

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 42 • nº 166
abril/junho – 2005

UNILEGIS

Universidade do Legislativo Brasileiro

**Artigos apresentados pelas 1ª e 2ª turmas do
Curso de Especialização em Direito Legislativo**

A produção de provas no inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados

Tarciso Aparecido Higino de Carvalho

Sumário

1-Introdução; 2-Origem das comissões parlamentares de inquérito no Brasil; 2.1-Definição de comissão parlamentar de inquérito; 2.2-Gênese das comissões parlamentares de inquérito; 2.3-O Poder Legislativo e as comissões parlamentares de inquérito no Brasil; 3-Produção de provas no inquérito parlamentar; 3.1-Aspectos gerais sobre o inquérito parlamentar; 3.2-O universo da pesquisa; 3.3-A coleta de dados; 3.3.1-A prova no inquérito parlamentar; 3.4-Resultados e análise dos dados; 3.4.1-As provas produzidas no inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados; 3.4.2-Análise geral; 4-Sugestões e recomendações; Referências.

1 - Introdução

As comissões parlamentares de inquérito, no desempenho de suas funções, buscam reunir informações necessárias à análise do “fato determinado” a que se destinam investigar. Para isso, elas podem, de acordo com o artigo 2º da Lei 1.579, de 1952:

“determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença”.

Tarciso Aparecido Higino de Carvalho é Bacharel em Arquivologia e Mestre em Ciência da Informação, pela Universidade de Brasília; Especialista em Direito Legislativo, pela Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS) e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS); Analista Legislativo e Secretário da Comissão Especial de Documentos Sigilosos da Câmara dos Deputados.

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo. Orientador: Prof. ALEXANDRE PAIVA DAMASCENO.

Essas informações que subsidiam os trabalhos das comissões parlamentares de inquérito constam de diversas fontes, as quais são valoradas pelos membros da comissão, a fim de que os parlamentares possam requisitá-las e, com base nelas, formarem juízo acerca da matéria investigada, podendo, ao final dos trabalhos, sugerir ao Ministério Público o indiciamento dos envolvidos.

Assim, o Ministério Público e os órgãos do Poder Judiciário poderão utilizar subsidiariamente essas fontes levantadas pelas CPIs. Para tanto, ao final dos trabalhos, as comissões parlamentares de inquérito encaminham, juntamente com o relatório, os documentos comprobatórios. Constatou-se, porém, que esses órgãos responsáveis pelo indiciamento e julgamento, posteriormente à remessa daqueles, solicitam, ao Presidente da Câmara dos Deputados, documentação complementar. Há, porém, uma decisão da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação à Consulta nº 4, de 1995, formulada pela Comissão Especial de Documentos Sigilosos, estabelecendo que “sendo a Câmara dos Deputados depositária de documentos obtidos, no uso de suas atribuições, pela quebra de sigilo bancário e que informam seus estudos ou investigações, não são disponíveis para requisições pelo Poder Judiciário ou Ministério Público que são titulares de vias próprias para obtê-los”.

Diante desse quadro, se constrói uma tensão entre dois interesses. De um lado, o interesse da sociedade que deseja que as investigações iniciadas pelas comissões parlamentares de inquérito cheguem a bom termo. De outro, o peso de uma decisão técnica tomada pela CCJR, comissão que detém a competência para decidir sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico e regimental. Ressalta-se, ainda, que a decisão quanto ao envio de documentos aos órgãos do Poder Judiciário e ao Ministério Público, posteriormente ao encerramento dos trabalhos das CPIs, é sobre fato pretérito. A Comissão Especial de Documentos Sigilosos, órgão técnico da Câmara dos Deputados

que decide quanto ao acesso a documentos sigilosos, já se declarou, em seus pareceres, incompetente para deliberar sobre quais documentos teriam fundamentado denúncias formuladas por parlamentares de CPIs cujos trabalhos já se encerraram.

Essa situação se revela como um fator de desarticulação dos desdobramentos previstos nos relatórios finais das comissões parlamentares de inquérito e se apresenta como a principal justificativa para a realização dessa pesquisa. Em razão disso, o desenvolvimento de estudos no sentido de se identificar as principais tipologias de provas produzidas no inquérito parlamentar revelou-se necessário e urgente. Porém, fez-se mister iniciar este estudo apresentando um relato sobre a origem das comissões parlamentares de inquérito no Brasil.

2 - Origem das comissões parlamentares de inquérito no Brasil

Investigar a origem das comissões parlamentares de inquérito, no Brasil, implica, antes, despender esforços no sentido de definir melhor essas comissões, pois, a partir da identificação e da delimitação das principais características das comissões parlamentares de inquérito, poder-se-á estruturar uma definição desse instituto e, assim, chegar mais acertadamente à gênese desse órgão colegiado que se constitui no âmbito do Poder Legislativo. Para tanto, apresentar-se-á, inicialmente, uma definição de comissões parlamentares de inquérito e, posteriormente, uma narração histórica sobre o Legislativo e o surgimento das CPIs no Brasil.

2.1 - Definição de comissão parlamentar de inquérito

Definição, segundo Juan Sager (1993, p. 67), é o processo de explicar o significado de símbolos expressos lingüísticamente. Sager (1993, p. 69) salienta que a definição, como produto, é uma descrição lingüística de um conceito, com base em um determinado número de características que transmi-

tem o significado do conceito. Assim, definir comissões parlamentares de inquérito implica enumerar todas as suas características.

O texto constitucional vigente, em seu artigo 58, § 3º, estabeleceu que CPIs são comissões criadas no âmbito do Poder Legislativo e dotadas de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas casas do Congresso, e que se destinam à apuração de fato determinado e por prazo certo. Identificam-se, nessa definição: a natureza da atividade desempenhada pelas CPIs, o âmbito de atuação, a extensão de seu poder, o objeto de investigação e o prazo de funcionamento.

A natureza da atividade, qual seja, a investigação, é o principal elemento a orientar a pesquisa sobre a gênese das comissões parlamentares de inquérito.

2.2 - Gênese das comissões parlamentares de inquérito

Nelson de Souza Sampaio (1964, p.3) ressaltava que a investigação “representa um meio auxiliar para que o parlamento possa cumprir suas finalidades”. Assim considerando, o poder de inquérito é “uma prerrogativa inerente às câmaras legislativas, independentemente de consagração em texto legal”.

O Ministro Paulo Brossard (1996, p.1) salienta que:

“(…) às câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade, elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes. Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e

sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições.”

Nesse mesmo sentido, José Celso de Mello Filho (apud Manoel Messias Peixinho e Ricardo Guanabara: 2001, p. 32) salienta que “o poder de investigar está diretamente condicionado à competência para legislar”. Pontes de Miranda (1936, p. 499) distingue a investigação parlamentar das demais investigações, acrescentando que ela não pertence ao Direito Penal, processual ou material, e que suas conclusões se destinam a informar e a fundamentar as resoluções do Poder Legislativo.

Nota-se, portanto, que a gênese das comissões parlamentares de inquérito está relacionada à do próprio parlamento moderno. Segundo Aguinaldo Costa Pereira (1948, p. 21), a prática das comissões parlamentares de inquérito se origina na Inglaterra. Galloway (apud Aguinaldo Costa Pereira: 1948, p. 22) cita, como exemplo, a constituição de comissão legislativa de inquérito pela Câmara dos Comuns para investigar fatos relativos a casos eleitorais. O referido autor resalta que, a partir de 1571, o uso das investigações se tornou constante.

2.3 - O Poder Legislativo e as comissões parlamentares de inquérito no Brasil

A história do Poder Legislativo brasileiro começa ainda no Brasil colônia com as Câmaras dos Municípios. A primeira delas foi constituída no período de Martim Afonso de Souza, segundo Luiz Navarro de Brito (1984, p. 125).

Mais tarde, com a Revolução Liberal portuguesa do Porto, vitoriosa em 15 de setembro de 1820, os brasileiros liberais deram início a um movimento que, exercendo pressão sobre D. João, fez com que este, em fevereiro de 1821, editasse um decreto convocando procuradores das cidades e das vilas com o objetivo de se estabelecer as bases constitucionais adequadas à situação particular do Brasil. Em 3 de março, um outro decreto do Imperador determinou que se

procedessem às eleições para deputados brasileiros que teriam assento no Conselho Soberano em Portugal.

Nesse Conselho ficou evidente a divergência entre interesses e objetivos dos constituintes portugueses e dos constituintes brasileiros, pois, à medida que aqueles elevavam a antiga metrópole, subtraíam direitos do novo Reino. Cita-se, como exemplo, a determinação do Conselho para que D. Pedro voltasse a Lisboa. D. Pedro, porém, declarou que permaneceria no Brasil e convocou, em fevereiro de 1822, um Conselho de Procuradores das Províncias. Em junho do mesmo ano, o Conselho requereu a convocação de uma Assembléia Constituinte. Em setembro, foi proclamada a independência do Brasil, e, em maio de 1823, foi instalada a Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil.

A Assembléia foi dissolvida por D. Pedro I, com o uso da força, em 12 de novembro de 1823, devido aos conflitos gerados entre ela e o Imperador. Um mês depois da dissolução, foi criada, pelo Imperador, uma Comissão destinada a elaborar um projeto de Constituição. A citada comissão concluiu os trabalhos em 11 de dezembro, apresentando o projeto a D. Pedro I. O Imperador, após realizar modificações, outorgou a primeira Constituição do Brasil em 25 de março de 1824.

Na Constituição de 1824, o Poder Legislativo foi delegado à Assembléia Geral, com a sanção do Imperador (art. 13). José Antonio Pimenta Bueno (1958, p. 59) classificou as atribuições da Assembléia Geral de acordo com três modalidades: 1) atribuições conservadoras da forma de governo e da ordem política; 2) atribuições legislativas; 3) atribuições de inspeção ou de fiscalização constitucional.

Acerca da inspeção e da fiscalização, José Antônio Pimenta Bueno (1958, p. 106) ressaltava que poderiam ser exercidas por diversos meios, a depender das circunstâncias e das exigências. O autor afirmava que essas atribuições “podem ser exercidas

por meio de comissões ou inquéritos que penetrassem nos detalhes da gestão administrativa, mormente, quanto à administração financeira”. Embora essas atribuições sejam idênticas àquelas inerentes ao Tribunal de Contas de União de hoje, pode-se inferir a possibilidade de constituição de comissões de inquérito no âmbito do Legislativo.

Nelson de Souza Sampaio (1964, p. 20) ressaltava, porém, que “as circunstâncias políticas do Império não constituíram clima propício para o florescimento da investigação parlamentar, que somente se expande onde as Câmaras dependem fortemente da opinião pública”. Aguinaldo Costa Pereira, no entanto, informa que, durante o Império, a Assembléia Legislativa promoveu diversos inquéritos em repartições públicas submetidas ao Poder Executivo.

Com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, tornava-se mister a elaboração de uma nova Constituição que prescrevesse a nova estrutura e o funcionamento do Estado. Em 3 de dezembro do mesmo ano, o Governo Provisório nomeou uma comissão composta de cinco membros que se destinariam a elaborar o anteprojeto da Constituição Republicana. Os trabalhos dessa comissão foram concluídos em 20 de junho de 1890. Nessa mesma data, foi editado o Decreto nº 510 que convocava a Assembléia para apreciar o projeto de Constituição. No dia 24 de fevereiro de 1891, a Assembléia Constituinte Republicana promulgou a nova Carta. Segundo Cláudio Pacheco (1987, p. 27), faltou legitimidade popular à Constituição de 1891, pois o seu fato gerador, a Proclamação da República, resultou de um golpe militar que não veio pela onda de um movimento coletivo.

A Constituição de 1891 implementou mudanças significativas na estrutura e no funcionamento do novo Poder Legislativo. João Barbalho (1924, p. 113) salientava que a nova Constituição tinha proporcionado uma importante conquista ao sistema democrático brasileiro, pois a extinção do sistema eleitoral indireto, o qual estabelecia o

eleitorado de segundo grau entre o povo e o representante, revelava a pretensa intenção de se ajustar o sistema eleitoral à incapacidade do povo em se fazer representar, o que proporcionava a deturpação e o falseamento da expressão da vontade nacional.

O Poder Legislativo, na Constituição de 1891, passou a ser exercido pelo Congresso Nacional. Segundo Octacíliano Nogueira (1983, p. 44), o Poder Legislativo e o Congresso Nacional são conceitos distintos um do outro. O primeiro constitui um dos poderes da União, enquanto que o segundo é o órgão que o exerce. Esse Poder corresponde ao princípio abstrato, à faculdade de materializar a lei; já o Congresso Nacional corresponde ao organismo atuante.

A Constituição de 1891, assim como a de 1824, não fez constar, em seu texto, dispositivos sobre comissões parlamentares de inquérito. Nelson de Souza Sampaio (1964, p. 21), no entanto, manifesta “que, apesar de algumas discussões a respeito do tema, prevalecia a interpretação de que o silêncio do texto constitucional não impedia que qualquer das Casas do Congresso realizasse investigações”.

Aguinaldo Costa Pereira (1948, p. 147) asseverava, no entanto, que as investigações ocorreram com baixa frequência e que “nunca atingiam as mais altas autoridades, nem mesmo os menos poderosos”. O autor acrescentava que o Poder Executivo estava inteiramente resguardado de qualquer inquérito compulsório por parte do Legislativo.

No período de 1891 a 1930, Aguinaldo Costa Pereira (1948, p. 148) identificou, por meio de pesquisa nos anais da Câmara dos Deputados, a apresentação de mais de uma dezena de requerimentos que buscavam constituir comissões parlamentares de inquérito. Citam-se, por exemplo: 1) requerimento apresentado pelo deputado Vergne de Abreu, em 20 de agosto de 1895, cuja comissão se destinaria a “examinar severamente a situação das companhias estrangeiras de seguros, propor medidas legislativas tendentes a regularizar o seu funciona-

mento e a acautelar os interesses dos segurados”; 2) requerimento do deputado Barbosa Lima, de 26 de agosto de 1901, solicitando que “a Câmara elegeisse uma Comissão de Inquérito Parlamentar para verificar quais os membros do Congresso Nacional e do Poder Executivo que, no momento em que o Banco da República cessou os seus pagamentos, eram devedores ao mesmo Banco”; 3) requerimento dos deputados Nicanor do Nascimento e César Magalhães, de 4 de agosto de 1924, no qual se postulava “a nomeação de uma comissão de inquérito que examinasse os casos em que, por fraude, dolo ou culpa, o Tesouro tenha sido lesado”.

Esse período foi caracterizado pela implementação de um sistema denominado de política dos governadores que, de acordo com Octacíliano Nogueira (1983, p. 110), se mantinha graças a um acordo tácito entre as lideranças políticas. Cláudio Pacheco (1987, p. 39) afirmava que essa política teve seu natural andamento para uma situação de predomínio, especialmente, dos grandes estados, São Paulo e Minas Gerais, que preponderavam, principalmente, pelas suas populações mais numerosas, refletindo uma quota mais ampla de representação no Congresso, na qual não se punha, como hoje, um limite numérico. Afirma Cláudio Pacheco (1987, p. 39) que esse quadro foi rapidamente degenerando a vida política do país, pois os partidos já não eram apenas de oposição contra o governo, mas já se rotulavam de estados contra estados.

O principal indicativo de que esse sistema já se apresentava em decadência foi a atitude de Washington Luís, escolhendo e fazendo eleger um sucessor também paulista. Octacíliano Nogueira (1983, p. 110) ressalta que esse fato motivou Minas Gerais a incentivar a ascensão de Getúlio Vargas, representando o Rio Grande do Sul, que era considerado o terceiro pólo do poder. Essa ascensão veio por meio de um golpe militar que, utilizando-se da força, dissolveu o Congresso Nacional e os partidos políticos, revogando a Constituição.

Afonso Arinos de Melo Franco (1976, p. 96) afirmava que o Governo Provisório, estando sensível às pressões de amplos setores políticos e populares, convocou, em 14 de maio de 1932, uma Assembléia Constituinte que deveria ser eleita no dia 3 de maio de 1933. Em novembro do mesmo ano, foi constituída uma Comissão Especial destinada a elaborar o anteprojeto de Constituição, a qual era formada por doze membros, dentre eles, cinco ex-deputados. No dia 3 de novembro, a Comissão Especial concluiu os trabalhos, apresentando, ao Governo Provisório, o anteprojeto que deveria ser apreciado pela Assembléia Constituinte.

Esse anteprojeto de Constituição previa em seu artigo 29, §§ 1º e 2º, a criação de comissões parlamentares de inquérito, nos seguintes termos:

“§ 1º A Assembléia poderá criar comissões de inquérito; e fá-lo-á sempre que o requerer um quarto dos seus membros.

§ 2º Aplicar-se-ão a esses inquéritos as regras do processo penal. As autoridades judiciárias e administrativas procederão às diligências que essas comissões solicitarem e lhes fornecerão os documentos oficiais que reclamem.”

O deputado Odilon Braga (apud Aguiinaldo Costa Pereira, 1948, p. 167) salientava que a inclusão desse instituto nas constituições se revelava uma tendência do período pós-guerra.

A Assembléia Constituinte acatou a proposta constante do anteprojeto, dando ao instituto a seguinte redação:

“Art. 36. A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Parágrafo único. Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal, indicadas no Regimento Interno.”

A nova Constituição foi promulgada em 16 de julho de 1934. No dia 20, do mesmo

mês, a Assembléia Nacional Constituinte elegeu Getúlio Vargas Presidente da República. Após ter dado posse ao Presidente, a Assembléia, de acordo com artigo 2º das Disposições Transitórias, se transformou em Câmara dos Deputados e passou a exercer, cumulativamente, as funções do Senado Federal até a instalação da Câmara e do Senado, cujos representantes deveriam ser eleitos no prazo de noventa dias. Em 3 de maio de 1935, após serem eleitos os membros de cada Casa, iniciou-se a primeira legislatura da Segunda República.

A Constituição de 1934, segundo Josaphat Marinho (1987, p. 45), “fortaleceu o regime representativo, consagrando o voto secreto e a supervisão, no processo geral das eleições, da Justiça Eleitoral; estabelecendo a obrigatoriedade de comparecimento dos Ministros de Estado à Câmara dos Deputados; e assegurando o mandato aos deputados quando nomeados ministros de Estado ou designados para o desempenho de missões diplomáticas.”

Afonso Arinos de Melo Franco (1976, p. 101) ressaltava que embora a Constituição de 1934 tivesse adotado formalmente as novas idéias do Estado de Direito, inauguradas com a Constituição Alemã de 1919, ela era um documento de transição entre tendências teóricas e políticas contraditórias, uma vez que sofreu influência não apenas do novo pensamento democrático, mas também da nova realidade ditatorial que emergiu na Itália, na Alemanha, na Espanha, em Portugal e, de forma mais branda, no Brasil, com a visível confrontação entre comunistas e integralistas.

O Poder Legislativo, na Constituição de 1934, passou a ser exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal. Essa inovação eliminou o Congresso Nacional da estrutura do Legislativo e comprometeu o sistema bicameral, o qual, segundo Rosah Russomano (1960, p. 20), provém da Inglaterra, onde o Parlamento se bipartiu em Câmara dos Comuns e Câmara dos Lordes, tendo sido adotado no Brasil

desde a Constituição de 1824. Russomano afirma que o sistema de duas câmaras propicia um melhor entendimento entre o Legislativo e o Executivo, abranda as divergências e contorna os obstáculos, evitando atritos e cooperando para consolidar a liberdade do indivíduo e os direitos do grupo social.

Sob esse regime constitucional, o deputado João Simplício requereu, na sessão da Câmara de 16 de janeiro de 1935, a nomeação de uma comissão parlamentar de inquérito para investigar as condições da marinha mercante brasileira. Conforme narra Aguinaldo Costa Pereira (1948, p. 172), o requerimento foi aprovado na sessão da Câmara do dia 19 de janeiro. Essa comissão, cuja primeira reunião se deu no dia 29 de janeiro, reuniu-se pelo menos 29 vezes, encerrando suas atividades em 14 de abril de 1935.

Em 5 de junho, do mesmo ano, o deputado João Mangabeira e outros requereram a constituição de comissão de inquérito para “pesquisar as condições de vida do trabalhador urbano e agrícola”. Segundo Aguinaldo Costa Pereira (1948, p. 174), essa comissão realizou poucas reuniões.

De acordo com Afonso Arinos de Melo Franco (1976, p. 100), os confrontos entre comunistas e integralistas, e o conturbado contexto mundial, comprometiam cada vez mais a estabilidade da democracia constitucional. Quando um golpe militar armado foi tentado pelos comunistas, a Câmara reagiu aprovando três emendas constitucionais que agravaram mais a situação, tornando mais comprometida a precitada estabilidade. A primeira emenda criava a figura jurídica do estado de guerra interna; a segunda permitia a cassação de posto e patente dos militares subversivos; e a terceira previa a demissão dos funcionários civis nas mesmas condições. Em junho de 1936, a Câmara concedeu permissão para que fossem processados os deputados presos. Conforme afirmava Afonso Arinos de Melo Franco (1976, p. 101), as posições partidárias,

dentro da Câmara, continuavam desligadas da realidade política e continuavam uma rotina política inatural, enquanto que os instrumentos do Executivo, criados em função das emendas à Constituição, exerciam o verdadeiro poder.

Em 2 de abril de 1937, o deputado Adalberto Corrêa e outros requereram a nomeação de duas comissões referentes à repressão ao Comunismo. Segundo Aguinaldo Costa Pereira (1948, p. 176), uma das comissões, a “Comissão de Inquérito para tomar conhecimento das investigações secretas promovidas pela Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo”, realizou seus trabalhos sob o regime de reuniões secretas. A outra comissão desenvolveu os trabalhos de natureza não sigilosa, ou seja, reuniões públicas.

A convulsão social e política que se aproximava foi usada por Getúlio Vargas como justificativa para a instalação do Estado Novo. No dia 10 de novembro de 1937 foi apresentada à Nação uma nova Carta Constitucional que, sendo outorgada, revogou a de 1934. O texto da nova Constituição possuía a seguinte justificativa:

“Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que uma notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, a resolver-se em termos de violência, colocando a nação sob a funesta iminência da guerra civil”.

Com base em seu artigo 178, foram dissolvidas, naquela data, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais.

Paulo Bonavides e Paes de Andrade (1991, p. 333) manifestaram que a Constituição de 1937 tinha, como base, o surgi-

mento de uma burocracia estatal com premissões legislativas de um Poder Executivo centralizado e extremamente forte, e de um Legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo.

O Presidente da República, de acordo com o artigo 73 da Constituição de 1937, era a autoridade suprema do Estado. A ele eram atribuídas as seguintes funções: coordenar as atividades dos órgãos representativos de grau superior; dirigir a política interna e externa; promover ou orientar a política legislativa de interesse nacional; superintender a administração do país. Ao Presidente da República era, também, reservado o direito de dissolver a Câmara dos Deputados, no caso do parágrafo único do artigo 167.

Na Constituição de 1937, o Poder Legislativo passou a ser exercido pelo Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho de Economia Nacional e do Presidente da República, mediante parecer daquele nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados na Constituição.

O Parlamento se compunha de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal. A Câmara dos Deputados seria composta por representantes do povo, eleitos pelo sufrágio indireto, sendo indicados pelas Câmaras Municipais. O número seria proporcional à população do Estado, não podendo ser superior a dez e nem inferior a três por Estado.

Esse período foi caracterizado pela inatividade do Poder Legislativo, pois o artigo 178 da sobredita Constituição, que dissolveu os órgãos legislativos existentes, conferiu ao Presidente da República o direito de convocar eleições para os membros do Parlamento Nacional. Porém, ele não as convocou. Em razão de a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal não terem sido instalados, a elaboração legislativa ficou a cargo do Executivo, pois, de acordo com o artigo 180, enquanto não se reunisse o Parlamento Nacional, o Presidente teria o poder de

expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência da União. Destarte, a Constituição de 1937 permitiu a Getúlio Vargas governar o país sem que o Parlamento Nacional funcionasse.

Porém, a primeira importante manifestação política de inconformidade com o Estado Novo, segundo Afonso Arinos de Melo Franco (1976, p. 101), foi o Manifesto Mineiro, de outubro de 1943. Ressalta o autor que os desdobramentos da Segunda Grande Guerra começaram a virar em favor das democracias. Vamireh Chacon (1997, p. 163) afirma que os militares da Força Expedicionária Brasileira, enviados aos campos de batalha da Itália para o combate contra os nazifacistas, reivindicavam para o Brasil a democracia dos aliados por quem lutavam.

O processo de redemocratização se tornava mais evidente. De acordo com Paulo Bonavides e Paes de Andrade (1991, p. 349), a entrevista de José Américo de Almeida ao *Correio da Manhã*, em 22 de fevereiro de 1945, serviu para deflagrar o processo da volta da democracia no Brasil. Vamireh Chacon (1997, p. 163) apresenta um trecho da citada entrevista, na qual se percebe o caráter irreversível e urgente da deposição do Presidente Getúlio Vargas. Por conseguinte, no dia 25 de outubro de 1945, as Forças Armadas afastaram Getúlio Vargas e indicaram o Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, para ocupar o Cargo de Presidente do Governo Provisório. Em novembro do mesmo ano, foram expedidas leis constitucionais que dispunham sobre a convocação e a ampliação dos poderes da Constituinte. As eleições para os membros da Constituinte ocorreram no dia 2 de dezembro de 1945, tendo sido eleito, para Presidente da República, o General Eurico Gaspar Dutra. Também, nessa data, foram eleitos os membros da Assembléia Constituinte cujos trabalhos foram instalados no dia 2 fevereiro de 1946. Em 15 de fevereiro, sob a Presidência do Senador Nereu Ramos, a Comissão de Constituição, designada para elaborar o projeto de Constituição, reuniu-se e

dividiu-se em grupos de trabalho. Segundo Afonso Arinos de Melo Franco (1976, p. 104), a Constituição de 1934 foi utilizada como anteprojeto. O projeto elaborado pela Comissão de Constituição foi apresentado em Plenário no dia 27 de maio de 1946 e, em 18 de setembro, foi promulgada a nova Constituição.

Uma das grandes preocupações da Constituinte de 1946, segundo Paulo Bonavides e Paes de Andrade (1997, p. 418), foi a restauração do equilíbrio e da harmonia dos poderes que ficou traduzida no artigo 36 da seguinte forma: “são Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si”. O Poder Legislativo que, de acordo com os citados autores, estivera prostrado e ausente durante o período de 1930 a 1945, foi revitalizado a partir de 1946, sendo exercido pelo Congresso Nacional que se compunha da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Nesse período, os partidos políticos ganharam maior expressão, pois os membros da Câmara passaram a ser eleitos pelo sistema de representação proporcional dos Estados. De acordo com Aliomar Baleeiro (1987, p. 6), o sistema proporcional dá mais sensibilidade à representação popular, permitindo ter voz, pelo menos, qualquer grupo consistente da opinião pública. Porém, esse sistema favorece a multiplicação dos partidos, o que enfraquece tanto o Governo

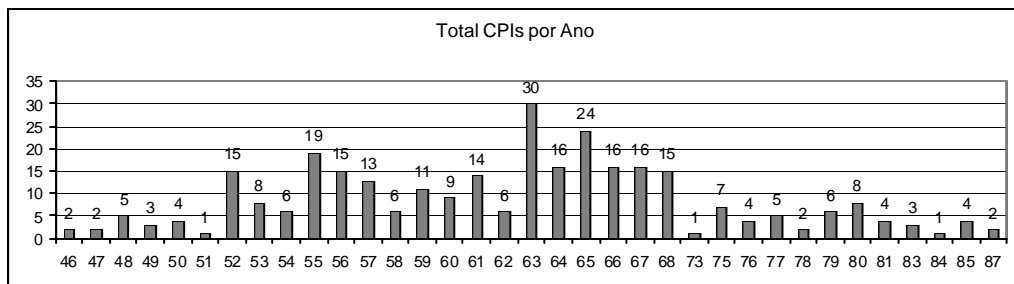
quanto às oposições. Essa representação proporcional dos partidos também ficou garantida na composição das comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1946 restabeleceu, em seu artigo 53, o instituto das comissões parlamentares de inquérito. Pontes de Miranda (1936, p. 499), ao comentar o artigo 36 da Constituição, afirmou que “de certo modo, as comissões de inquérito eram arma possível do Poder Legislativo contra o Poder Executivo, quicá de minoria da própria Câmara dos Deputados contra a maioria”.

Aliomar Baleeiro (1950, p. 135), no entanto, afirmava “ser inteiramente supérflua a disposição porque, no desempenho de suas funções, ambas as câmaras poderiam recorrer aos inquéritos sobre quaisquer fatos, determinados ou não, assim como a todo e qualquer meio idôneo que lhe não seja vedado por cláusula expressa, ou implícita, da Constituição”. O autor acrescenta que “tais comissões sempre foram criadas pelas câmaras inglesas e norte-americanas e nenhum dispositivo se julgou necessário para esse fim”.

Foi, porém, a partir de 1946, que o Legislativo brasileiro passou a utilizar mais frequentemente as investigações parlamentares. Registra-se, no período de 1946 a 1988, a constituição de 303 comissões parlamentares de inquérito. O gráfico abaixo apresenta o número de CPIs distribuídas por ano.

Gráfico1 - Total de CPIs por Ano



Verifica-se, portanto, que as comissões parlamentares de inquérito já se figuram como um importante instrumento à dispo-

sição do Poder Legislativo brasileiro e que sua gênese está diretamente relacionada ao surgimento do Parlamento moderno.

3 – Produção de provas no inquérito parlamentar

Os aspectos históricos sobre as comissões parlamentares de inquérito, apresentados no capítulo anterior, propiciarão um melhor entendimento e uma análise mais acertada acerca da produção de provas no inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados, pois os termos pelos quais essa matéria está disciplinada na Carta Constitucional de 1988 revelam a forma empregada na construção da democracia no Estado brasileiro. Assim, conforme consta do texto constitucional, as CPIs são comissões criadas no âmbito do Poder Legislativo e dotadas de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas do Congresso, e que se destinam à apuração de fato determinado e por prazo certo.

3.1 - Aspectos gerais sobre o inquérito parlamentar

Pontes de Miranda (1936, p. 499), ao comentar a Constituição de 1934, que foi a primeira a disciplinar esse tema, afirma que “a decisão no inquérito não é despacho ou sentença no sentido do Direito Processual Penal, nem, tampouco, deliberação no sentido do Direito Administrativo”. Acrescenta o autor que o caráter do inquérito parlamentar é um tipo específico, ao qual não se pode opor nulidade, anulação ou falta de defesa suficiente. Nelson de Souza Sampaio (1964, p. 4) ressalta que os inquéritos parlamentares, em sentido estrito, “não podem recomendar imposição de penas ou medidas disciplinares”. Em razão disso, o citado autor manifesta que não se pode falar em *indiciados* ou *acusados*.

Para Nelson de Souza Sampaio (1964, p. 4), essas comissões se destinam a “informar as Câmaras para que elas cumpram suas funções, principalmente, a de legislar e a de controlar o Executivo”. O uso dessa prerrogativa restaura o papel do Legislativo, pois a Câmara dos Deputados e o Senado Fede-

ral, podendo, por meios próprios, de forma motivada e sem a presença de “filtros”, conhecer a situação, as condições e os resultados das políticas implementadas pelo Executivo na condução dos rumos do País, evita, conforme salienta Barhélemy (apud Nelson de Souza Sampaio, 1964, p. 5) que o Parlamento se torne “um *cego constitucional* condenado a conhecer apenas o que o governo se dispõe a lhe informar”.

Agassiz Almeida (2000, p. 9) assevera que, recentemente, as comissões parlamentares de inquérito vêm se destacando, principalmente, no que concerne à fiscalização e à salvaguarda do erário público, bem como aos interesses coletivos e difusos. Cabe, porém, ressaltar que as CPIs, ao longo dos anos, têm sido criadas para investigar temas mais complexos, do ponto de vista jurídico. Tal possibilidade encontra abrigo na interpretação que se construiu acerca do conceito de “fato determinado”. Para Pontes de Miranda (apud Alaor Barbosa, 1988, p. 94), por exemplo, fato determinado se refere a “um acontecimento concreto com relevância e repercussão na ordem jurídica constitucional do País e sob seus efeitos”. Essa interpretação, bastante elástica, permitiu que fossem constituídas, por exemplo, CPIs para investigar os seguintes casos: em 1953, a existência de jogos de azar em todo o território nacional; em 1973, as causas do tráfico e o uso de substâncias alucinógenas; em 1991, a impunidade de traficantes de drogas no País, bem como o crescimento do consumo; em 1991 e 1993, crimes de “pistolagem” nas regiões Centro-Oeste e Norte, especialmente, na chamada área do “Bico do Papagaio”; em 1999, o avanço e a impunidade do narcotráfico.

Essas investigações se referem a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais e a processos judiciais. Porém, entende o Ministro Celso de Mello (2001, p. 91) não haver impedimento à realização de inquéritos parlamentares dessa natureza, desde que “sejam respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo

e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição”. Assim procedendo, as comissões parlamentares de inquérito se configuram como órgão deflagrador de uma ação judicial, colaborando, de forma prévia, com o Ministério Público. Nesse sentido, entendeu o Ministro Nelson Jobim (2001, p. 36) tratar-se de economia processual o envio ao Ministério Público de documentos reunidos por comissão parlamentar de inquérito, inclusive os que envolvam sigilo fiscal ou de operações financeiras.

Esses documentos não se caracterizam apenas como fontes de informação, apresentaram-se, também, como provas que servem à formação de convicção dos membros das comissões parlamentares de inquérito. Assim, buscou-se, neste estudo, identificar, descrever e classificar as tipologias de provas produzidas por essas comissões no desempenho de suas atividades. Para tanto, decidiu-se analisar de forma exaustiva os trabalhos de uma comissão parlamentar de inquérito e, a partir dessa análise, fazer inferências sobre a produção de provas no âmbito do inquérito parlamentar.

3.2 - O universo da pesquisa

Para se definir o universo a ser pesquisado, levou-se em conta a natureza da investigação, a relevância do tema, a repercussão na sociedade e o tempo de funcionamento da CPI. Em razão desses critérios, elegeu-se a “Comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar o avanço e a impunidade do narcotráfico” (CPI do narcotráfico), constituída na Câmara dos Deputados, em 13 de abril de 1999, a partir do requerimento apresentado, em 3 de fevereiro de 1999, pelo Deputado Moroni Torgan e outros.

Essa CPI realizou 129 reuniões, 29 viagens para a realização de diligências em 17 unidades da Federação, mantendo-se em funcionamento até o dia 30 de novembro de 2000. No curso de seus trabalhos produziu farta documentação, totalizando 248 caixas-arquivo, com aproximadamente onze mil documentos.

3.3 - A coleta de dados

Após a definição do universo da pesquisa, buscou-se estabelecer as bases do plano de coleta de dados. De acordo com Amado Luiz Cervo e Pedro Alcino Bervian (1983, p. 155), essa é uma importante tarefa da pesquisa que envolve diversos passos como a determinação da população, a elaboração do instrumento adequado, a programação e a execução da coleta de dados. De acordo com Roberto Jarry Richardson (1989, p. 142), a informação obtida nessa fase permite observar as características de um indivíduo ou grupo. Richardson afirma que a descrição adequada das características de um grupo beneficia a análise a ser feita pelo pesquisador e pode ajudar outros especialistas, tais como, planejadores e administradores.

Considerando, então, a dimensão do acervo documental produzido pela referida CPI e as especificidades do inquérito parlamentar, perquiriram-se as fases concernentes à produção de provas por esse órgão legislativo de investigação.

3.3.1 - A prova no inquérito parlamentar

A prova, de acordo com Camargo Aranha (1996, p. 23), tem por objeto o fato cuja existência se deseja ver reconhecida. Amaral Santos (apud Camargo Aranha, 1996, p.5) afirma que “a prova visa, como fim último, incutir no espírito do julgador a convicção da existência do fato perturbador do direito a ser restaurado”. Entretanto, por não se tratar de processo judicial, inexistente no inquérito parlamentar, a proposição de provas pelas partes, cabendo ao deputado essa prerrogativa. Assim, o parlamentar, em determinados momentos do inquérito, atua de forma semelhante à autoridade policial, buscando conhecer a materialidade e a autoria de um determinado injusto penal, que se relaciona com o fato investigado pela comissão, colhendo todas as provas possíveis. Noutros, atua como juiz, estabelecendo, por competência própria, a coleta e a produção de elementos que visam à apuração da verdade.

Esse julgamento quanto aos meios de prova necessários ao inquérito parlamentar ocorre em dois planos distintos. Um envolve a apreciação realizada com base nos paradigmas do “conhecimento objetivo”. Outro se refere àquela norteadas pelos paradigmas do “conhecimento tácito”. No primeiro, leva-se em conta a validade da proposição da prova, ou seja, se ela atende às prescrições constitucionais, legais e regimentais, bem como a viabilidade técnica e procedimental. No segundo, julga-se com base em elementos de um “saber subjetivo”. Esse, conforme afirma Tarciso Carvalho (1999, p. 150), se refere: a) às teorias aceitas pelo parlamentar; b) às ideologias políticas e partidárias do grupo parlamentar ao qual pertença o deputado; c) às crenças desse parlamentar e às experiências por ele acumuladas.

Essa proposição concernente à produção ou à coleta de provas, no âmbito do inquérito parlamentar, se faz mediante a apresentação de requerimento por qualquer membro da comissão, sendo necessária a devida fundamentação. Quanto a essa exigência, o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento sobre a inafastabilidade desse requisito procedimental para os casos relativos à prova documental a ser obtida em razão da quebra de sigilos bancário, fiscal ou telefônico. O Ministro Celso de Mello, relator do Mandado de Segurança nº 23.452-1/RJ, a esse respeito, manifestou-se da seguinte forma:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por eles investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera da intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos

determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV).

As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal (...)”

Considerando as manifestações supracitadas, decidiu-se realizar a coleta de dados a partir dos instrumentos de comunicação oficial que se dá entre a CPI e os órgãos ou entidades custodiadoras de fontes primárias da informação necessária aos trabalhos de investigação. Pois é por meio desses instrumentos, ou seja, dos ofícios expedidos, que o Presidente da comissão solicita aos diversos órgãos públicos e entidades privadas os insumos imprescindíveis aos trabalhos por ela realizados, isto é, as provas.

Assim, os dados identificadores e qualificadores das tipologias de provas produzidas pela CPI do Narcotráfico foram obtidos mediante consulta à guia de transferência dos documentos da CPI ao Arquivo da Câmara dos Deputados. Esse instrumento de transferência apresenta uma descrição sumária dos documentos ostensivos produzidos e recebidos pela Comissão, dentre eles, os ofícios expedidos pelo Presidente da CPI do Narcotráfico.

3.4 - Resultados e análise dos dados

A coleta dos dados permitiu verificar que, no período de 15 de abril de 1999 a 5 de dezembro de 2000, registraram-se 2.715 ofícios, de acordo com a numeração do último ofício assinado pelo Presidente da referida CPI. Ademais, houve a expedição de alguns

ofícios sem número, bem como de outros com números repetidos. Por esse motivo, os ofícios expedidos totalizaram mais que aquele número constante do derradeiro expedido pela CPI. Porém, 2.699 foi o número de ofícios analisados neste estudo, em razão de serem, apenas esses, os constantes da referida guia de transferência.

Antes de apresentar e caracterizar as tipologias de provas produzidas no referido inquérito parlamentar, faz-se necessário salientar que, por razões metodológicas, não se optou por apresentar os resultados com base nas tipologias de provas arroladas no Código de Processo Penal. De acordo com esse diploma legal, podem servir como prova: a) o exame de corpo de delito e das perícias em geral; b) o interrogatório do acusado; c) a confissão; d) as perguntas ao ofendido; e) as testemunhas; f) o reconhecimento de pessoas e coisas; g) a acareação; h) os documentos; i) os indícios; j) a busca e a apreensão. Assim, neste trabalho, optou-se por recorrer à doutrina.

Conforme ensina Camargo Aranha (1996, p. 23), a doutrina apresenta diversos critérios de classificação de provas. Todavia, afirma o referido autor que aquela formulada por Framarino Malatesta é a que merece destaque especial. Segundo Malatesta, as provas classificam-se quanto ao objeto, ao sujeito e à forma. Quanto à forma, as provas podem ser: testemunhal, documental e material. Acerca dessa classificação, Gusmão (apud Camargo Aranha, 1996, p. 22) manifestou-se da seguinte forma:

“Esse método de classificação encerra, ao nosso ver, a virtude de as-

sentar-se em um critério seguro e verdadeiramente científico, pois que tem como base a prova considerada em sua natureza e em relação ao método de produção. Qualquer outro método, partindo de critérios meramente acidentais, só pode produzir classificações estereis, sem valor algum teórico e sem o mínimo alcance prático.”

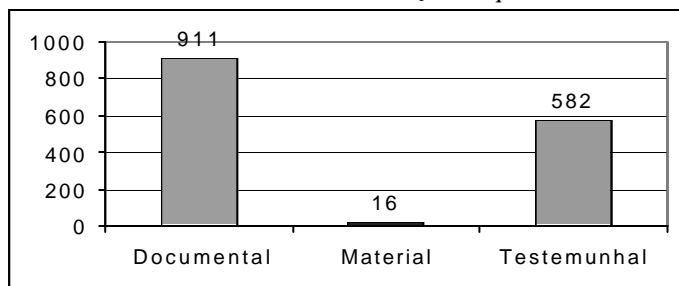
Assim, decidiu-se por adotar o critério de classificação elaborado por Malatesta, o qual se mostrou científica e metodologicamente mais adequado para a apresentação dos resultados da pesquisa.

3.4.1 - As provas produzidas no inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados

Do estudo dos dados, constatou-se que dos 2.669 ofícios analisados, 1.509 se referiam à produção ou à coleta de provas, ou seja, 56,54% do total examinado neste estudo. Esse resultado confirma o posicionamento da doutrina que afirma ser os poderes outorgados às comissões parlamentares de inquérito limitados ao campo da investigação probatória. A esse respeito, Gilvan Correia de Queiroz Filho (2001, p. 151) ressalta que “a esse tipo de comissão, na busca da verdade real, é dado utilizar-se de instrumentos conferidos ao juiz na instrução criminal, como promover diligências, ouvir indiciados, determinar o comparecimento e inquirir testemunhas”.

Quanto à tipologia de prova, verificou-se que 911 ofícios se referiam a provas documentais, correspondendo a 60,37%; 582, a testemunhais, perfazendo 38,57%; e 16, a provas materiais, equivalente a 1,06%.

Gráfico 2 – Total de solicitações de provas



Os dados atinentes às provas documentais referem-se a solicitações de documentos e informações pela CPI a órgãos e entidades públicas e privadas. Informação, segundo Yves-François Le Coadic (1996, p. 5), “é o conhecimento inscrito (gravado) sob a forma escrita (impressa ou numérica), oral ou audiovisual”. O autor conclui manifestando que a informação comporta um elemento de sentido, ou seja, “é um significado transmitido a um ser consciente por meio de uma mensagem inscrita em suporte espacial-temporal: impresso, sinal, elétrico, onda sonora, etc”. O documento, então, é constituído pela informação e seu suporte.

Sobre o conceito de documento, Heloísa Liberalli Belloto (1991, p. 14) manifesta-se da seguinte forma:

“(…) documento é qualquer elemento gráfico, iconográfico, plástico ou fônico pelo qual o homem se expressa. É o livro, o artigo de revista ou jornal, o relatório, o processo, o dossiê, a correspondência, a legislação, a estampa, a tela, a escultura, a fotografia, o filme, o disco, a fita, magnética, o objeto utilitário etc, enfim, tudo o que seja produzido por razões funcionais, jurídicas, científicas, técnicas, culturais ou artísticas pela atividade humana.”

Camargo Aranha (1996, p. 221) afirma que, no âmbito jurídico, documento “é entendido como todo meio legal pelo qual a representação se faz pela escrita, por sinais da palavra falada ou pela reprodução de um fato ou acontecimento em um objeto físico, possível de servir como prova em juízo”. Amaral Santos (apud Camargo Aranha, 1996, p. 221) ensina que “documento é a coisa representativa de um fato e destinada a fixá-lo de modo permanente e idôneo, reproduzindo-o em juízo”.

Assim, sob a tipologia de prova documental, ficaram compreendidas todas as solicitações da CPI atinentes a elementos probatórios ou de informação, produzidos ou reunidos por órgãos e entidades públicas e privadas, que auxiliaram os parlamen-

tares integrantes da comissão parlamentar de inquérito na busca da verdade real. Citam-se, como exemplo, as requisições, aos órgãos competentes, de documentos e informações concernentes à quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico, bem como aquelas capazes de delinear a gravidade dos problemas relacionados ao narcotráfico no Brasil.

Em relação aos dados atinentes às provas testemunhais, registra-se que esses se referem à produção de provas no âmbito do inquérito parlamentar, ou seja, revela a pretensão dos membros da CPI em ouvir pessoas que possam contribuir, por meio de relatos, para o conhecimento e os esclarecimentos dos fatos por ela investigados. O Código de Processo Penal, em seu artigo 203, estabelece que “a testemunha fará, sob palavra de honra, a promessa de dizer a verdade do que souber e lhe for perguntado, (...) explicando sempre as razões de sua ciência ou as circunstâncias pela quais possa avaliar-se de sua credibilidade”. Segundo Fernando da Costa Tourinho Filho (2001, p. 461), “testemunhas são terceiras pessoas que comparecem perante a autoridade para externar-lhe suas percepções sensoriais extraprocessuais: o que viu, o que ouviu etc”.

Camargo Aranha (1996, p. 128) apresenta a seguinte definição de testemunha:

“Testemunha é todo o homem, estranho ao feito e equidistante às partes, capaz de depor, chamado ao processo para falar sobre fatos caídos sob seus sentidos e relativos ao objeto do litígio. É a pessoa idônea, diferente das partes, convocada pelo juiz, por iniciativa própria ou a pedido das partes, para depor em juízo sobre fatos sabidos e concernente à causa.”

Neste estudo, porém, as provas testemunhais não se referiam apenas àquelas produzidas em razão da oitiva dessa pessoa estranha ao feito e equidistante às partes. Utilizou-se o conceito amplíssimo de testemunha. Dessa forma, as intimações de envolvidos e de testemunhas, em sentido estrito, as convocações de autoridades públi-

cas e os convites a especialistas nos temas atinentes ao narcotráfico foram classificados como intenção de se produzir provas testemunhais, isto é, esses relatos serviriam à formação da convicção dos membros da CPI, em especial de seu Relator.

No que se refere aos dados atinentes às provas materiais, ressalta-se que eles ficaram adstritos às solicitações da CPI no tocante à realização de perícias. A perícia, segundo Camargo Aranha (1996, p. 160), “constitui uma peça eminentemente técnica mediante a qual o experto nomeado faz uma declaração de ciência, uma afirmação de um juízo ou então de ambas conjuntamente”. Assim, a perícia persegue o esclarecimento e a compreensão de um determinado fato, com vista a alicerçar uma decisão processual.

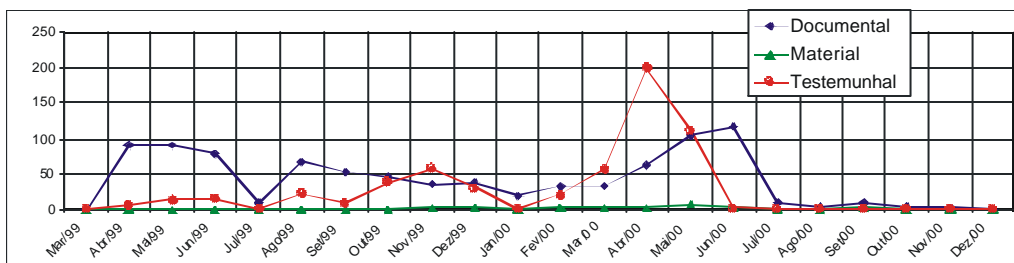
3.4.2 - Análise geral

Da análise geral dos dados, conclui-se que, em razão de as provas documentais serem as mais solicitadas (60,37%), as co-

missões parlamentares de inquérito ao desempenharem suas funções específicas e ao exercerem suas atribuições constitucionais e legais, as fazem com o zelo de se evitar a predominância de influências subjetivas, pois, conforme manifesta Camargo Aranha (1996, p. 222), a prova documental não estaria sujeita “aos efeitos da memória humana e da corrupção possível entre os homens”.

Observando-se o gráfico 3, que apresenta os totais de solicitações de provas distribuídos nos meses nos quais a CPI do narcotráfico esteve em funcionamento, verifica-se que, ao iniciar os trabalhos, a CPI dedicou-se, quase que exclusivamente, à coleta de prova documental. Nos meses de abril, maio e junho de 1999, esse tipo de prova compunha-se de documentos oficiais que demonstravam o cenário brasileiro sobre o tema. Infere-se, portanto, que tais documentos tenham sido fundamentais para o planejamento das atividades da CPI, bem como para o desenvolvimento da metodologia de investigação utilizada pela comissão.

Gráfico 3 – Total de solicitações de provas no período de funcionamento da CPI



A coleta de provas documentais nos meses seguintes se dedicou a fatos específicos e às pessoas neles envolvidas. Registra-se que 46,21% do total de requisições de provas documentais se referiam a documentos e a informações sobre sigilos bancário, fiscal e telefônico.

Constata-se, ainda, que a coleta de provas documentais foi predominante durante os trabalhos da CPI, à exceção para os meses de novembro de 1999, março, abril e maio de 2000, períodos nos quais a CPI se dedicou à produção de provas testemunhais, conforme demonstra o gráfico 3.

4 – Sugestões e recomendações

Conforme evidenciado no capítulo anterior, verifica-se que a produção de provas, no âmbito do inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados, revela-se como uma das principais atividades desenvolvidas por essas comissões, quicá a mais importante. Em razão disso, cabe ressaltar a necessidade de serem observadas, com o rigor de um órgão técnico, as exigências constantes do Código de Processo Penal, no que se refere a provas, bem como os ensinamentos da doutrina e os julgados dos tribunais so-

bre essa matéria. Cita-se, por exemplo, o voto do Ministro Nelson Jobim ao Mandado de Segurança nº 24.135-7, lembrando que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já se fixou no sentido de que a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico “deve revelar-se na existência de fato concreto, pelo qual se indique causa provável de justificar a medida”.

Não se pode prescindir do cumprimento estrito desses requisitos fundamentais, pois, conforme ensina Gilvan Correia de Queiroz Filho (2001, p. 156), “os poderes dessas comissões têm limites nos direitos individuais dos cidadãos”. Observa-se, ainda, que o abandono de tais procedimentos compromete os trabalhos realizados por essas comissões de inquérito, eivando as provas e tornando-as proibidas, em razão de ofensa a normas constitucionais ou legais. Camargo Aranha (1996, p. 49) salienta que a ofensa ao direito material torna a prova ilícita; enquanto que a ofensa ao direito processual a torna ilegítima.

Poder-se-ia, então, argumentar ser desnecessário tal rigor na produção de provas pelas comissões parlamentares de inquérito, devido à impossibilidade legal de utilizá-las como provas emprestadas em processos judiciais. Porém, não se pode dizer que o Ministério Público ou o Poder Judiciário não as requisitem como meras provas documentais. Nesse sentido, observa-se um significativo aumento do número de requisições dessa natureza à Câmara dos Deputados, logo após o envio do relatório de CPI àqueles órgãos.

Ressalta-se, ainda, que tais procedimentos devem ser observados não apenas pelos membros da CPI ao formularem suas requisições de provas. Com igual rigor, as secretarias das comissões parlamentares de inquérito devem cumprir os ritos legais pertinentes à organização e ao tratamento desses documentos que embasaram o inquérito parlamentar. Pois, quando da requisição pelo Ministério Público e Poder Judiciário daqueles que serviram à fundamentação das

conclusões e dos encaminhamentos constantes do relatório final da CPI, registra-se um atendimento não muito satisfatório em razão de, em alguns casos, a organização do acervo documental da CPI não apresentar elementos de vinculação entre os casos investigados e as provas constantes dos autos do inquérito parlamentar.

Cumprido, portanto, à Câmara dos Deputados dedicar esforços no sentido de se editarem normas procedimentais mais específicas quanto ao inquérito parlamentar, bem como em relação à organização e ao tratamento do acervo documental produzido pelas comissões parlamentares de inquérito, importante instituto do Legislativo.

Referências

- ALMEIDA, Agassiz. *Comissão parlamentar de inquérito - CPI: origem evolução e aspectos jurídicos*. IN: *Lex: Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, v.22, n.254, p.5-21, fev. 2000.
- ARANHA, Alberto José Q. T. de Camargo. *Da prova no processo penal*. 4ª ed. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BALEEIRO, Aliomar. *A Constituinte e a Constituição de 1946*. in a *Constituição de 1946*. Brasília: Centro de Ensinos à Distância, 1987. p.1-13. Série Constituições do Brasil.
- BALEEIRO, Aliomar. *Alguns andaimos da Constituição*. Rio de Janeiro: Aloísio Maria de Oliveira, 1950.
- BARBALHO, João. *A Constituição Federal Brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: 1924.
- BARBOSA, Alaor. *CPI e Constituição: uma caso concreto*. In *Revista de Informação Legislativa*. Ano 25, n.100, out./dez. 1988, p.85-112.
- BECCARIA, Cesare Bonesana, Marchesi di. *Dos delitos e das penas*. Tradução: Vicente Sabino Júnior. São Paulo: CD, 2002.
- BELLOTTTO, Heloísa Liberalli. *Arquivos permanentes: tratamento documental*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1991. 198p.
- BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 955 p.

- BRITTO, Luiz Navarro de. *História dos parlamentos*. In Revista de informação legislativa. ano 21, n.81, jan/mar, 1984, p.119-128.
- BROSSARD, Paulo. *HC 71039/RJ-Rio de Janeiro*. Relator. Publicação: DJ, em 6-12-1996.
- BUENO, José Antonio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 1958. 568 p.
- CARVALHO, Tarciso Aparecido Higino de. *O processo de elaboração legislativa e a obsolescência do discurso parlamentar sob a análise da ciência da informação*. Dissertação apresentada ao Departamento de Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 1999. 183 p.
- CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. *Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários*. 3ª ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983. 249 p.
- CHACON, Vamireh. *História institucional do Senado do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1997. 529 p.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A Câmara dos Deputados: síntese histórica*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1976. 116 p.
- JOBIM, Nelson. MS 24054/DF – Distrito Federal. Relator. Publicação: Diário da Justiça de 6-11-2001, p. 36.
- LE COADIC, Ives-François. *A ciência da informação*. Tradução de Maria Yêda F.S. de Filgueiras Gomes. Brasília: Biquet de Lemos, 1996.
- MARINHO, Josaphat. *A Constituição de 1934*. In Constituições do Brasil. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987. p. 41-52
- MELLO, Celso de. MS 23639/DF – Distrito Federal. Relator. Publicação: Diário da Justiça de 16-2-2001, p. 91.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição da República dos E. U. do Brasil*. Tomo I. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936.
- NOGUEIRA, Octacíliano. *O Poder Legislativo no Brasil (1821-1930)*. (Curso O Poder Legislativo,1). 2ª ed. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1983. 121 p.
- PACHECO, Cláudio. *A Constituição de 1891*. In Constituições do Brasil. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987. p. 27-40.
- PEIXINHO, Manoel Messias. GUANABARA, Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.
- PEREIRA, Aguinaldo Costa. *Comissões parlamentares de inquérito*. Dissertação apresentada à Faculdade Nacional de Direito, em Concurso para Catedrático de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: ASA, 1948.
- QUEIROZ Filho, Gilvan Correia. *O controle judicial de atos do Poder Legislativo: atos políticos e interna corporis*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. 172p.
- RICHARDSON, Roberto Jarry; colaboradores Peres, José Augusto de Souza ... (et al.). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1989.
- RUSSOMANO, Rosah. *O Poder Legislativo na República*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960. 407 p.
- SAGER, Juan C. La dimensión cognoscitiva. In *Curso practico sobre el procesamento de la terminología*. Madrid: Fund G. Sanchez Ruiperez, 1993. p. 35-88
- SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do inquérito parlamentar*. São Paulo: FGV, 1964.
- TOURINHO Filho, Fernando da Costa. *Manual de processo penal*. 3ª ed. Ver. atual. e aumen. São Paulo: Saraiva, 2001.