam-se como comissões temporárias, que objetivam investigar fato(s) certo(s) e determinado(s). Além disso, o requisito da subscrição por parte de apenas um terço dos parlamentares para a sua instalação deve ser fielmente observado pelo Presidente do Parlamento e pela respectiva Mesa Diretora, tendo em vista tratar-se de um direito público subjetivo das minorias.

Um relevante aspecto a ser considerado é a clareza com a qual a CF/1988 informa que as conclusões das investigações parlamentares serão encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores:

As CPIs não podem nunca impor penalidades ou condenações. Os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional encaminharão o relatório da CPI respectiva e a resolução que o aprovar 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 e, assim, existindo elementos, para que promovam a responsabilização civil, administrativa ou criminal dos infratores (LENZA, 2013, p. 556).

O instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito não é um instrumento adequado para imiscuir-se na vida privada dos cidadãos ou entidades, interferindo em fatos da vida particular. Ao contrário, seu exercício deve ficar rigorosamente limitado ao interesse público. Além disso, seja de forma expressa ou implícita, o caráter auxiliar das referidas comissões exige que elas se comportem no quadro de atribuições do Legislativo, ou seja, a competência legislativa do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais é parâmetro a ser observado na prática do instituto (BULOS, 2001).

Um dos aspectos dignos de intenso estudo, e ainda controverso na doutrina e jurisprudência, é o real significado da expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”. Com apoio no raciocínio empregado por Bulos (2001), as comissões parlamentares de inquérito não foram investidas de todos os poderes das autoridades judiciais, mas apenas daqueles de investigação. Isso significa que, à semelhança dos juízos de instrução, as CPIs detêm poderes meramente instrutórios, não lhes cabendo julgar, decidir, aplicar o direito no caso concreto. O resultado dos seus trabalhos é formalizado através de um relatório final que, se concluir pela existência de irregularidades, será encaminhado ao Ministério Público, estadual ou federal, de acordo com os interesses afetados.

Portanto, a mencionada cláusula “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” não viabiliza a transformação das CPIs em organismos jurisdicionais, afinal, somente esses é que podem determinar medidas assecuratórias, as quais se incluem no poder geral de cautela dos juízes, tais como sequestro, arresto, hipoteca, indisponibilidade de bens, entre outros (TUCCI, 2012).

Percebe-se que a confusão produzida pela mencionada redação da CF/88 poderia ter sido evitada, pois se o complemento “das autoridades judiciais” não houvesse sido incluído junto à terminologia “poderes de investigação”, não existiria espaço para discussões. Um texto simples e objetivo evitaria a formação de

audaciosas comissões parlamentares, que alicerçam sua atuação em uma injustificada e inconstitucional “competência jurisdicional”, praticando medidas inerentes ao Poder Judiciário (BULOS, 2001).

Consoante Bulos (2001), as medidas de fiscalização deflagradas pelas CPIs encontram limitações materiais nos direitos fundamentais inseridos na própria Constituição, tais como a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III), a honra (artigo 5º, X), a intimidade (artigo 5º, X), a vida privada (artigo 5º, X), a cláusula do devido processo legal, os princípios da isonomia (artigo 5º, *caput* e inciso I), do juiz e do promotor natural (artigo 5º, XXXVII e LIII), da inafastabilidade do controle jurisdicional (artigo 5º, XXXV), da ampla defesa (artigo 5º, LV), da obtenção de prova ilícita (artigo 5º, LVI), da publicidade dos atos processuais (artigo 5º, LX, e 93, IX), da motivação das decisões dos órgãos públicos (artigo 93, IX), além de outros.

Evidente que, em ocorrendo violação a um desses direitos, por parte da Comissão Parlamentar, abre-se a possibilidade de questionar o ato na via judicial, não se impondo, pelo ordenamento jurídico, “a vetusta regra do direito inglês segundo a qual qualquer ato da Câmara dos Comuns não se mostra passível de revisão pelo Poder Judiciário” (CARAJELESCOV, 2007, p. 179).

Tucci (2012) aduz que, atualmente, apenas estão excluídos do crivo do Judiciário os atos políticos praticados por CPI, no âmbito de suas atribuições constitucionais, os quais se fundamentam na discricionariedade. Nas demais situações, ocorrendo violação à CF, à lei ou ao Regimento Interno do Parlamento, o controle é possível e necessário. Ironicamente, é de competência do próprio judiciário definir quais atos praticados por uma Comissão Parlamentar são *interna corporis* e, em razão disso, insuscetíveis de controle jurisdicional, e quais não são.

A verdade é que, ocorrendo afronta a um direito subjetivo público constitucional, viabiliza-se a impetração de Mandado de Segurança ou Habeas Corpus, dependendo do caso concreto.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXIX, dispõe que:

conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Na sequência, o inciso LXX do mesmo artigo estabelece a possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo, cuja regulamentação infraconstitucional, do mesmo modo da ação individual, encontra amparo na Lei Federal 12.016/2009.

A autoridade coatora será o Presidente da CPI, mesmo quando o ato impugnado emergir de deliberação do Plenário da comissão, a exemplo do que ocorre nas determinações de quebras de sigilo bancário, fiscal e telefônico. No que tange à competência para julgamento do remédio constitucional analisado, alerta-se que, se a autoridade coatora, presidente da comissão parlamentar, pertencer à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, o *mandamus* será da competência originária do Supremo Tribunal Federal, em obediência à lógica imposta pela própria Carta Magna.

Carajelescov (2007) adverte que, no plano estadual, se assim fixada pela Constituição local, a competência para julgamento será do Tribunal de Justiça, em função da aplicação do princípio da simetria com a regra firmada no artigo 102, inciso I, alínea “d”, da Carta da República.

A conclusão acima é extraída da redação do texto constitucional, que, com clareza meridiana, informa que:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...]

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

No âmbito municipal, o mesmo autor conclui que, como regra, a competência para processar e julgar os mandados de segurança impetrados contra ato praticado por comissão parlamentar de inquérito municipal será, em primeira instância, do juiz estadual cível ou da fazenda pública, nas comarcas em que existir esta especialização.

Outro remédio constitucional frequentemente utilizado em face de abusos perpetrados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito é o *habeas corpus*, que também possui abrigo constitucional, conforme se depreende abaixo:

Art. 5º. [...]

LXVIII – conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

Sua regulamentação infraconstitucional encontra-se nos artigos 647 ao 667 do Código de Processo Penal.

De fato, a atuação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito e as consequências do pleno desenvolvimento dos seus trabalhos e atribuições pode, ao menos potencialmente, expor a risco a liberdade individual de locomoção dos envolvidos.

Para elucidar a questão, mostra-se válido o seguinte alerta:

É fato que o *habeas corpus* tem sido utilizado de forma tão frequente quanto inapropriada para o fim de afiançar o direito ao silêncio aos convocados a depor perante CPI, decorrente do *privilege against self-incrimination*. Essa, no entanto, é uma garantia posta à disposição do inquirido, independentemente de provimento jurisdicional assecuratório, razão pela qual falece interesse jurídico na obtenção do *writ*, eis que caberá ao depoente, no momento da inquirição e independentemente de ordem judicial, avaliar a conveniência de responder ou não, aos questionamentos formulados pelo órgão parlamentar sob o pálio da precitada garantia (CARAJELESCOV, 2007, p. 190-191).

Semelhantemente ao que ocorre no mandado de segurança, o *habeas corpus* terá como autoridade coatora o presidente da CPI, que praticou o ato carregado de ilegalidade ou abuso de poder, nos termos do que dispõem os respectivos artigos que regulam a matéria no Código de Processo Penal.

Na mesma linha de raciocínio, partindo o ato atacado de CPI instalada na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, a competência para julgamento de eventual postulação judicial, em obediência ao artigo 102 da CF, será do Supremo Tribunal Federal. Se, por outro lado, a violação ao direito da liberdade de locomoção emanar de CPI estadual, a competência poderá ser da Corte de Justiça do Estado, caso exista essa previsão na Constituição Estadual, nos termos da interpretação que

surge na aplicação do já referido princípio da simetria, encontrado no artigo 25 da Carta Magna.

Por fim, o *habeas corpus* ou mandado de segurança, no âmbito municipal, será impetrado perante o juiz de Direito, na primeira instância do juízo estadual, tendo em mente que autoridades legislativas municipais não possuem foro de prerrogativa de função.

É indispensável que se leia e interprete a CF/88 de maneira sistemática, a fim de que nenhum dos princípios nela expostos venha a sofrer lesão em detrimento de outros. No caso concreto, em situações de aparente conflito entre princípios constitucionais, deverá incidir uma criteriosa ponderação de valores, fazendo com que, eventualmente, determinado preceito sobreponha-se ao outro, mas nunca o sufoque a ponto de torná-lo inaplicável (LENZA, 2013).

Para que se alcance o objetivo específico do presente trabalho, a localização dos Estados-membros na atual conjuntura constitucional é tarefa de notável importância.

Como se sabe, as unidades federativas, como entidades subnacionais autônomas, possuem personalidade jurídica de direito público interno, revelando-se como integrantes da União. Nessa qualidade, são possuidoras de autonomia administrativa e legislativa (autogoverno, autolegislação e autoarrecadação).

Costa (2012) leciona que os Estados têm autonomia para se organizar e se reger por meio de Constituições e leis estaduais, submetendo-se tal processo legislativo às regras estabelecidas para o processo federal, consoante dispõem os artigos 59 a 69 da Constituição Federal de 1988. Além disso, determinou-se que, na Federação, as competências expressas seriam da União e dos Municípios, enquanto aos Estados estaria reservada a competência residual, tendo como meta adequar a legislação aos interesses regionais, que são diversos dos interesses federal e municipal.

Pode-se afirmar que a Constituição estadual traduz, no âmbito estadual, a expressão mais elevada da autonomia dos entes federados, que, conforme já

alertado, não é absoluta, tendo em vista que encontra limitações na própria Constituição Federal.

Entre os limites, evidencia-se o conteúdo do artigo 25 da Carta Maior, que impõe a observância ao princípio da simetria. Nesse ponto, deve-se lembrar de que o referido princípio faz com que os requisitos, prerrogativas e limites das Comissões Parlamentares de Inquérito, arrolados na Carta Magna, devam ser observados pelos Estados-membros e pelos municípios. Ou seja, são de reprodução obrigatória.

Portanto, no ato de elaboração da Constituição Estadual, o Parlamento tem o dever de estar atento a diversos princípios e limitações que se revelam como normas de observância obrigatória pelos entes federados. A primeira categoria de princípios está elencada no artigo 34, inciso VII, da CRFB/88, e são conhecidos como princípios sensíveis, tendo em mente que são indispensáveis para garantir certo equilíbrio e autonomia aos entes federados.

A segunda classe é conhecida como princípios estabelecidos, pois reúnem um conjunto de normas que a Constituição da República impõe às Constituições estaduais. Tais imposições são apresentadas de forma expressa nos artigos 19, 93 e 127, e de forma implícita nos artigos 21, 22 e 153. Por outro lado, os princípios extensíveis têm como missão manter a estrutura do próprio Estado e da Federação, sendo indispensáveis para o modelo de Estado idealizado pelo Constituinte originário. Identificam-se, essas normas, nos artigos 27, 28, 37 e 58, parágrafo 3º.

Feita essa análise, conclui-se que o artigo da Carta Magna que disciplina o instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito revela-se como um princípio extensível, sendo obrigatória a sua reprodução, tanto no âmbito estadual quanto no municipal. Nesse sentido, em paráfrase às ideias mais relevantes do relatório elaborado pelo Ministro Eros Grau, na ADI 3.619, percebe-se que o poder democrático é exercido, fundamentalmente, pelo Poder Legislativo, conferindo-se à minoria parlamentar a missão de controlar a correta aplicação dos recursos públicos. Inviabilizar o trabalho da minoria, que é representada pelo terço de membros do Congresso, mostra-se, inegavelmente, como uma afronta à própria democracia, por ausência de controle do poder público.

Ainda, de acordo com as valiosas informações constantes no texto da referida ADI, a previsão constitucional do artigo 58, parágrafo 3º, garante a eficácia da base democrática, e, por consequência, da representação de todos os segmentos da sociedade. Isso significa que as atuações da maioria e da minoria parlamentar se completam, revelando que a democracia deve ser interpretada não somente como o poder da maioria, mas do povo em geral, incluindo, nesse aspecto, a minoria.

Nesse sentido, entende-se que a Constituição Estadual de 1989, do Estado do Rio Grande do Sul, conforma-se, integralmente, com o texto da CF/1988, elencando, em detalhes, a forma de exercício das prerrogativas do instituto em análise, o que, por sinal, apenas têm o objetivo de tornar mais claro o sentido que a CF quis atribuir às CPIs, tais como o direito de receber petições, reclamações ou representações contra atos ou omissões de autoridades públicas ou entidades públicas; direito de solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão para prestar informações; prazo para envio das conclusões ao Ministério Público etc.

As comissões subdividem-se em permanentes e temporárias (especiais):

As comissões podem ser permanentes ou especiais, sendo as primeiras aquelas que a Câmara ou o Senado instituírem em seu regimento interno, como órgãos internos e especializados da própria instituição, para o fim de examinar e emitir parecer prévio a respeito das proposições que devam ser deliberadas pelo Plenário. O número de comissões permanentes deve ser fixado no regimento, para atender às especificidades locais (COSTA, 2012, p. 263).

Por outro lado, as comissões temporárias, conforme dispõe a própria Carta Magna, são constituídas, precisamente, para estudos, para representação social ou, ainda, para investigação ou inquérito. Neste último caso, as conclusões da comissão só têm valor de informação para eventuais processos que resultem do trabalho de investigação parlamentar. Não obstante tal caráter meramente informativo, verificado o envolvimento ilícito de algum parlamentar no(s) objeto(s) de investigação da CPI, nada impede que a respectiva Casa promova, imediatamente, a punição, inclusive, através da cassação do mandato.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul faz referência expressa às Comissões Parlamentares de Inquérito, coadunando suas disposições com a Constituição Federal, conforme o que segue:

Art. 56. A Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas nesta Constituição, no seu Regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1.º Na constituição de cada comissão será assegurada, quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares.

§ 4.º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento, serão criadas para apuração de fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço dos Deputados.

§ 5.º As conclusões das comissões parlamentares de inquérito serão encaminhadas, se for o caso, no prazo de trinta dias, ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores.

Portanto, válido salientar que uma Comissão Parlamentar de Inquérito instalada no âmbito estadual (Assembleia Legislativa) encontra respaldo no suprarreferido artigo da Constituição gaúcha, além do amparo procedimental especificado no Regimento Interno do Parlamento, que será um dos objetos de análise nos próximos parágrafos.

3.2 Legislação federal e Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Infraconstitucionalmente, além das disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal, regulam a matéria a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952; a Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000, dispondo sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito, e, por fim, a Lei Complementar nº 105/2001 (§ 2º do art. 4º), oportunizando às CPIs, perante as instituições financeiras, informações privilegiadas, que, em outras ocasiões, somente seriam viabilizadas por meio de autorização judicial. Os diplomas legais acima mencionados têm aplicação nas duas Casas do Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais. Portanto, mais do que leis federais, são leis nacionais, que incidem sobre todos os níveis federativos.

É válido o destaque de que, até a edição da Lei nº 1.579, recepcionada, em suas linhas gerais, pela manifestação originária de 1988, “as Constituições Federais e os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal eram os únicos instrumentos jurídicos que cuidavam de estabelecer regras às Comissões” (ZOUAIN, 2011, p. 13).

Entretanto, não há como tecer uma cuidadosa abordagem do instituto sem informar que existem doutrinadores e operadores jurídicos que sustentam a tese de que a Lei nº 1.579/52 não foi recepcionada pela Constituição de 1988.

Analisando os variados entendimentos doutrinários, da Silva (2011) sustenta a tese de que a Lei nº 1.579/52 não possui elementos para ser recepcionada, pois o artigo 58 da Carta Magna não a menciona em momento algum. Pelo contrário, a recomendação do texto constitucional é de que a complementação necessária à operacionalização das CPIs esteja prevista nos Regimentos Internos das respectivas Casas Legislativas que as instaurarem.

Outro aspecto analisado pelo autor supracitado é que legislação semelhante não poderia ser editada no âmbito estadual, pois, nos termos do que estabelece o artigo 22 da CF/88, é da competência exclusiva da União legislar sobre matéria de direito penal.

De acordo com o princípio da recepção, as normas jurídicas elaboradas na vigência do ordenamento jurídico anterior são recebidas e adaptadas ao novo ordenamento. O referido princípio estabelece a exigência de que o direito anterior seja, necessariamente, compatível, total ou parcialmente, com o novo texto constitucional editado. Qualquer antinomia é expurgada em razão da supremacia da Carta Federal. Trata-se, em verdade, do efeito ab-rogatório proveniente da força inerente dos preceitos constitucionais, que invalidam todas as normas e atos normativos que lhes forem contrários, direta ou indiretamente (BULOS, 2001, p. 193).

A Lei nº 10.001/00 está intimamente relacionada às conclusões das CPIs, visando a obtenção da máxima eficácia do trabalho investigatório do parlamento, a fim de que haja perfeita sincronia entre o Poder Legislativo e as providências tomadas pelo MP, alcançando-se, desse modo, os elevados propósitos do instituto.

Nessa lógica:

O mencionado diploma normativo procurou priorizar os procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público, bem como por outros órgãos do Estado, a fim de que as conclusões das CPIs tenham executoriedade. É que o término dos inquéritos parlamentares sempre foi alvo de observações

maledicentes, sob o adágio de que sempre terminam em pizza (BULOS, 2001, p. 196).

Com efeito, a Lei nº 10.001/00 é clara ao dispor que os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado ou do Congresso Nacional devem encaminhar o relatório da investigação parlamentar, juntamente com o projeto de resolução que o aprovar, aos chefes do Ministério Público da União ou dos Estados, ou, ainda, às autoridades administrativas competentes.

De acordo com o artigo 2º da legislação supramencionada, a partir do recebimento do relatório final, a respectiva autoridade terá o prazo de trinta dias para informar ao remetente as providências a serem tomadas. Na sequência, o parágrafo único do mesmo diploma legal exige comunicação semestral, por parte da autoridade competente, sobre a fase em que se encontra o processo judicial ou o procedimento administrativo, até a sua finalização. A lei 10.001/00, em seu artigo 3º, também dispõe que essas medidas terão prioridade sobre qualquer outra, com exceção dos pedidos de *habeas corpus*, *habeas data* e mandado de segurança.

Além dos poderes destinados ao desenvolvimento da atividade de instrução, as comissões parlamentares de inquérito possuem outros, indicados nos regimentos das Casas Legislativas.

Assim:

O objetivo dos regimentos internos é dispor sobre matérias intrínsecas ao Parlamento. São adjetivados de internos porque criados para vigorar no interior das respectivas Casas Legislativas, e não fora delas. O espectro dos preceitos regimentais não engloba os cidadãos em geral, visto que existem para reger a vida *interna corporis* do Legislativo. A função dos regimentos internos é complementar o Texto Supremo, pois ele próprio assim determinou (§ 3º do art. 58). Complementar a *Lex Mater* significa suprir-lhe os vazios, preencher-lhe os claros, por meio das prescrições materiais do regimento interno (BULOS, 2001, p. 209).

Então, lógica é a conclusão de que as leis ordinárias, leis complementares e emendas à Constituição posicionam-se num patamar de hierarquia superior aos regimentos internos. Qualquer raciocínio diverso do ensinamento supracitado caracterizar-se-á como uma frontal violação à supremacia da Carta Política e do pórtico da legalidade, previsto no artigo 5º, inciso II, da CF/88.

Diante disso, percebe-se que os regimentos internos, de quaisquer das Casas do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas ou das Câmaras de Vereadores deverão observar, além das normas da Constituição Federal, os preceitos registrados no Código de Processo Penal, no Código Penal, na Lei 1.579/52, e outros diplomas legais que venham a regular o tema CPI.

O doutrinador acima referido faz outra interessante reflexão sobre o assunto:

E os preceptivos regimentais poderão suplementar matérias que não foram recepcionadas pela Constituição, e pelas leis, complementando, assim, possíveis vazios normativos pertinentes ao exercício dos poderes investigatórios das CPIs? Preceitos de regimentos que não foram recepcionados pelas normas constitucionais e legais em nenhuma hipótese servirão de fonte supletiva para possíveis vácuos normativos (BULOS, 2001, p. 210).

Na sequência, o autor esclarece os motivos de tal conclusão, expondo os riscos que afetariam o Estado Democrático de Direito se o entendimento não fosse esse:

Do contrário, seria conceder ao Parlamento uma competência injustificada, abrindo-lhe a possibilidade de controlar toda e qualquer matéria, por intermédio de simples disposições regimentais, que, conforme já dissemos, existem para reger a vida *interna corporis* do Legislativo, e não para disciplinar a conduta dos cidadãos na sociedade. Como o parlamento, no exercício do inquérito parlamentar, deve seguir um procedimento jurídico-constitucional, sua postura deve pautar-se na legalidade. Só assim será lícito o seu mister de controlar os negócios em geral (BULOS, 2001, p. 210).

Conforme Lenza (2013), em razão do equilíbrio no pacto federativo e do princípio da separação de poderes, que torna indispensável o desenvolvimento da atividade de fiscalização, é possível a criação de CPIs nos âmbitos estadual, distrital e municipal.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul é o diploma legal que regula, nos artigos 83 e seguintes, com detalhes, como se proceder à operacionalização da CPI, sendo que todos os princípios já delineados pela Constituição Federal deverão ser rigorosamente observados, tais como os da proporcionalidade, publicidade, colegialidade etc.

No início da década de cinquenta, não havia base legislativa para regular, em nível infraconstitucional, o procedimento das comissões parlamentares de inquérito.

Os únicos diplomas jurídicos que cuidavam da espécie, além da Constituição de 1946, eram os Regimentos Internos das Casas legislativas (BULOS, 2001).

Por esse motivo, em diversos artigos do Regimento Interno do Parlamento gaúcho, o conteúdo previsto na Carta Magna é, simplesmente, repetido. Evidentemente, o campo de discricionariedade reside na fixação dos direitos e deveres dos parlamentares e dos partidos que compõem o Parlamento, na forma de composição da comissão, nas normas de funcionamento da Casa para condução dos trabalhos investigativos, nas atribuições da Mesa Diretora, na tramitação das proposições, na organização das sessões, das audiências públicas, entre outros aspectos de cunho meramente organizacional.

Por isso, uma das utilidades do regimento interno é a fixação de um prazo para a conclusão dos trabalhos de investigação, pois, diferentemente das comissões permanentes, que subsistem através das legislaturas, as comissões temporárias extinguem-se, naturalmente, ao término do mandato legislativo, ou antes, pela ocorrência do preenchimento das finalidades a que se destinam (ZOUAIN, 2011).

Afirmar que os regimentos internos deverão limitar-se a questões meramente organizacionais significa dizer que deverá ser declarada inconstitucional qualquer pretensão das Casas Legislativas que venha a promover a elaboração de normas internas colidentes com as disposições constitucionais.

3.3 A influência jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF)

Em todos os ramos do direito, a análise das orientações jurisprudenciais é uma medida fundamental. Os juristas ainda não formaram um consenso a respeito da caracterização da jurisprudência como fonte do direito, pois subsiste significativo debate acerca da sua correta definição.

Cada país confere relevância distinta às diversas fontes do direito. O Brasil, por exemplo, cujo modelo jurídico é marcado pela tradição romano-germânica, considera a lei como a principal fonte do Direito, relegando às demais uma mera função de fonte secundária. Por outro lado, isso não ocorre nos países cujo sistema

adotado é o *Common Law*, pois, nessas nações, a jurisprudência possui rica interferência no estudo e aplicação do direito, por analogia de casos passados.

No Brasil, com o sistema da *Civil Law*, excetuando a figura da súmula vinculante, em regra, as consultas de jurisprudência possuem o condão de, meramente, convencer o magistrado no ato de proferir o seu voto ou decisão judicial.

No entanto, a prática forense vem revelando que a simples aplicação da lei aos casos concretos é insuficiente para conduzir a lúcidas decisões. O instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito é um bom exemplo para a compreensão desse cenário, tendo em vista que a dinamicidade das investigações parlamentares e a própria lógica democrática transbordam os limitados contornos legais, exigindo, frequentemente, novas respostas por parte do Poder Judiciário.

Com efeito, se a legislação possuísse autossuficiência e perfeição, a análise dos casos concretos poderia ser subsumida através de programas de computação, com funcionários técnicos em localização de normas aplicáveis às situações apresentadas. Entretanto, as relações humanas possuem graus de complexidade inimagináveis, tornando a atividade do magistrado, atualmente, indispensável. Nesse cenário, não há como pensar na aplicação do direito sem o emprego do raciocínio, da bagagem moral, cultural e da experiência de vida daquele que julga.

Um assunto que chegou em diversas oportunidades ao campo de debate do Supremo Tribunal Federal diz respeito aos requisitos para instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

A Constituição Federal fixa como requisitos à regular deflagração de uma investigação parlamentar a subscrição de um requerimento por parte de, no mínimo, um terço dos deputados ou senadores, a imprescindibilidade da determinação de um ou mais fatos e o estabelecimento de um prazo para a conclusão dos trabalhos.

Não obstante o cumprimento desses três requisitos constitucionais, algumas Casas Legislativas submetem o requerimento de constituição da Comissão Parlamentar de Inquérito à deliberação do plenário, obstaculizando o livre desempenho das atribuições destinadas aos grupos minoritários.

Diante de situações semelhantes à narrada, o Supremo Tribunal já teve a oportunidade para se manifestar:

MANDADO DE SEGURANÇA - QUESTÕES PRELIMINARES REJEITADAS - PRETENDIDA INCOGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO MANDAMENTAL, PORQUE DE NATUREZA "INTERNA CORPORIS" O ATO IMPUGNADO - POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS DE CARÁTER POLÍTICO, SEMPRE QUE SUSCITADA QUESTÃO DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL - O MANDADO DE SEGURANÇA COMO PROCESSO DOCUMENTAL E A NOÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA LIQUIDEZ DOS FATOS SUBJACENTES À PRETENSÃO MANDAMENTAL - COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DE QUALQUER DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER. (Mandado de Segurança Nº 26441, Pleno do Supremo Tribunal Federal, Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 25/04/2007, publicado 17/12/2009).

A decisão analisada lembrou que, no direito brasileiro, há um estatuto constitucional das minorias parlamentares, onde suas prerrogativas – incluído o direito de fiscalizar e investigar – precisam ser respeitadas, caso contrário, ao Poder Judiciário é que caberá a proteção ao direito de oposição.

Raciocínio diverso revelar-se-ia como uma transparente afronta à prática republicana, inerente ao Poder Legislativo e ao próprio Estado Democrático de Direito. A concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar não pode apresentar-se como requisito à participação ativa e integral dos interesses da minoria presente no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas ou, ainda, nas Câmaras de Vereadores.

Portanto, a referida decisão não promoveu nada além do que a garantia do direito público subjetivo das minorias de exercitarem, de um modo pleno, as suas atribuições, especialmente o que lhes é assegurado pelo artigo 58, § 3º, da Constituição Federal.

A decisão abaixo colacionada analisou importante questão a respeito da imposição legal de prioridade nos procedimentos adotados por órgãos como o Ministério Público e Tribunal de Contas, no que tange às conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI 11.727/2002 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE DISPÕE SOBRE “A PRIORIDADE, NOS PROCEDIMENTOS A SEREM ADOTADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO, TRIBUNAL DE CONTAS E POR OUTROS ÓRGÃOS A RESPEITO DAS CONCLUSÕES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO”. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I E 127, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 3041, Pleno do Supremo Tribunal Federal, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 10/11/2011, publicado em 31/12/2012).

A lei nº 11.727/2002 do Estado do RS impunha obrigações ao Ministério Público, Tribunal de Contas e outros órgãos, no sentido de impeli-los a prestar informações e a dar prioridade na tramitação processual, além de prever sanções no caso de seu descumprimento.

Essa legislação, portanto, que regulou matéria de natureza processual, foi declarada inconstitucional, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 3041.

Incontestável é o fato de que a referida legislação estadual, ao prever sanções no caso de seu descumprimento, violou a previsão constante no artigo 22, I, da CF/88, que refere as matérias de competência privativa da União.

Além disso, a decisão do Supremo Tribunal Federal salientou que a exigência legal de que o Parquet informe ao Parlamento local as medidas adotadas em relação às conclusões que lhe forem enviadas configura uma clara ingerência do Poder Legislativo, em vilipêndio ao princípio da autonomia funcional do Ministério Público.

Outro aspecto alertado pela decisão é a possibilidade de que as investigações levadas a efeito pelo Parlamento deságuem na descoberta de crimes cuja promoção da responsabilidade civil ou criminal esteja no campo de competência do Ministério Público Federal. Nessa hipótese, numa absurda afronta ao modelo federativo, o Ministério Público Federal teria que prestar contas à Assembleia Legislativa gaúcha.

A seguir, promover-se-á a análise de uma jurisprudência cujo objeto da decisão, proferida pelo STF, permanece suscitando acaloradas discussões políticas e jurídicas. Tratam-se dos poderes e limites das CPIs, conforme consta abaixo:

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADA - VALIDADE - EXISTÊNCIA SIMULTÂNEA DE PROCEDIMENTO PENAL EM CURSO PERANTE O PODER JUDICIÁRIO LOCAL - CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO IMPEDE A INSTAURAÇÃO, SOBRE FATOS CONEXOS AO EVENTO DELITUOSO, DA PERTINENTE INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR - MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. A QUEBRA FUNDAMENTADA DO SIGILO INCLUI-SE NA ESFERA DE COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. (Mandado de Segurança Nº 23639, Pleno do Supremo Tribunal Federal, Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 16/11/2000, publicado em 16/02/2001).

A impetração do mandado de segurança acima destacado oportunizou à Suprema Corte manifestar-se sobre a (im)possibilidade de uma CPI promover, sem a intervenção do Poder Judiciário, a quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico.

O relator esclareceu que tais providências, se acompanhadas de razoável fundamentação, são possíveis, tendo em mente que a cláusula de reserva jurisdicional não alcança o tema da quebra de sigilo, por expressa reverência ao famigerado artigo 58, § 3º, da CF/88.

O voto do relator foi de distinta lucidez ao reafirmar que, sempre que o debate referir-se às investigações parlamentares, o princípio constitucional da reserva de jurisdição só poderá ser invocado nas hipóteses de busca domiciliar (art. 5º, XI, CF), interceptação telefônica (art. 5º, XII, CF) e decretação da prisão, com exceção, obviamente, dos casos de flagrância penal (art. 5º, LXI, CF).

A fim de concluir o raciocínio exposto na decisão suprarreferida, é imprescindível que não passe despercebida a diferença existente entre a quebra do sigilo telefônico e a interceptação telefônica:

A jurisprudência do STF estabeleceu distinção entre a determinação de interceptação de comunicações telefônicas, submetida à cláusula de reserva de jurisdição (cf.art. 5º, inc. XII, da CF), e a quebra do sigilo dos dados telefônicos, por meio da obtenção dos registros de telefonemas, não submetida à cláusula de reserva de jurisdição e, portanto, passível de ser determinada por comissão parlamentar de inquérito (CARAJELES COV, 2007, pg. 152).

O último alerta a ser feito é que os registros de telefonemas acessíveis sem a moderação do Poder Judiciário limitam-se às informações contidas nos arquivos das companhias telefônicas, tais com a data, duração, horário, quantidade de chamadas, custo das mesmas, mas não ao conteúdo comunicado, cujo acesso depende, em qualquer hipótese, do aval de um magistrado.

Como se percebe, a Constituição Federal, as leis e os regimentos internos não são suficientes para prever as lacunas que se formam, na medida em que os casos concretos vão surgindo.

São as decisões judiciais, em especial os entendimentos jurisprudenciais consolidados pelo Supremo Tribunal Federal, que vão determinando a dinâmica de inúmeras CPIs, pois sempre haverá espaço para discutir eventual abuso de direito, seja por parte da própria comissão, seja por parte das pessoas e entidades públicas ou privadas submetidas ao procedimento de investigação parlamentar.

Esse capítulo, portanto, objetivou descrever as informações teóricas mais relevantes do instituto analisado, com o escopo de viabilizar a conclusão que será exposta na próxima seção.

4 A (IN)EFICÁCIA DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA TELEFONIA, INSTAURADA EM 23 DE ABRIL DE 2013, NA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No presente capítulo, o objetivo será transportar toda a carga teórica do instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito para a análise de um caso concreto. Verificar-se-á, portanto, se houve o cumprimento de todos os preceitos constitucionais e de todas as normas infraconstitucionais que regulam a matéria.

Analisar-se-á, igualmente, além do aspecto jurídico, o comportamento político, ou seja, de que forma a Casa Legislativa se portou diante da iminência da instalação de uma CPI. Assim, atentar-se-á para o comportamento assumido pelos parlamentares integrantes da base aliada do governo e da bancada de oposição, especialmente no intuito de identificar se ocorreram pressões visando o comprometimento negativo dos trabalhos de investigação do parlamento.

A Comissão Parlamentar de Inquérito da Telefonia, de acordo com as informações lançadas no respectivo relatório final, emergiu de inúmeras reclamações de danos ao consumidor, em razão da prestação inadequada dos serviços de telefonia oferecidos pelas operadoras que atuam no Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do artigo 24, VIII, da Constituição Federal, referente: (1º) falta de investimento e defasagem tecnológica nos equipamentos; (2º) áreas com coberturas, mas sem sinal ou com sinal deficiente; (3º) queda frequente de ligações telefônicas; (4º) má prestação na transmissão de dados; (5º) forma de cobrança dos cartões pré-pagos; (6º) resolutividade dos serviços de centrais de atendimento ou *call center* na solução das reclamações dos consumidores.

O setor de telecomunicações é de distinta relevância, integrando, inclusive, o rol de competências exclusivas da União. O artigo 21, inciso XI, da CF, dispõe que os serviços de telecomunicações serão explorados diretamente pela União, ou, como se verifica atualmente, através de autorização, concessão ou permissão. A sociedade contemporânea exige, de todos os cidadãos, uma comunicação rápida e eficiente, sendo que a telefonia móvel é o principal instrumento utilizado pela grande massa populacional, incluindo, nesse aspecto, tanto as classes financeiramente favorecidas quanto aquelas cujo poder aquisitivo é economicamente insignificante.

Quaisquer irregularidades, sejam elas provenientes de atos de corrupção ou, simplesmente, da má prestação dos serviços, precisam ser exaustivamente apuradas. Não é admissível que as operadoras de telefonia descumpram de maneira escancarada e recorrente aquilo que é contratado com o consumidor.

Portanto, o objetivo deste capítulo será examinar se a CPI da Telefonia revelou-se como um instrumento eficaz para acelerar a resolução dos problemas suprarreferidos.

4.1 Procedimento aplicado, desde a sua instauração à conclusão

O primeiro requisito para a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, seja em uma Câmara Municipal, em uma Assembleia Legislativa ou no Congresso Nacional, é a concordância de, no mínimo, um terço do respectivo Parlamento. Nesse contexto, Carajelescov (2007, p. 75) informa que “as comissões parlamentares de inquérito serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante o requerimento de um terço de seus membros (art. 58, § 3º)”. Diante disso, será flagrantemente inconstitucional qualquer lei federal, estadual, ou, ainda, disposição regimental que exigir uma quantidade maior de assinaturas.

O Presidente do Parlamento deve analisar os requisitos para instauração da CPI sem entrar no mérito:

Destaque-se, por oportuno, que os requisitos constitucionais para criação de uma CPI, segundo decidiu o STF na ADI 3.619, são de observância obrigatória nos âmbitos estadual e municipal e se refletem nas seguintes exigências: a) requerimento ao menos de 1/3 dos parlamentares; b) objeto

determinado; c) prazo certo de duração (PUCCINELLI JUNIOR, 2013, p. 545).

Após a instalação oficial da Comissão Parlamentar de Inquérito, Puccinelli Junior (2013) explica que se externa, efetivamente, o poder de investigação, que deverá atentar aos direitos e garantias fundamentais, bem como observar a cláusula de reserva de jurisdição em relação a determinadas medidas.

Quanto aos poderes de investigação, Fachin (2012) alerta que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm amplos poderes para desenvolver sua missão. Têm poderes para convocar autoridades, tomar depoimentos, intimar e inquirir testemunhas, indiciados, além de requisitar de órgãos públicos quaisquer informações ou documentos, e, ainda, de requerer a realização de inspeções e auditorias por parte do Tribunal de Contas etc.

Finalizados os trabalhos, um relatório conclusivo da CPI é enviado ao Ministério Público Estadual ou Federal, conforme o caso, e, também, à Advocacia Geral da União ou do Estado, para que promovam as responsabilizações, na esfera cível e penal. Inclusive, admite-se que a CPI produza relatórios parciais no decorrer dos seus trabalhos (BRANCO, 2012).

Conforme já fora destacado, a CPI ora estudada foi instalada no dia 23 de abril de 2013, através de requerimento protocolado sob o nº 01/2013, tombado no processo nº 20276 01.00 ALRS 13.5 e assinado por 52 deputados.

Após sua elaboração e assinatura, o requerimento foi remetido à Procuradoria da Assembleia, para apreciação e análise jurídica, que, após cuidadoso trabalho, exarou a promoção jurídica nº 33.170, cujo conteúdo expressou opinião favorável à instauração da comissão parlamentar.

Ato contínuo, em 11 de abril de 2013, analisado o exemplar preenchimento dos requisitos autorizadores, a constituição da CPI foi deferida, com correspondente publicação no Diário Oficial da Assembleia Legislativa, no dia 15 de abril de 2013.

O ato solene de instalação dos trabalhos foi realizado no Salão Júlio de Castilhos, localizado no primeiro andar da Assembleia Legislativa, em 23 de abril de 2013. Na oportunidade, o então Presidente do Parlamento gaúcho, Deputado Pedro

Westphalen, instalou, oficialmente, a CPI da Telefonia, empossando os seus respectivos integrantes.

Além dos parlamentares, no relatório final há o destaque de que estiveram presentes na cerimônia o Subprocurador-Geral de Justiça; representantes da Defensoria Pública e dos Ministérios Públicos Estadual e Federal; Diretor Executivo do Procon-RS; secretário da Produção, Indústria e Comércio do município de Porto Alegre-RS; presidentes Nacional e Estadual da Ordem dos Advogados do Brasil; prefeitos e vereadores de diversos municípios gaúchos; presidente da União dos Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul; dirigentes e representantes de autarquias, órgãos e empresas públicas; dirigentes e representantes das empresas de telefonia; além de outras autoridades e representantes da sociedade civil. Arrisca-se afirmar que todos os segmentos da sociedade interessados no objeto de investigação parlamentar faziam-se representados no referido encontro solene.

Na mesma oportunidade, em observância ao princípio da proporcionalidade partidária, previsto no § 1º, artigo 58, da CF/88, fruto de um entendimento político orquestrado pelas bancadas parlamentares, foram eleitos e empossados, por manifestação unânime, o Deputado Ernani Polo para presidente da comissão, o Deputado Alexandre Postal para Vice-Presidente e o deputado Daniel Bordignon para a função de relator. Desse modo, as três principais atribuições foram pulverizadas entre os representantes das bancadas de situação e oposição.

Ainda, importante deixar registrado que o prazo fixado para a conclusão dos trabalhos foi de 120 (cento e vinte) dias, prorrogáveis por mais 60 (sessenta), em estrita observância ao artigo 84 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

Na justificativa exposta no requerimento de instalação, cuja minuta fora idealizada não somente com o auxílio da Procuradoria da Assembleia, mas, também, com parcela significativa de empenho da Ordem dos Advogados do Brasil do Estado do Rio Grande do Sul e do Ministério Público, há uma rica e imponente passagem acerca da imprescindibilidade do exercício pleno da cidadania:

A cidadania até então era passiva. O cidadão brasileiro limitava-se a votar e a ser votado em eleições periódicas e ficava, em sua maioria, inerte entre uma eleição e outra. Mas isso está mudando. Hoje, a sociedade civil brasileira está amadurecendo. Passa a compreender a cidadania como um conceito ativo, como um processo político de participação e controle

permanente e contínuo do Estado pela sociedade civil. E isso se dá através de grupos de interesses ou de pressão, organizados e articulados com o Parlamento, órgão maior que representa a pluralidade política e cultural do povo brasileiro, principalmente, através de frentes parlamentares pluripartidárias (RELATÓRIO FINAL, 2013, p. 20-21).

A CPI promoveu inúmeras sessões de oitivas, que contaram com a participação das entidades públicas e privadas mencionadas no início deste capítulo. Além disso, através de aprovação do colegiado, foram realizadas 4 (quatro) audiências públicas no interior do Estado do Rio Grande do Sul, nas cidades de Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santana do Livramento e Caxias do Sul.

Outra medida adotada pela comissão foi a ampla divulgação e posterior realização de reuniões públicas, organizadas pelas Câmaras de Vereadores de Alegrete, São Francisco de Assis, Ijuí, Panambi, Santa Rosa, Santo Antônio da Patrulha, Encruzilhada do Sul, Erechim, Bento Gonçalves, Glorinha e Rosário do Sul.

Certamente, qualquer CPI que possua pretensões de alcançar bons resultados precisa manifestar-se sensível aos reclamos da sociedade na qual foi instalada. Não há como desenvolver um trabalho eficaz, principalmente quando o objeto de investigação é extremamente técnico, como o é o setor de telecomunicações, sem promover audiências públicas para colher as reclamações dos usuários, analisar a infraestrutura local disponível nas regiões e, a partir daí, contatar com os órgãos públicos e privados capazes de oferecer soluções viáveis.

No próximo subtítulo, verificar-se-á se todo o amplo leque de iniciativas tomadas pela CPI da Telefonia observou os limites impostos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

4.2 Limites

Conforme já relatado anteriormente, o artigo 58, § 3º, da CF/1988, confere às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Entretanto, algumas ressalvas são necessárias:

Não poderão, por outro lado, praticar atos sujeitos à denominada reserva jurisdicional, ou seja, que a Constituição Federal determina que somente sejam praticados por órgãos do Poder Judiciário. É o caso, por exemplo, da

interceptação telefônica, prevista na parte final do artigo 5º, inciso XII, da Carta Magna, ou da invasão domiciliar, durante o dia, por ordem judicial (artigo 5º, inciso XI, da Constituição Federal) (DANTAS, 2012, p. 608).

Na mesma esteira de limites, reside a necessidade da fixação de um prazo determinado para conclusão dos trabalhos de investigação parlamentar, sendo que “o Supremo Tribunal Federal tem entendido que são possíveis prorrogações sucessivas, desde que não ultrapasse uma legislatura” (DANTAS, 2012, p. 608).

Ao focar a atenção, com precisão, nos variados contornos assumidos pela CPI da Telefonia, não há como desviar-se da discussão gerada acerca de possível dispersão do objeto específico de investigação, que deveria recair, a princípio, somente sobre as operadoras.

Ocorre que, para a promoção de uma sóbria análise, é fundamental empreender uma correta e cautelosa interpretação, no caso concreto, dos limites constitucionais formais. Deve-se reconhecer, de acordo com Bulos (2001) e pelos próprios fundamentos constitucionais, que as referidas limitações vinculam-se à impossibilidade de investigação de fato indeterminado, à impossibilidade de renegar o *quorum* constitucional, à impossibilidade de olvidar os regimentos internos, à impossibilidade de exceder prazo certo e à impossibilidade de desvirtuamento do âmbito funcional.

Talvez, o requisito menos sensível à imediata identificação de sua violação seja a impossibilidade de investigação de fatos indeterminados, tendo em mente que a própria dinâmica dos trabalhos pode conduzir a uma expansão do objeto, sem, contudo, ferir o ordenamento jurídico.

O autor acima mencionado esclarece, com maestria, o que, de fato, pode acarretar a invalidação de uma investigação parlamentar:

[...] o Legislativo não poderá realizar comissões de inquérito para apurar e investigar crises *in abstracto*. Apenas fatos claros, objetivos, precisos, com caracteres particularizados, podem ser alvo de CPIs. Essa limitação formal consigna a *ratio essendi* da investigação parlamentar. Admitir fatos que não possuem características próprias, tornando-os objeto de comissões de inquérito, é fraudar a Constituição (BULOS, 2001, p. 35).

Tendo em mente que o objetivo inicial (objeto determinado) da investigação parlamentar da telefonia, delimitado no requerimento de instalação, era, somente,

elucidar as escancaradas violações aos direitos dos consumidores, praticadas pelas operadoras, faz-se necessário reconhecer que os trabalhos desenvolvidos foram, naturalmente, tomando rumos mais amplos.

No transcurso regular dos trabalhos, surgiram pesadas críticas contra a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), autarquia federal em regime especial, cuja função é regular os serviços de telefonia no Brasil. Na esteira de acusações, destacaram-se a ineficiência nas tarefas de regular, fiscalizar e, principalmente, a displicência na cobrança das multas “aplicadas” às operadoras.

Não bastando tais deficiências, também ficou constatado que a ANATEL não vinha conseguindo controlar a venda irregular dos bens reversíveis das concessionárias, os quais deveriam ser fiscalizados, sob pena de desfalque do patrimônio de entidade da Administração Pública Indireta. No entanto, essa expansão investigativa não lesou, em nada, as disposições constitucionais e legais a respeito do tema, além de ter aumentado o grau de eficácia da CPI, pois o problema pôde ser diagnosticado na sua real complexidade.

O conceito legislativo de autarquia é apresentado pelo Decreto-Lei nº 200/67:

Art. 5º. Para os fins desta lei, considera-se:

I – Autarquia - serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Apesar de extrapolar a proposta do presente trabalho, para a melhor compreensão do cenário, é válido destacar, consoante lição de Mazza (2013), que as autarquias especiais caracterizam-se por possuírem algumas peculiaridades normativas, que as distinguem das autarquias comuns. A principal dessas especificidades é o maior grau de autonomia (autonomia qualificada), em razão da existência de dirigentes com mandatos fixos e estabilidade no exercício de suas funções.

A verdade é que, com a implementação da tradicional política governamental de transferir para o setor privado a execução de serviços públicos, reservando ao Estado apenas a regulamentação, o controle e a fiscalização desses serviços, houve

a necessidade da criação de agências especiais, ou, como também são chamadas, agências reguladoras.

De acordo com uma das críticas lançadas no Relatório Final, o modelo adotado para a organização da ANATEL gera um impacto negativo, devido à demasiada independência em relação Governo e ao Parlamento.

Outra medida que contribuiu, significativamente, para as conclusões expostas no Relatório Final foi o depoimento de um representante do Tribunal de Contas da União (TCU), colhido na data 17 de junho de 2013. Nesse ato, restou consignado que o TCU, entre os anos de 2008 e 2012, promoveu uma auditoria contínua sobre a atuação da ANATEL, a fim de averiguar se o seu papel institucional de acompanhar e garantir a qualidade na prestação dos serviços de telefonia vinha sendo cumprido de maneira exemplar.

Entre os principais aspectos analisados pelo referido Tribunal, destacaram-se os processos de regulamentação e de fiscalização e acompanhamento; a efetividade das medidas administrativas, tal como a multa; e, principalmente, a atuação da ANATEL na defesa dos direitos e interesses dos consumidores. As conclusões do Tribunal de Contas não foram positivas, vindo a CPI da Telefonia apenas a reforçá-las, num tom uníssono, clamando por mudanças.

Não há como suscitar mácula do procedimento adotado pela comissão, pois somente uma investigação flexível, com plena exploração das possibilidades constitucionais, poderia conduzir a úteis conclusões.

4.3 Relatório Final e resultado prático

O relatório final é um instrumento de caráter propositivo, que tem por objetivo materializar as averiguações e conclusões alcançadas durante os trabalhos da comissão parlamentar de inquérito. Diante da constatação da prática de conduta tipificada como crime ou que tenha causado dano ao patrimônio público e histórico, ao meio ambiente, ao consumidor ou a outros direitos difusos e coletivos, as conclusões serão encaminhadas aos órgãos competentes para a promoção da responsabilidade civil ou criminal dos infratores (CARAJELESCOV, 2007).

O relatório final da CPI da Telefonia externou severas críticas à falta de disputa no mercado de telefonia móvel do país, salientando que não há como elucubrar soluções ao problema da má qualidade do serviço e dos altos preços praticados, enquanto apenas quatro empresas estiverem habilitadas para a prestação desses serviços.

Nesse aspecto, novamente, a ANATEL é responsável, pois os critérios estipulados para a habilitação das empresas interessadas em promover investimentos no setor são inadmissivelmente restritivos. Não há explicação que justifique a excessiva restrição de mercado que, atualmente, é imposta. Os Estados Unidos, por exemplo, contam com mais de 40 empresas na disputa de clientes, o que transforma o valor do minuto da chamada de celular quase três vezes mais barato que no Brasil.

Para melhor vislumbre dessa realidade, segue trecho dessa crítica lançada pela Assembleia Legislativa gaúcha, que merece profunda reflexão:

[...] nossa preocupação deveria ser como tornar o mercado da telefonia mais competitivo, ao invés de nos debruçarmos sobre mais regulações que, se na teoria parecem vantajosas, na prática restringem ainda mais o mercado e, por consequência, pioram a situação do usuário do serviço (RELATÓRIO FINAL, 2013, p. 59).

Junto ao relatório final, consta um Termo de Ajustamento de Conduta, o mais importante resultado prático da CPI, firmado entre os Ministérios Públicos Estadual e Federal, denominados compromitentes; a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (AL-RS); o órgão estadual de defesa do consumidor (PROCON-RS); a Ordem dos Advogados do Brasil, subseção do Estado do Rio Grande do Sul (OAB/RS); Sindicato Nacional das Empresas de Telefonia e de Serviço Móvel Celular e Pessoal (SINDITELEBRASIL), como anuentes; e, por fim, as operadoras de telefonia VIVO, TIM, OI e CLARO, denominadas compromissárias do referido TAC.

A assinatura de um Termo de Compromisso de Conduta trata-se de uma das possibilidades constantes na Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), cuja redação do artigo 5º, § 6º, estabelece que todos os órgãos legitimados poderão colher o comprometimento dos interessados, no sentido de que esses ajustem suas respectivas condutas às exigências legais, mediante cominações. O instrumento em

análise foi inserido por intermédio do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990).

Milaré (2011) leciona que o TAC revela-se como um instrumento utilizado para promover a solução pacífica dos conflitos, possuindo, portanto, natureza jurídica de transação. Seu conteúdo sempre consiste no estabelecimento de determinadas regras de conduta a serem observadas pelo interessado, o que inclui, naturalmente, a adoção de medidas destinadas à salvaguarda do interesse difuso afetado.

O mesmo autor esclarece:

Por meio do Compromisso de Ajustamento de Conduta, o interessado formaliza, espontaneamente, sua intenção de se adequar às exigências legais ou de reparar integralmente o dano por ele causado. À evidência, os órgãos públicos legitimados não poderão abrir mão do bem difuso tutelado, dada sua natureza indisponível. Admite-se convenção apenas no tocante à forma de cumprimento das obrigações (condições de modo, tempo, lugar etc.), em atenção às peculiaridades do caso concreto, e tendo em conta a capacidade econômica do infrator e o interesse da sociedade (MIRALÉ, 2011, p. 3).

Desse simples trecho, deve-se reconhecer as vantagens provenientes da assinatura de um TAC, em substituição a um eventual processo judicial, que só resultaria em mais desgaste de tempo e de recursos financeiros.

No entanto, alerta-se que aquilo que seria objeto da Ação Civil Pública deverá, necessariamente, estar presente no compromisso firmado, pois o TAC serve, tão somente, para substituir a fase de conhecimento do processo judicial. Há que se entender, portanto, que os direitos tutelados possuem caráter indisponível, protegidos por compromisso extrajudicial vinculado, no qual o limitado grau de discricionariedade reside, apenas, na convenção dos critérios de adimplemento a serem cumpridos pelo causador do dano.

Caso as obrigações assumidas pelo interessado no TAC não sejam cumpridas, serão diretamente executadas, pois a Lei da Ação Civil Pública lhe confere natureza de título executivo extrajudicial.

Expostos os contornos básicos, analisar-se-á, na sequência, o conteúdo das 13 (treze) cláusulas lançadas no TAC assinado ao final da CPI da Telefonia.

A primeira cláusula, visando a observância do artigo 6º, inciso III, da Lei 8.078/90, exigiu o comprometimento das operadoras a manterem e criarem, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, em seus respectivos endereços eletrônicos, direcionamentos para consultas dos mapas de cobertura, além de mencionarem, nos contratos de adesão que firmarem com seus consumidores, informações claras, precisas e sinceras acerca das áreas que, efetivamente, possuem cobertura de sinal.

Na segunda cláusula, as operadoras comprometeram-se a apresentar aos Ministérios Públicos Estadual e Federal, no prazo de 15 dias, um Plano Nacional de Melhoria da Prestação do Serviço Móvel Pessoal, apresentado e divulgado pela ANATEL.

Na cláusula terceira, as operadoras comprometeram-se a receber as reclamações encaminhadas pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal, e, após o recebimento, manifestarem-se, de forma fundamentada, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias.

A quarta cláusula exigiu a promoção de um mutirão no Estado do Rio Grande do Sul, em todas as cidades possuidoras de cobertura, a fim de que fossem recepcionadas as reclamações de usuários.

Em observância à quinta cláusula, as operadoras, durante os últimos 10 (dez) dias do mês de janeiro de 2014, engajaram-se em campanhas publicitárias implementadas pelo SINDITELEBRASIL, visando, essencialmente, a participação dos consumidores no mutirão mencionado na cláusula anterior.

Na sequência, a cláusula sexta estabeleceu que, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias, as operadoras apresentariam, ao Ministério Público, os avanços implementados nos seus canais de comunicação. Entre os avanços exigidos, frisa-se a facilitação da formalização de reclamações e pedidos de cancelamento do serviço, inclusive, com pronta geração de protocolo e respectivo número a ser encaminhado instantaneamente ao consumidor.

A cláusula sétima visa a conquista de investimento em tecnologia que venha a viabilizar aos consumidores, logo após o processamento da chamada, o

recebimento da informação de identificação da operadora destinatária, no intuito de que o consumidor saiba se estará submetido ao pagamento da tarifa intrarrede. No entanto, há que se mencionar que o parágrafo único da referida cláusula dispõe que essa medida somente será exigida após a publicação de regulamento em estudo na ANATEL, de conformidade com os prazos e forma previstos no referido documento.

Por sua vez, a cláusula oitava fixou o prazo de 10 (dez) dias, a contar da data da assinatura do TAC, para a implantação de efetivos canais de atendimento gratuito aos consumidores, a fim de que viabilize-se a promoção de reclamações sobre a qualidade do serviço contratado.

Através da nona cláusula, as compromissárias e os Ministérios Públicos Estadual e Federal comprometeram-se a realizar 2 (duas) reuniões por ano, no período de 2 (dois) anos, com o objetivo de identificar e dar encaminhamento a demandas de melhoria na qualidade do sinal telefônico do Estado do Rio Grande do Sul, acompanhar o projeto de investimento e demais medidas efetuadas pelas operadoras, além de dar prioridade à resolução consensual das reclamações devidamente fundamentadas.

A décima cláusula impôs às operadoras o dever de investirem no Estado, com base em uma tabela de exigências anexada ao TAC, cujo cronograma de execução foi enviado, posteriormente, ao Ministério Público.

Em razão dos transtornos acarretados pelo atraso na emissão das faturas de cobrança, a décima primeira cláusula formalizou o comprometimento das operadoras, no sentido de que remetam os documentos de cobrança até 5 (cinco) dias antes da data de vencimento. A referida cláusula também estabelece que, na ocorrência de inobservância desse prazo, o consumidor poderá contatar com a empresa, através dos canais de atendimento, solicitando a segunda via ou código de barras que permita o pagamento da dívida até a data do vencimento.

A cláusula décima segunda foi destinada, especificamente, à definição das multas aplicáveis na hipótese de descumprimento das demais cláusulas do TAC. Em termos de valores, elas poderão variar de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), de acordo com a gravidade dos efeitos produzidos pelo não cumprimento.

No que tange à forma e procedimento de aplicação das multas, o Relatório Final esclarece:

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, a aplicação de eventual multa será precedida de notificação à Operadora informando da infração, concedendo prazo de 15 dias para justificativa que será avaliada pelo órgão notificante.

Os valores, anteriormente expostos, são corrigidos pelo IGPM ou outro índice equivalente, e o produto financeiro da arrecadação das multas eventualmente aplicadas será destinado ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor (Lei Estadual nº 10.913/97 e Decreto Estadual nº 38.864/98).

A última cláusula (13ª) alerta que o Compromisso de Ajustamento de Conduta será fiscalizado pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal, não sendo prejudicado o prosseguimento da regular atuação desses órgãos quanto a aspectos não mencionados no referido instrumento.

Além disso, as compromissárias, ao assinarem o TAC, concordaram com o comparecimento, em suas dependências, de quaisquer funcionários dos órgãos de defesa do consumidor, durante o horário comercial, no intuito de que se fiscalize o fiel cumprimento do compromisso firmado.

As demais informações do Relatório Final da CPI da Telefonia circundam o mencionado TAC, cujas cláusulas foram cuidadosamente editadas para refletir, através de compromisso formal com as operadoras, as discussões e pleitos que integraram a pauta dos trabalhos investigativos do Parlamento gaúcho.

Portanto, o presente capítulo objetivou salientar a importância do trabalho conjunto desenvolvido entre o Poder Legislativo e as demais entidades interessadas. No caso em tela, a atuação do Ministério Público foi indispensável, revelando que a complexidade das relações contemporâneas exige uma perfeita integração dos órgãos que, dentro de suas competências legais, podem contribuir para a resolução de problemas.

5 CONCLUSÃO

O instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito, desde os seus primórdios, revelou-se como um objeto de fortes polêmicas. Antigas discussões acerca do grau de interferência aceitável de um Poder estatal sobre outro ainda se apresentam atuais e necessárias.

Atualmente, no período mais democrático da história brasileira, é visível e paradoxal o sentimento de descrédito conferido por parte da população brasileira às Comissões Parlamentares de Inquérito. E é nesse contexto que se apresentou relevante o problema desta pesquisa, tendo em vista que é, sensivelmente, escassa a produção acadêmica focada à (in)eficácia do referido instituto.

Como hipótese, arrolou-se a suposição de que uma CPI que esgotar suas possibilidades de investigação, revelar-se-á, provavelmente, como um eficaz instrumento de solução para o problema ao qual se propôs resolver. O estudo de caso sobre a CPI da Telefonia confirmou a hipótese, inicialmente apresentada.

No intuito de compreender tal realidade e viabilizar a promoção de uma conclusão convincente para o presente trabalho, o primeiro capítulo abordou o surgimento, a evolução e o estágio atual das CPIs. Através dessa análise, pôde-se perceber as significativas alterações do instituto ao longo da história, de acordo com os períodos passados. Em conjunturas absolutistas, as CPIs, quando não eram vedadas, apresentavam-se como uma ação tão fraca do Poder Legislativo, que o mecanismo tornava-se impraticável. Em contrapartida, em períodos de maior abertura política e democratização, o instituto foi muito utilizado.

A segunda seção deste trabalho foi reservada para a abordagem de aspectos teóricos aplicáveis atualmente ao instituto analisado. É possível afirmar, portanto, que os dispositivos constitucionais, legais, regimentais e jurisprudenciais representam toda a carga teórica que as Casas Legislativas devem atentar nos momentos em que decidirem deflagrar uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

Através dessas análises é que foi viável alcançar o objetivo específico do terceiro capítulo, destinado, essencialmente, à promoção de um estudo de caso, incidente sobre a CPI da Telefonia, onde foram analisados aspectos como o procedimento aplicado pela referida comissão, limites de atuação e, finalmente, o resultado prático alcançado.

O Brasil, infelizmente, ainda é palco para inúmeras investigações parlamentares que, por interesses do governo e da oposição, em comportamentos imorais de proteção a grupos ligados aos dois lados, resultam em acordos de arquivamento dos trabalhos iniciados.

No entanto, parcela dessa sensação de que todas CPIs resultam em “pizza” (termo comumente utilizado para designar o fracasso de uma investigação parlamentar) se deve ao descompromisso, consciente ou inconsciente, das mídias de massa quando da abordagem do tema. Nem sempre a população é esclarecida acerca dos reais poderes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Não se divulga, por exemplo, com a intensidade merecida, que as investigações parlamentares não possuem poder punitivo, sendo indispensável, após a conclusão do relatório final, a promoção de uma ação judicial pelos órgãos competentes.

Também, não é demais destacar que o efeito provocado por uma CPI é muito mais político do que jurídico. Por vezes, a simples articulação no sentido de colher as assinaturas necessárias à instalação da comissão impulsiona os órgãos ou pessoas alvos da denúncia a buscarem soluções efetivas e imediatas ao problema apresentado.

A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul foi a primeira do Brasil a enfrentar as operadoras de telefonia e a Agência Nacional de Telecomunicações, no intuito de colher um compromisso dessas entidades com a melhoria na prestação dos seus serviços.

Segundo informação lançada no Relatório Final (2013), a CPI da Telefonia teve a adesão da Assembleia Legislativa gaúcha após um movimento liderado pela Ordem dos Advogados do Brasil do Rio Grande do Sul (OAB-RS). A partir dessa iniciativa, outras 18 Comissões foram instaladas no País, tendo como base de organização a União Nacional dos Legislativos e Legisladores Estaduais (UNALE). Além disso, em reconhecimento de que a deficiência na prestação dos serviços de telefonia estende-se a todos os Estados do país, já existe uma forte pressão para que um trabalho investigativo com o mesmo objeto seja deflagrado pelo Congresso Nacional.

Tal repercussão nacional somente foi viabilizada em razão da referida comissão ter sido impulsionada e avalizada pela totalidade dos deputados estaduais, abrangendo as bancadas de situação e oposição, com discussões apartidárias e técnicas. Ainda, destaca-se que todas as regras constitucionais e infraconstitucionais a respeito do tema foram fielmente observadas.

Logo, considerando a base teórica do instituto estudado e os dados constantes do Relatório Final da CPI, conclui-se que a investigação parlamentar, objeto do presente estudo, levada a efeito pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, revelou-se como um instrumento eficaz na missão de aprimorar a prestação dos serviços de telefonia e amenizar as graves lesões aos direitos dos consumidores.

Tal resultado positivo fora alcançado em virtude, principalmente, do exemplar trabalho desenvolvido pelo Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal, da atuação enérgica e unânime da Assembleia Legislativa, e, obviamente, devido à receptividade das operadoras de telefonia. Derradeiramente, salienta-se que, até o momento, todas as cláusulas inseridas no TAC foram devidamente cumpridas, não tendo sido aplicada nenhuma multa.

Essa é, portanto, a apresentação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito que pode servir como modelo de eficácia, pois, certamente, os avanços conquistados na melhoria da prestação dos serviços de telefonia não ocorreriam caso não houvesse uma pressão de âmbito estadual, estendida, posteriormente, ao

restante do país, com significativa contribuição dos diversos segmentos da sociedade.



REFERÊNCIAS

BRANCO, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book. Disponível em: <www.univates.br/biblioteca>. Acesso em: 11 mai. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 13 out. 2014.

_____. Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Dispõe sobre o Código de Processo Penal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 13 out. 2014.

_____. Lei n. 7.347/85, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Polo ativo: Procurador-Geral da República. Polo passivo: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Ministro Relator: Ricardo Lewandowski. Brasília, 10 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28A%E7%E3o+Direta+de+Inconstitucionalidade+N%BA+3041%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/mch9yja>>. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Polo ativo: Partido dos Trabalhadores. Polo passivo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Ministro Relator: Eros Grau. Brasília, 20 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+3619+%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/oxmma93>>. Acesso em: 14 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23639. Impetrante: Antônio Roldi. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do

Narcotráfico. Ministro Relator: Celso de Mello. Brasília 16 nov. 2000. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+23639%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+23639%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/blu94fd>>. Acesso em: 24 dez. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26441. Impetrante(s): Onyx Lorenzoni e outros. Impetrado(s): Mesa da Câmara dos Deputados e Presidente da Câmara dos Deputados. Ministro Relator: Celso de Mello. Brasília, 10 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Onyx+Lorenzoni+CPI%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jw9vgxf>>. Acesso em: 14 out. 2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CARAJEESCOV, Yuri. **Comissões Parlamentares de Inquérito à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2007.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Teoria dos Atos Administrativos**. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

CHEMIN, Beatris F. **Manual da Univates para trabalhos acadêmicos: planejamento, elaboração e apresentação**. 2. ed. Lajeado: Univates, 2012.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**, 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. E-book. Disponível em: <www.univates.br/biblioteca>. Acesso em: 13 out. 2014.

DANTAS, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2012. E-book. Disponível em: <www.univates.br/biblioteca>. Acesso em: 11 mai. 2014.

FACHIN, Zulmar. **Curso Direito Constitucional**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. E-book. Disponível em: <www.univates.br/biblioteca>. Acesso em: 11 mai. 2014.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**, 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

GALVÃO FILHO, Luciano América. Noções sobre o Princípio Constitucional da Separação de Funções. **Revista dos Tribunais**. v. 717, p. 320 [p. 1 – 6], jul. 1995. Disponível em: <www.univates.br/biblioteca/revista-dos-tribunais-online>. Acesso em: 13 out. 2014.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 4. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1976.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. **Devido Processo Legal Substancial**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

MARTINS, Simone Aparecida. Ato político. Sindicabilidade. O princípio da separação de Poderes. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 4, p.199, [p.1 – 16], jul. 1993. Disponível em: www.univates.br/biblioteca/revista-dos-tribunais-online. Acesso em: 13 out. 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book. Disponível em: www.univates.br/biblioteca. Acesso em: 13 out. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. E-book. Disponível em: www.univates.br/biblioteca. Acesso em: 11 mai. 2014.

MILARÉ, Edis. O compromisso de Ajustamento de Conduta e o Fundo de Defesa de Direitos Difusos. **Revista dos Tribunais**, v. 4, p. 381 [p. 1 – 12], mar. 2011. Disponível em: www.univates.br/biblioteca/revista-dos-tribunais-online. Acesso em: 14 out. 2014.

MONTESQUIEU, **O espírito das Leis**. Trad. de Fernando Henrique Cardoso e Leônico Martins Rodrigues 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

OLIVEIRA, Regis F. de. Requisitos e constituição das comissões parlamentares de Inquérito. **Revista dos Tribunais**, v. 863, p. 18 [p. 1 – 21], set. 2007. Disponível em: www.univates.br/biblioteca/revista-dos-tribunais-online. Acesso em: 11 mai. 2014.

PUCCINELLI JUNIOR, Andre. **Curso de Direito Constitucional**, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. E-book. Disponível em: www.univates.br/biblioteca. Acesso em: 11 mai. 2014.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Resolução nº 2.288, de 18 de janeiro de 1991. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em: www.al.rs.gov.br. Acesso em: 11 mai. 2014.

_____. **Relatório Final da CPI da telefonia da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul**, 2013, 53ª legislatura. Disponível em: www.al.rs.gov.br. Acesso em: 11 mai. 2014.

RODRIGUES, Marilene Talarico Martins. Tripartição de Poderes na Constituição de 1988. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. v. 11, p. 16, [1-18], abr. 1995. Disponível em: www.univates.br/biblioteca/revista-dos-tribunais-online. Acesso em: 13 out. 2014.

SILVA, Edimar Gomes da. **Comissão Parlamentar de Inquérito: Surgimento e Evolução Histórica**. Âmbito Jurídico, 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9830>. Acesso em: 13 out. 2014.

TUCCI, Rogério Lauria. Comissão Parlamentar de Inquérito (Atuação – Competência – Caráter Investigatório). **Doutrinas Essenciais Processo Penal**. v. 2, p. 395, [p. 1 – 16], jun. 2012. Disponível em: <www.univates.br/biblioteca/revista-dos-tribunais-online>. Acesso em: 13 out. 2014.

ZOUAIN, Renato Sorroce. Comissões Parlamentares de Inquérito. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, v. 4, p. 387, [p.1 – 26], maio 2011. Disponível em: <www.univates.br/biblioteca/revista-dos-tribunais-online>. Acesso em: 11 mai. 2014.