

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 43 • nº 171

Julho/setembro – 2006

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

O controle externo da Administração Pública pelas Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil

José de Ribamar Barreiros Soares

Sumário

1. Introdução. 2. O inquérito parlamentar como instrumento de sanção política e social da legalidade, moralidade e eficiência da Administração Pública no Brasil. 2.1. Aspectos ontológicos do inquérito parlamentar. 2.2. A vontade popular como elemento plasmador de mudanças administrativas. 2.3. A internet como espaço público na investigação parlamentar. 2.4. A integração entre os Poderes Legislativo e Executivo – a democratização pela harmonia entre Poderes estatais. 3. Conclusão.

1. Introdução

No Brasil, as Comissões Parlamentares de Inquérito existem desde a época do Império. Várias investigações foram feitas nesse período, concernentes aos órgãos controlados pelo Poder Executivo, mas nunca sobre os atos do próprio Executivo.

Segundo ensinamento de Duguit, citado por Laudo de Camargo (1945, p. 3 e 14), o poder de investigar decorre do poder de controle. Não pode ser mais extenso que este. O Parlamento pode nomear uma comissão de inquérito com o objetivo de investigar o funcionamento de um serviço judiciário, que é um serviço público. Todavia, não poderá praticar nenhum ato cuja natureza seja judiciária, nem dirigir injunções aos magistrados ou interferir em qualquer deliberação judicial.

Nesse sentido, afirma Wilson, em sua obra *Congressional Government*, citada por Góis de Andrade (1954, p. 23):

José de Ribamar Barreiros Soares é formado em Letras e Direito, Mestre em Direito pela UnB e Mestre em Ciência Política pela Paris I – Sorbonne. Exerce, atualmente, o cargo de Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados.

“É o próprio dever de um corpo de representantes olhar, diligentemente, dentro de cada negócio do governo e falar bastante a respeito do que vê. Ele significa os olhos e a voz e corporifica a sabedoria e aspirações dos eleitores(...) A função informativa do Congresso seria mesmo preferível às suas funções.”

Além do mais, é de se reconhecer que a divulgação e informação à opinião pública dos trabalhos de investigação da Comissão exercem papel fundamental no controle da administração pública. Esta, pressionada pela opinião pública, principalmente em períodos de eleição, torna-se sensível a mudanças recomendadas pelo Poder Legislativo e a exigências impostas pela sociedade. É que a administração pública se submete a uma forma de controle social, que pode exsurgir de diversas maneiras: ora diretamente e formalmente, ora indiretamente e informalmente.

Atualmente, é muito comum a apresentação de pedidos de abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito, principalmente na Câmara dos Deputados, com a finalidade de investigar os mais diversos assuntos relacionados com a atuação da administração pública.

2. O inquérito parlamentar como instrumento de sanção política e social da legalidade, moralidade e eficiência da Administração Pública no Brasil

2.1. Aspectos ontológicos do inquérito parlamentar

A finalidade das investigações realizadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito é aspecto de grande relevância que atine ao seu próprio sentido ontológico. Os poderes conferidos à CPI não podem ser desprovidos de uma finalidade pública, vale dizer, de um objetivo relacionado com a representação popular, a defesa de direitos e interesses do povo e a atividade legis-

lativa. A CPI é um braço do Parlamento, uma extensão de suas competências, na defesa do interesse público.

Uma Comissão de Inquérito não pode ser instalada com o simples objetivo de investigar, como se fosse um órgão policial ou judiciário. A investigação é meio e não fim. O fato determinado que leva à instalação da CPI não pode ter interesse meramente penal ou processual.

Não é qualquer interesse público que justifica a abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito, mas apenas aquele que diga respeito às funções do Parlamento, como fiscalizar os atos da administração pública, garantir a ética, a moralidade e a legalidade no exercício da representação política, a defesa do estado de direito, o aperfeiçoamento do processo legislativo e a informação à sociedade sobre condução administrativa e política dos negócios públicos.

2.2. A vontade popular como elemento plasmador de mudanças administrativas

É de notar-se que as Comissões de Inquérito trabalham diretamente para a opinião pública. Isso faz com que os envolvidos fiquem completamente expostos à sociedade. Essa pressão popular decorrente dos trabalhos da CPI faz com que muitas decisões, no âmbito administrativo, sejam tomadas de forma imediata. Podemos citar, como exemplo, a exoneração de um ocupante de cargo comissionado ou de uma autoridade do alto escalão do governo. Isso tem ocorrido com frequência, no caso brasileiro.

Em relação ao papel desempenhado pela internet na realização do inquérito parlamentar, são oportunas as considerações de Manuel Castells (1999, p. 366-367), que transcrevemos:

“A transformação da política e dos processos democráticos na sociedade em rede pode ocorrer de maneira ainda mais profunda que a apresentada nessas análises, pois, aos processos citados acima, acrescentaria ainda, como um dos principais fatores res-

ponsáveis por essa transformação, as conseqüências diretas das novas tecnologias da informação no debate político e nas estratégias de busca de poder. Essa dimensão tecnológica interage com as tendências mais abrangentes, características da sociedade em rede, como também com as reações comuns aos processos dominantes criados a partir dessa estrutura social. Exerce ainda poderosa influência sobre essa transformação, levando ao que chamo de política informacional. Assim, embora Bobbio esteja correto em apontar as diferenças recorrentes entre a direita e a esquerda política em todo o mundo (sobretudo quanto a seu modo de abordagem totalmente divergente do conceito de igualdade social), a direita, a esquerda e o centro precisam direcionar seus projetos e estratégias por um meio tecnológico semelhante se realmente tiverem a pretensão de atingir a sociedade, dessa forma assegurando o apoio de um número suficiente de cidadãos para ganhar acesso ao Estado. Sustento que tal uso compartilhado da tecnologia propicia a criação de novas regras do jogo, que, no contexto das transformações sociais, culturais e políticas apresentadas nesta obra, afetam profundamente a essência da política. O ponto principal dessa questão é que a mídia eletrônica (não só o rádio e a televisão, mas todas as formas de comunicação, tais como o jornal e a internet) passou a se tornar o espaço privilegiado da política. Não que toda a política possa ser reduzida a imagens, sons ou manipulações simbólicas. Contudo, sem a mídia, não há meios de adquirir ou exercer poder. Portanto, todos acabam entrando no mesmo jogo, embora não da mesma forma ou com o mesmo propósito.”

Durante as investigações feitas por Comissões Parlamentares de Inquérito, muitos

servidores públicos são afastados, exoneros ou até demitidos dos seus cargos, devido a envolvimento com esquemas fraudulentos, de corrupção ou criminosos.

Durante as investigações procedidas pela CPI do Narcotráfico, muitos policiais foram afastados ou expulsos de seus cargos e diversos comandantes foram exoneros, devido ao seu envolvimento com esse esquema criminoso ou por não terem demonstrado uma atuação firme no combate ao crime. Até mesmo parlamentares nos âmbitos federal e estadual tiveram seus mandatos cassados como decorrência dos trabalhos de investigação dessa Comissão.

Os poderes da Comissão de Inquérito, entretanto, limitam-se à investigação, não podendo haver condenação ou a propositura de ação penal. Essas competências são reservadas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público. Essa questão precisa ser melhor explicada à sociedade. Muitas vezes, há uma expectativa por parte do povo, além dos poderes constitucionais conferidos à comissão. O leigo tem, em regra, a crença de que a CPI julga, condena e executa, extingue atos administrativos, pratica atos administrativos, demite e exonera agentes públicos e políticos, entre outros aspectos.

Sobre essa matéria, bem se pronunciou a CPMI destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, acerca da finalidade da Comissão:

“Julgar e punir foge à competência da CPI. Este é o mais notável equívoco que tem causado graves danos ao conceito, à reputação e respeitabilidade do Congresso Nacional, como órgão do Poder Legislativo Federal. A idéia de que uma comissão parlamentar de inquérito é uma entidade de caráter punitivo, dotada, para tanto, de força e poder para proferir sentenças condenatórias que ela mesma se incumbem de executar ou de fazer executar, mandando os culpados para a

cadeia, é uma imagem passada talvez involuntariamente pela Imprensa e que não corresponde à realidade.

Temos a forte impressão, recolhida da nossa experiência quotidiana e que nos é transmitida, também, pela leitura dos nossos principais jornais diários, de que esse equívoco se encontra muito disseminado entre as várias camadas da população brasileira. Cumpre – e urge – desfazê-lo, a fim de que, posta a verdade sobre essa matéria e difundida tanto quanto for possível, as Comissões Parlamentares de Inquérito sejam vistas, consideradas e julgadas, no desempenho de suas atividades constitucionais e regimentais, de modo correto e, assim, salutar à vida e experiência política nacional do Brasil. Denunciar é tarefa do Ministério Público, cabendo ao Poder Judiciário julgar, condenar e punir, ou inocentar. A sociedade exige que essas ações sejam céleres e eficientes.”*

Entretanto, a tomada de outras medidas permitidas a qualquer cidadão é possível no âmbito de atuação da comissão. Citamos, a título de exemplo, o que ocorreu durante os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Medicamentos. Ao examinar os preços de medicamentos, essa Comissão descobriu indícios de violação da ordem econômica. A Comissão interpôs Representações perante a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. A Representação de nº PA 08012.002038/00 foi instaurada contra a United Medical Ltda. Conforme nos informa o Relatório apresentado pela Comissão, “a decisão da SDE foi no sentido de ser apurada a existência de condutas infringentes à ordem econômica, con-

sistente em: 1) limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado; 2) criar dificuldades à constituição, ao funcionamento, ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens e serviços; 3) impedir o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição; 4) impor preços excessivos, ou aumentar sem justa causa o preço do bem ou serviço; condutas estas que tipificam as infrações definidas no art. 20, incisos I, II, III, IV, do mesmo diploma legal. Notifique-se à Representada, obedecido o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 33 da Lei nº 8.884/94”.

Prosseguindo nessa linha de atuação, a Comissão, diante dos fortes indícios de preços excessivos e lucros arbitrários pela indústria de medicamentos, decidiu interpor Representação, na Secretaria de Direito Econômico, contra os laboratórios que elevaram preços muito acima dos índices de inflação no período de maio de 93 a dezembro de 99. Disso resultou a instauração do Processo Administrativo nº 08012.000581/100-16.

Observa-se que essa forma de controle da atividade administrativa tem também um caráter de colaboração, de integração entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, em defesa da sociedade. Sem essa ação imediata da Comissão Parlamentar de Inquérito, talvez não fossem investigados esses aumentos de preços e, provavelmente, tais inquéritos administrativos não teriam sido instaurados.

Com relação ao controle efetuado por essas comissões sobre os atos da administração pública, um dos objetivos que o justificariam é o poder de *impeachment*. Concerne a esse aspecto, vale a pena comentar a importância dos trabalhos da CPMI destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello, referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, que resultou no afastamento do Presidente Collor.

Outro exemplo foi o pedido de *impeachment* do Governador do Rio Grande do Sul

* Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal. Brasília, 1992, p. 33-34.

Olívio Dutra, formulado pela CPI estadual da Segurança Pública, conforme se comprova na seguinte notícia contida no Jornal O Estado de São Paulo do dia 15 de novembro de 2001:

“CPI propõe *impeachment* de Olívio Dutra

Relatório, aprovado por 10 votos a 2, denuncia governador por crime eleitoral e improbidade.

PORTO ALEGRE – A CPI da Segurança Pública decidiu ontem, por 10 votos a 2, propor a abertura de processo de *impeachment* por improbidade administrativa contra o governador do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra (PT), sob acusação de tentativa de legalizar os jogos eletrônicos no Estado. O relator, Vieira da Cunha (PDT), também denuncia o governador por crime eleitoral e o ex-presidente estadual do PT Júlio Quadros e os dirigentes do Clube de Seguros da Cidadania, entidade que arrecadou doações para o partido, por formação de quadrilha.

Depois de quase 5 horas de leitura, o relatório da CPI foi aprovado em menos de 10 minutos de discussão, sob protesto dos governistas. Só um deputado petista, Ronaldo Zülke, conseguiu se inscrever para contrapor-se às conclusões de Vieira da Cunha. O texto acabou aprovado no meio do tumulto dos que protestavam. ‘O palanque eleitoral está montado, o golpe está instaurado, mas não terão sucesso’, reclamava o líder do governo, Ivar Pavan (PT).

Surpresa – A denúncia contra Olívio, seu vice, Miguel Rossetto, e os secretários Arno Augustin (Fazenda) e Flávio Koutzzi (Casa Civil) – todos por crime de responsabilidade derivado de decreto já revogado que regulamentava os caça-níqueis – surpreendeu até mesmo alguns opositoristas que há alguns dias descartavam essa hipóte-

se. Agora, a abertura do processo político contra a cúpula petista depende de aprovação na Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa.

A CPI também deve enviar à Justiça Eleitoral representação por crime eleitoral contra Olívio, por causa dos supostos serviços prestados pela empresa de transportes Planalto na campanha de 1998 e não declarados pelo PT na prestação de contas ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE). Segundo a assessoria do TRE, o eventual crime já teria prescrito.

No total, 42 pessoas foram denunciadas por algum crime, incluindo delegados, donos de bingos e empresários ligados ao jogo do bicho. Por seis meses, a comissão investigou o susposto envolvimento do PT e do governo Olívio com bicheiros.

O primeiro indício foi dado pelo depoimento de delegados que disseram ter ouvido do ex-chefe de Polícia Luiz Fernando Tubino que o governo estaria usando dinheiro da contravenção para obras sociais. Dias depois, a CPI recebeu uma gravação em que o ex-tesoureiro do PT Jairo Carneiro dos Santos dizia a jornalistas que a sede do PT havia sido comprada com doações de bicheiros para o Clube de Seguros da Cidadania.

O ex-petista negou que a acusação fosse verdade, atribuindo-a a uma vingança, mas a CPI descobriu uma fita na qual o presidente do Clube da Cidadania, Diógenes de Oliveira, pedia a Tubino que não reprimisse os bicheiros. Os três foram denunciados pelo relator: Tubino por corrupção passiva, Carneiro por falso testemunho e Diógenes por falsidade ideológica, falso testemunho e formação de quadrilha.

O filho de Olívio, Espártaco Dutra, também foi acusado de falsidade

ideológica e falso testemunho por supostamente ter colaborado para a fraude de recibos de doações para o Clube da Cidadania. Segundo o relator, a entidade não conseguiu provar a origem de parte dos R\$ 310 mil usados na compra do prédio cedido ao PT.

Embora o presidente da entidade tenha assumido responsabilidade pelo pedido feito ao então chefe de Polícia, Vieira da Cunha opina em seu relatório que é ‘difícil, senão impossível, que os atos praticados não contaminem o governador, dada a íntima e notória relação entre os dois’. Se as conclusões do relator forem referendadas pelo plenário da Assembléia, serão enviadas ao Ministério Público.”

Poderíamos mencionar também o direito que tem o Congresso de fazer leis, o que pode exigir para tanto a realização de investigações concernentes à atividade pública, a fim de permitir o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico vigente.

A freqüente intervenção do Governo no campo econômico, as constantes mudanças na gestão governamental e a adoção de políticas econômicas e sociais fazem surgir a preocupação do Parlamento com um adequado meio de controle e fiscalização da atividade administrativa.

As investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito, muitas vezes, demonstram falhas no exercício da atividade administrativa, o que permite não só a reformulação do sistema pelo Poder Executivo, como a elaboração de leis, que permitam melhor defesa dos interesses e direitos dos cidadãos.

Nesse sentido, citamos as investigações realizadas pela CPI dos Medicamentos que apurou irregularidades administrativas no Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI, instituição governamental encarregada de efetivar as ações relacionadas com o controle da propriedade industrial no Brasil.

O depoimento prestado pelo Presidente dessa instituição, perante os membros da

Comissão, indicou que havia uma situação de desorganização, omissão e inépcia no seio da entidade. Cerca de duzentos e cinquenta mil processos na área de marcas encontravam-se em atraso; outros quarenta mil, na área de patentes. Além disso, havia falta de informações estatísticas corretas, o sistema de informática é precário.

No que diz respeito a esse órgão, a Lei nº 9.279/96, em seu art. 239, autoriza o Poder Executivo a promover transformações no INPI, para assegurar sua autonomia administrativa e financeira, podendo, inclusive fixar tabela de salários para seus funcionários. A Comissão recomendou, na ocasião, ao Poder Executivo a regulamentação dessa lei. O objetivo seria a criação de “um quadro de pessoal com elevada qualificação para o desempenho de suas tarefas que têm amplas repercussões nacionais e internacionais”. Descobriu-se, ainda, que o INPI devolveu recursos à União nos últimos anos, em virtude de sobra do orçamento anual, o que significa dizer que esse órgão poderia ter investido melhor na qualidade dos seus serviços.

Essa mesma Comissão, no que tange ao aspecto cambial, verificou que não havia uma coordenação entre a Receita Federal e o Banco Central, de forma a detectar a prática do preço de transferência pela indústria de medicamentos. O Presidente do Banco Central, ao ser inquirido pela Comissão, informou que, na sua opinião, a remessa de divisas, com o mecanismo do superfaturamento, utilizado pelas indústrias farmacêuticas, se devidamente comprovada, constituiria uma fraude cambial.

Outro aspecto que demonstra a importância do trabalho dessas Comissões para a fiscalização da atividade administrativa é o depoimento do Ministro do Desenvolvimento, no sentido de que a Administração não dispunha de instrumentos legais aptos e ágeis para evitar esses fatos. Na ocasião, o Ministro depositou sua confiança na capacidade do Congresso de produzir uma legislação que habilite o Governo a agir con-

tra o superfaturamento. Esse fato revela a importância das investigações pelas Comissões Parlamentares de Inquérito para o aperfeiçoamento da legislação vigente. Nessa questão do superfaturamento de preços de insumos pela indústria farmacêutica, ficou patente que a legislação é insuficiente para caracterizar o conceito de superfaturamento, propiciando uma apuração mais rigorosa dos fatos.

Ainda com relação à vigilância sanitária, a CPI dos Medicamentos detectou que, embora arrecadando recursos por meio de taxas cobradas dos usuários do sistema de vigilância, não há um controle efetivo, o que demonstra a má utilização desses recursos.

Os efeitos políticos dessa Comissão têm-se estendido muito além do tempo de sua realização. Mesmo após a conclusão dos trabalhos, o Poder Executivo continua tomando medidas administrativas, a fim de conter o aumento abusivo de preços. Uma delas, anunciada pouco tempo após o encerramento dos trabalhos da comissão, diz respeito à redução de tributos incidentes sobre medicamentos. Essa era uma das reivindicações da Comissão, que chegou mesmo a propor no seu relatório essa medida ao Poder Executivo. Até então, não se tinha qualquer pretensão de redução de tributos pelo Governo Federal em relação a esses fatos geradores. Com os trabalhos da CPI dos Medicamentos, essa possibilidade tornou-se presente, ficando evidenciado, pelas investigações realizadas, que a carga tributária incidente sobre medicamentos no Brasil está entre as maiores do mundo.

Aqui, temos um exemplo concreto de como a atividade da comissão de inquérito pode levar à tomada de medidas administrativas imediatas, até mesmo de modo mais eficiente e célere do que se a comissão tivesse poderes para propor projeto de lei determinando a realização desses atos.

Outro aspecto importante: desfeita a Comissão, vários laboratórios aproveitaram o momento para tentar voltar à prática de reajustes de preços. O Poder Executivo reagiu e

acenou com a postura contrária aos aumentos, manifestando publicamente seu repúdio a essa prática dos laboratórios. O Presidente da República conclamou os laboratórios a um acordo no sentido da manutenção dos preços vigentes e ainda anunciou que tomaria medidas, como o incentivo à importação de genéricos, caso os laboratórios insistissem no aumento dos preços.

Essa consciência e tomada de posição pela administração pública foi possível graças aos trabalhos de investigação realizados pela CPI dos Medicamentos, que expôs a ganância da indústria farmacêutica no Brasil em busca de lucros cada vez mais altos, com enriquecimento a curto prazo. A prática de cartel ficou demonstrada, no sentido de lesar o consumidor, com a manutenção de preços em patamares altos e, ainda, com os constantes aumentos praticados por essas indústrias.

Por outro lado, ficou patente que o Poder Executivo vinha tendo uma atitude passiva diante da ação da indústria de medicamentos, o que expôs de maneira grave os administradores públicos responsáveis por esse setor à opinião pública. Isso provocou uma reação imediata do setor público.

Vários laboratórios foram indiciados pela Polícia Federal pela suspeita de formação de cartéis na área de medicamentos. Essa tese da existência de cartéis foi levantada justamente pela CPI dos Medicamentos, que, em seu relatório, afirmou estar convicta da formação de cartéis pelos laboratórios, com a finalidade de manter os preços no mesmo patamar ou, pior ainda, para garantir seu reajuste permanente. Conclui o relatório no seguinte sentido:

“No caso em tela, não é sequer necessário despender-se muito tempo para analisar as circunstâncias que o caracterizam.

Os 21 laboratórios formalizaram, talvez por descuido, seu acordo em uma ata, cujos termos foram acima transcritos e que não deixam dúvidas de que fornecem evidências de infra-

ções à ordem econômica, à ordem tributária, à economia popular e ao consumidor, cabendo a investigação administrativa e, se for o caso, judicial.”

Diversos genéricos foram aprovados e começaram a ser vendidos pelas farmácias brasileiras; o boicote aos genéricos, inicialmente comandado pelos laboratórios, foi debelado e estes passaram a manifestar seu apoio à fabricação, distribuição e venda de genéricos no País. Mais do que isso, o Governo baixou medidas administrativas obrigando as farmácias a exporem listas de genéricos com os respectivos preços, em pleno apoio e resposta imediata às recomendações procedidas pela CPI dos Medicamentos. Trata-se, portanto, de um efeito imediato produzido pelas investigações da comissão.

A ação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária passou a ser concretizada de forma mais rápida e eficiente: diversos pedidos para fabricação e comercialização de genéricos que estavam parados sem resposta foram liberados com grande rapidez. Quando do depoimento prestado pelo Diretor da Agência de Vigilância Sanitária perante a Comissão, houve uma manifestação de sua parte, no sentido de apoio irrestrito aos trabalhos e às propostas da Comissão. Esse Diretor disponibilizou servidores e colocou a Agência à disposição da Comissão para um trabalho integrado, o que permitiu a troca de informações e experiência, conduzindo a um resultado benéfico, inclusive com a liberação de vários genéricos, ainda durante a vigência da Comissão, e diversos outros que têm sido liberados posteriormente, conforme compromisso assumido pelo Diretor da Agência.

Algumas ações foram tomadas no âmbito administrativo para investigar e punir preços abusivos e o Governo passou a fazer sistemática oposição aos aumentos abusivos de preços.

Com os resultados da Comissão e as sugestões feitas no relatório circunstanciado, passou a haver maior cooperação entre os órgãos encarregados da fiscalização e con-

trole da indústria farmacêutica e atuação mais presente nesse setor. Os resultados, pode-se dizer, foram bastante benéficos.

Isso nos demonstra que a investigação realizada pela CPI não fica só no campo das elucubrações jurídicas, políticas, filosóficas e sociológicas e das discussões parlamentares. Não é apenas um momento de enenação política para a platéia de eleitores como muitos pessimistas pretendem argumentar. Aqueles que não desejam ver o sucesso das comissões parlamentares de inquérito tentam sempre menosprezar a importância dos seus trabalhos, afirmando que as comissões parlamentares de inquérito não resultam em nada e não produzem qualquer efeito. Essa assertiva é totalmente desprovida de verdade e contrariada pelos fatos.

2.3. A internet como espaço público na investigação parlamentar

A internet permite que os cidadãos, de modo geral, expressem sua opinião sobre a condução dos trabalhos da CPI, critiquem a condução dos negócios administrativos, exponham sua insatisfação e apresentem suas propostas e sugestões perante a comissão. Muitas mensagens são enviadas aos membros da comissão, ao relator ou mesmo ao presidente. Essas manifestações podem ser de desagrado, por exemplo, quando os membros da comissão não estão atuando de forma firme, determinada ou aprofundada nas investigações ou quando as investigações estão sendo realizadas de forma lenta e tendenciosa. A crítica feita pela sociedade, paralelamente aos trabalhos, permite uma autocrítica, ou mesmo uma deliberação diversa a fim de adequar a atuação da comissão aos anseios populares, mudando-se o ritmo das investigações ou adotando-se procedimentos diversos.

Nesse sentido, torna-se oportuna a lição de Manuel Castells (1999, p. 366), que assim se pronuncia:

“A transformação da política e dos processos democráticos na sociedade

em rede ocorre de maneira ainda mais profunda que a apresentada nessas análises, pois, aos processos citados acima acrescentaria, ainda, como um dos principais fatores responsáveis por essa transformação, as consequências diretas das novas tecnologias da informação no debate político e nas estratégias de busca de poder.”

Não se pode esquecer, entretanto, a participação como forma de colaboração nas investigações, talvez a mais importante de todas. Com o uso da internet, cada cidadão pode participar como inquisidor ou como testemunha. Muitas pessoas que conhecem detalhes importantes sobre os fatos investigados enviam perguntas, fazem novas denúncias, prestam informações importantes sobre os fatos analisados, confirmam suspeitas levantadas pela comissão em relação aos fatos investigados. Essas pessoas, em situação normal, talvez nunca fossem descobertas ou identificadas a fim de colaborar com a comissão.

Embora não compareçam perante a comissão como testemunhas e não prestem juramento de dizer a verdade, esses cidadãos têm contribuído de forma inequívoca com os trabalhos das comissões de inquérito, imprimindo um novo ritmo a esse instrumento de controle da administração pública. Em muitos casos, trazem mais subsídios para a comissão do que as testemunhas intimadas diretamente a depor. Isso decorre, inclusive, do fato de que, de modo geral, as testemunhas convocadas têm algum tipo de envolvimento com os fatos, objeto das investigações, o que leva ao silêncio, à sonegação de informações ou à prestação de informações truncadas e inverídicas.

O próprio anonimato de quem contribui com a comissão pela linha do cidadão ou pelo endereço eletrônico permite a narração de fatos com total liberdade e segurança. Muitas vezes, são pessoas de dentro do esquema investigado, que, devido ao anonimato, tomam a coragem de informar fatos desconhecidos até então, sem a ameaça de

serem incriminadas. Outras vezes, são vítimas de atividades ilícitas, que, por medo da retaliação, não se apresentariam espontaneamente como testemunhas perante a comissão. A internet faz surgir um novo tipo de testemunha, informal, descompromissada e, muitas vezes, anônima, porém indispensável ao bom andamento das investigações. Nesse sentido, vale a pena destacar notícia veiculada na Folha de São Paulo do dia 7 de dezembro de 2001, cujo teor é o seguinte:

“Texto distribuído pela internet por funcionário do governo gaúcho acusa deputados intitulados de ‘direita’ de montar uma CPI da Segurança Pública para atacar o governo democrático e popular do Rio Grande do Sul e o Partido dos Trabalhadores.

A CPI da Segurança Pública, que pediu o indiciamento de 42 pessoas, entre elas o governador Olívio Dutra (PT), é definida no texto como um ‘golpe’.

O documento pede que as pessoas enviem e-mails para a Assembléia Legislativa, solidarizando-se com o governo e opondo-se à CPI. Trata-se de uma espécie de ‘corrente virtual’, em defesa do Executivo gaúcho.

Na Assembléia, porém, o texto, datado em 15 de novembro e dando como origem o Palácio Piratini, era desconhecido.

‘Os deputados da oposição se aliam à criminalidade, à contravenção e a setores comprometidos da polícia para forjar provas, fabricar versões caluniosas e distorcer fatos com o único objetivo de incriminar o governo e o PT’, diz o texto, distribuído pelo e-mail de Jeferson Miola, funcionário do gabinete do vice-governador e coordenador do escritório do governo do Estado para o Fórum Social Mundial.

‘A direita reacionária, apoiada e instrumentalizada pelo monopólio de comunicação da RBS, adota uma pos-

tura fascista e revela finalmente sua vocação golpista. Esses setores, informados com a derrota sofrida nas eleições de 1998, tentam, através da vingança patológica, derrubar o governo democraticamente eleito pelo povo gaúcho', diz o texto.

Sobre o relator da CPI, Vieira da Cunha (PDT), o texto afirma que ele foi 'financiado pelo jogo do bicho' e 'acoberta os delegados da banda podre'.

Miola confirmou para a Agência Folha que foi o autor do texto. Disse que o elaborou porque 'o governo tem forte identificação no cenário internacional' e pessoas o procuravam para saber o que estava acontecendo.

O PT diz desconhecer o texto e o atribui a uma iniciativa pessoal. 'Tenho certeza de que isso não partiu do PT', disse o presidente do partido, David Stival. 'No máximo, isso é de algum grupo isolado, não do partido, nem do governo', afirmou o vice-presidente do partido, Paulo Ferreira.

O chefe de gabinete do vice-governador, Guilherme Cassel, disse que o governo considerou o texto 'uma troca de correspondência pessoal' de Miola.

O subprocurador de Justiça para Assuntos Institucionais, Mauro Renner, declarou que o Ministério Público não se manifestará sobre o assunto, por considerá-lo extra-oficial."

2.4. A integração entre os Poderes Legislativo e Executivo – a democratização pela harmonia entre Poderes estatais

Ao final das investigações realizadas, a comissão apresenta relatório circunstanciado.

No relatório circunstanciado, a comissão apresenta as modificações propostas na legislação, um dos objetivos primordiais da existência dessas comissões e dos poderes que lhes são conferidos. Esses projetos se-

guem o trâmite regimental previsto para apreciação de proposições.

Deve-se observar, todavia, que, em se tratando de controle da administração pública, muitas alterações no funcionamento, nas atribuições e mesmo na estruturação de órgãos surgirão como aspectos a serem considerados. Entretanto, de acordo com o disposto no art. 61, § 1º, II, letra "e", da Constituição Federal, são de iniciativa exclusiva do Presidente da República as leis que disponham sobre criação, estrutura, atribuições e competências de órgãos do Poder Executivo Federal.

Nesses casos, a Comissão costuma incluir, no relatório circunstanciado, recomendações ao Poder Executivo, a fim de que tome as providências cabíveis quanto a esses temas.

Entre as possíveis recomendações, encontram-se as seguintes:

- Instauração de inquéritos administrativos ou tomada de outras medidas cabíveis, com o objetivo de prevenir e punir ilícitos administrativos;
- iniciativa de leis pelo Poder Executivo, quando se tratar de matérias de sua competência exclusiva;
- regulamentação de leis mediante atos administrativos normativos, como decretos, regulamentos, portarias e outros;
- criação de bancos de dados, de órgãos, de fusão de entes administrativos, de distribuição de competências, de reestruturação de quadros administrativos;
- realização de estudos e pesquisas em matérias de cunho administrativo;
- inclusão na lei orçamentária anual de verbas destinadas à execução de planos estratégicos;
- concessão de incentivos fiscais;
- financiamento de atividades de interesse público;
- adoção de determinados programas de fiscalização e controle;

– realização de convênios e consórcios administrativos.

Essas sugestões ou indicações, embora não determinem à administração pública a tomada de providências, de forma obrigatória, em face da independência entre os Poderes, têm um efeito devastador em termos de opinião pública. Isso faz com que a administração pública se manifeste, às vezes, de forma imediata, buscando um afinamento com a sociedade, principalmente em períodos eleitorais, o que no Brasil é bem frequente. Muitas decisões têm sido tomadas no âmbito administrativo como decorrência imediata dos trabalhos de investigação da CPI.

3. Conclusão

Os efeitos políticos e sociais dos trabalhos de investigação são de grande impacto e representam verdadeira sanção para o administrador público, podendo resultar até mesmo no *impeachment* do Chefe do Poder Executivo, como medida extrema. O afastamento de diversos agentes públicos, o fim da carreira política de outros demonstram claramente porque há uma predominância de comissões parlamentares de inquérito no Brasil para investigar atos da Administração Pública. Pode-se mesmo dizer que a comissão tem uma função sociológica de condicionamento não só da opinião pública como da atividade administrativa. Embora não possa julgar, no sentido da atuação do Poder Judiciário, podemos mesmo afirmar que, em muitos casos, a CPI procede a um julgamento político e social impondo penas muito mais dolorosas do que aquelas resultantes de um julgamento judiciário. As sanções de caráter político e sociais, muitas vezes, chegam a ser de caráter perpétuo, para alguns investigados, ao representarem o fim de uma carreira política por toda a vida, como se pode concluir dos resultados obtidos pelas comissões que investigaram as atividades do ex-Presidente Collor e dos chamados “anões do Orçamento”.

Referências

- ANDRADE, Góis de. Comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 151, jan./fev. 1954.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões parlamentares de inquérito*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- BRASIL. *Relatório da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a exploração e prostituição infanto-juvenil*. Brasília: Câmara dos Deputados, [200-?]a.
- _____. *Relatório da comissão parlamentar de inquérito da Fundação Nacional do Índio – FUNAI*. Brasília: Câmara dos Deputados, [200-?]b.
- _____. *Relatório da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar os bingos*. Brasília: Câmara dos Deputados, [200-?]c.
- _____. *Relatório da comissão parlamentar de inquérito das obras inacabadas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- _____. Congresso Nacional. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Coordenação de Publicações, 1997a.
- _____. Congresso Nacional. *Relatório da comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar os reajustes de preços e a falsificação de medicamentos, materiais hospitalares e insumos de laboratórios*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000a.
- _____. Congresso Nacional. *Relatório da comissão parlamentar de inquérito do narcotráfico*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000b.
- _____. *Regimento comum do Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. 1997b.
- _____. Congresso Nacional. *Relatório da comissão parlamentar mista de inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal*. Brasília: Senado Federal, 1992.
- _____. Congresso Nacional. *Relatório da comissão parlamentar mista de inquérito destinada a investigar a exploração do trabalho infantil no Brasil*. Brasília: Senado Federal, [200-?]d.
- _____. Congresso Nacional. *Regimento interno do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1994.
- _____. Congresso Nacional. *Relatório da comissão parlamentar de inquérito do poder judiciário*. Brasília: Senado Federal, 1999.

CAMARGO, Laudo de. Comissões de Inquérito. *Revista Forense*, Bauru, v. 151, jan./fev. 1954.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 1 v.

CITADINI, Antônio Roque. *Controle externo da administração pública*. São Paulo: M. Limonad, 1995.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.