

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

O ESTADO DE DIREITO E A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO COMO UM INSTRUMENTO DE CONTROLE DAS AÇÕES INTERNAS DO PODER LEGISLATIVO¹

Rafael Zimmermann², Sabrina Oliveira Dala Rosa³, Cassiano Vinícius Dos Santos Beck⁴, Aldemir Berwig⁵.

¹ Resumo expandido referente ao componente curricular de Direito Administrativo I, realizada no segundo semestre do ano de 2015;

² Aluno do 9º semestre do Curso de Graduação em Direito da UNIJUÍ/Campus Ijuí, bolsista PIBIC/UNIJUÍ, rafaelz.pbi@hotmail.com;

³ Aluna do 9º semestre do Curso de Graduação em Direito da UNIJUÍ/Campus Ijuí, sdalarosa@gmail.com;

⁴ Aluno do 9º semestre do Curso de Graduação em Direito da UNIJUÍ/Campus Ijuí, cassiano_sbeck@hotmail.com;

⁵ Orientador, Doutorando e Mestre em Educação nas Ciências (Unijuí); Especialista em Direito Tributário (Unisul); Graduado em Direito e Administração (Unijuí); Professor do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí. berwig@unijui.edu.br.

Introdução

Analisaremos a importância histórico-jurídica da limitação dos poderes estatais, sobretudo, quanto à formação do Estado de Direito na modernidade, no intuito de compreender em que medida foram sendo criados mecanismos de controle social, que mais tarde, serviram para o surgimento do Direito Administrativo. Além disso, abordamos o controle administrativo interno e externo, como derivados desse movimento em prol da democracia. Diante do exposto, verificaremos ainda, em que consiste a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e se há ou não corrupção nesse mecanismo de apuração de infrações administrativas, isto é, se há a influência política nessas relações.

Metodologia

Quanto à metodologia a ser aplicada neste estudo, optou-se pelo método de abordagem hipotético-dedutivo, uma vez que se parte da análise de uma proposição geral a fim de construir uma premissa a ser aplicada a um caso particular. Além disso, em relação ao método de procedimento, optou-se por utilizar a pesquisa bibliográfica em obras renomadas a respeito do tema (BARRAL, 2007).

Resultados e Discussão

Podemos dizer que a sociedade civil para Hegel (BOBBIO, 1997) se estabelece pela composição e organização social, nas suas diferenças e relações entre particulares. De outro modo, o Estado se organiza pela unidade política das diferenças sociais articuladas, organizadas e recompostas, em um sistema institucionalizado que atende a essas demandas. Na visão de (ALEXANDRINO; PAULO, 2015) o Estado é a pessoa jurídica territorial dotada de soberania, constituída pelos elementos povo, território e governo soberano.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

No mundo moderno o Estado influi até no mais íntimo de nossas vidas privadas. A extensão da família, a educação que adquirimos, o dinheiro que ganhamos, os livros e periódicos que lemos, tudo é influenciado em grande parte pela forma de governo que nos rege. (CROSSMAN, 1980, p. 15)

Por outra banda, precisamos compreender como foi estabelecida a limitação dos poderes estatais, isto é, da pessoa responsável por gerir a coisa pública, hoje compreendida como agente público, ou, aquele que trabalha na função pública. Neste sentido, o surgimento do contratualismo possibilitou o estabelecimento de freios à utilização do poder político.

Voltamos à Idade Média, onde o Estado era composto pela nobreza e pelo clero, ou seja, pelo monarca e pela Igreja. Não obstante, com o surgimento do iluminismo e o início da modernidade a Igreja perde a total hegemonia que possuía, isto é, a política e a religião são definitivamente separadas, passando a compor dois setores paralelos, rompendo com essa tradição medieval. (BEDIN, 2013)

Thomas Hobbes (2003), por volta da metade do século XVII, propõe o estabelecimento de uma República Monárquica, na personificação de uma figura artificial, o Leviatã. Aduz que o poder das leis deveria ser depositado nas mãos de um único homem, sendo este o Leviatã, na verdade uma grande república, que protegeria o homem do seu estado de natureza, ou, para ele, estado de guerra entre todos os homens, onde este é o lobo do próprio homem. Cabe ressaltar, que neste período histórico o regime democrático não estava consolidado. Por isso, a monarquia, escorada no poder teológico, se ramificava na Europa.

Assim, o Estado como conhecemos hoje não existia naquela época. Dessa forma, o estado de natureza, anterior ao pacto social, não se constituía em um espaço para a paz e tranquilidade, porquanto cada homem protegia-se a sua maneira, não havendo condições para o trabalho, para a navegação, cultivo de terra, nem construções sem o perigo constante de outro vir a tomar aquilo que era seu, e ainda, lhe tirar a própria vida. Assim, para Hobbes (2003), nenhum homem depositaria sua confiança em outro poder, que não o seu caso não se sentisse protegido.

Por conseguinte, no final do século XVII, John Locke (1963), não concordando que o estado de natureza seria o estado de guerra de todos contra todos, declara a existência de leis no estado de natureza, onde a passagem para um estado civil ocorreu, sobretudo, para proteger a liberdade e a propriedade dos indivíduos. No estado de natureza, os homens estabeleceram formas de manter sua propriedade e liberdade, de maneira diferenciada, sem a autorização ou consentimento de outrem. Nenhum indivíduo tinha o direito de destruir a si mesmo ou ao outro.

Outro grande pensador contratualista, Jean Jacques Rousseau (2012) estabeleceu o que seria o contrato social, de uma forma mais aprimorada que os outros dois autores, por volta de 1762. Consequentemente, este contrato, estabelecido por meio do pacto social, constitui-se em uma formalidade para os indivíduos protegerem a vontade geral de determinada sociedade. A percepção de Rousseau sobre o estado de natureza o leva a afirmar que onde não existia um pacto social, no intuito da conservação comum e o bem de todos, também não haveria deveres nem obrigações recíprocas. Neste sentido, o contrato social fez o homem perder a liberdade natural, onde não há uma limitação consensual aos poderes individuais, entretanto, fez ganhar a liberdade civil para proteção de tudo o que possui.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

A sociedade defendendo e protegendo com toda sua força comum as pessoas e os bens de todos, unindo-se cada indivíduo a vontade de todos, não estará fazendo nada além de obedecer à sua própria vontade, ficando, assim, mais livre do que antes. Rousseau (2012) Portanto, se o indivíduo viola o pacto social, estará se colocando de volta ao estado de natureza, anterior ao pacto social, retomando da mesma forma a liberdade natural, perdendo aquela estabelecida em convenção, isto é, em lei.

Assim sendo, o contratualismo consistiu em um forte movimento de institucionalização de direitos e deveres, característico da formação do Estado Moderno, assim como marcou o início do pensamento liberal. Devido ao individualismo, valor central da sociedade moderna, foi possível a emergência dos direitos do homem e o abandono ao modelo organicista de sociedade, para passar a predominar o modelo individualista ou atomista. A grande consequência deste novo modelo é a convicção de que todos os homens são iguais, e devem ser assim tratados (BEDIN, 2002). Além disso, um dos aspectos também presentes é o desenvolvimento do aparelho burocrático, herança do modelo eclesiástico existente dentro da Igreja, instituição extremamente burocrática e hierarquizada, que tinha como métodos a disciplina e o controle, também presentes na nova administração. (SCHULZE, 1997)

Destarte, o Estado Democrático de Direito, oriundo da extensão da tutela estatal, passou a reconhecer aos cidadãos menos favorecidos o direito de agir, no quadro da lei, contra uma ordem que seja desigual dentro de um Estado do qual faz parte. Quando assim o faz, o Estado acaba compensando as desigualdades sociais existentes. Bobbio (2001, p. 39) destaca que a igualdade na liberdade significa que “cada um deve gozar de tanta liberdade quanto compatível com a liberdade dos outros”.

De tal modo, nessa nova percepção de Estado não deve haver violações de direitos, ou seja, o que cabe a um indivíduo cabe a outrem. Logo, deve ocorrer a limitação do poder estatal em detrimento ao poder individual. Assim, surgem as prerrogativas e sujeições. Para (ALEXANDRINO; PAULO, 2015), o direito administrativo como um ramo do direito público pressupõe a desigualdade de relações jurídicas.

Se fizermos uma comparação, a limitação dos poderes individuais de alguns deve fazer prevalecer o interesse coletivo sobre o interesse privado, constituindo-se este como um princípio do direito administrativo, conjuntamente, à indisponibilidade do interesse público.

Deste modo, a limitação dos poderes estatais fez surgir a tripartição dos poderes, proposta por Charles de Montesquieu, em 1748, e recebida pela Constituinte de 1988, no Brasil, em que houve a separação dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo esta, cláusula pétrea, praticamente intangível.

Nestes termos, há que se separar a função política da função administrativa. Aquela se estabelece pelo delineamento de diretrizes e programas de ação governamental, dos planos de atuação do governo, a determinação das denominadas políticas públicas. Por sua vez, a função administrativa resume-se às suas execuções.

A Administração Pública está sujeita a diversas formas de controle, no intuito de impedir que os seus objetivos sejam desconsiderados para impedir que a ação dos agentes públicos ultraje o interesse público ou violem os limites da lei. (BANDEIRA DE MELLO, 2013)

Dentre as mais diversas concepções podemos dividir o controle em controle externo e controle interno. O controle externo é o exercido por um dos poderes em relação ao outro, assim como é o

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

controle da administração direta sobre a indireta. Há, também, o controle não institucional, ou seja, o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado. Não obstante, queremos nos ater ao controle interno, o qual pode ocorrer nos três poderes da União, isto é, no Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

Conforme (ALEXANDRINO; PAULO, 2015), o controle interno é aquele exercido dentro de um mesmo Poder, seja em relações hierárquicas, ou, seja por meio dos órgãos especializados, insubordinados hierarquicamente em relação a outro órgão controlado.

Vamos nos ater ao controle interno do Poder Legislativo. Neste sentido, para Gasparini (2006), este controle, também denominado de controle parlamentar é aquele desempenhado pelo Poder Legislativo em relação a determinados atos da Administração Pública. É neste sentido, que insurge o controle interno do supracitado poder, exercido sobre si mesmo, ou, sobre seus atos e agentes.

Constituem-se como mecanismos do exercício deste controle a Comissão Parlamentar de Inquérito, o Pedido de informação, a Convocação de Autoridades, a Participação na Função Administrativa, a Função Jurisdicional e a Fiscalização Contábil, Financeira e orçamentária. Gasparini (2006) Dentre estes, o que nos interessa é a CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito, prevista no art. 58, parágrafo 3.º da Constituição Federal, objetivando a apuração, em profundidade, de fatos ocorridos na Administração pública, Direta e Indireta.

A força dessa comissão se equipara aos poderes de investigação oriundos do poder judiciário e pode ser instaurada mediante votos de 1/3 dos membros das casas legislativas. Se for o caso, após a conclusão dos trabalhos os resultados serão enviados ao Ministério Público para responsabilizar civil e criminalmente os infratores. Por isso diz-se que a CPI tem caráter investigatório.

Conforme (ALEXANDRINO; PAULO, 2015), as Comissões Parlamentares de Inquérito podem por ato próprio, desde que motivadamente, convocar investigados e testemunhas a depor, determinar as diligências que julgar necessárias, requisitar de repartições públicas informações e documentos, determinar a quebra de sigilos fiscal, bancário e telefônico das pessoas por elas investigadas, convocar juízes para depor, desde que seja a respeito de sua atuação como administrador público.

Entretanto, essas comissões não podem por autoridade própria decretar a busca e apreensão domiciliar de documentos, determinar a indisponibilidade de bens do investigado ou decretar a prisão de qualquer pessoa, salvo casos de prisão em flagrante. Além disso, não pode determinar a interceptação telefônica, convocar magistrados para depor a respeito de sua atuação típica, na função jurisdicional, restringir a assistência por advogado. Consoante a Constituição Federal de 1988 a CPI não tem o poder de punir. Por este fato, se restringem cada vez mais às disputas políticas.

Neste interim, por caracterizar-se através de disputas políticas, ocorrem também decisões políticas, podendo afastar, muitas vezes, o seu dever investigatório por questões meramente partidárias. Outra questão relevante à sua efetividade é a grande atenção dada pela imprensa, muitos parlamentares se utilizam da CPI para promover seu próprio marketing eleitoral desviando o real foco da investigação.

A difícil conclusão de investigações e uma mais rara punição, com o tempo, fez a CPI tornar-se sinônimo de “pizza”. O referido bordão passou a ser utilizado por analogia à política, quando dirigentes futebolísticos se reuniram para discutir a situação decadente de determinado clube em uma pizzaria. Situação em que todas as disputas políticas internas foram apaziguadas após o consumo de álcool e de pizza.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

Porém, tal relação é aparentemente “injusta”, uma vez que como já debatido, a CPI não possui carácter punitivo, apenas investigativo que serve de suporte ao responsável por julgar e promover a punição. Portanto o status “sem resolução” é atinente a Comissão, pois investigar é seu dever, punir cabe, por exemplo, a iniciativa do Ministério Público ao propor ação cabível e aguardar decisão judicial.

Por outro lado, observando exemplos do cotidiano político nacional, o principal exemplo da execução da CPI através de questões pessoais dos investigadores, gerando conclusão “em pizza” é o caso da CPI do Mensalão. A qual, depois de 120 dias de vigência encerrou por falta de assinaturas dos parlamentares.

Nesta senda, ficou claro que as investigações não promoveram qualquer efeito, pois por razões políticas partidárias os parlamentares não compareceram para assinar o requerimento. Nas palavras de Deputado Luiz Antonio Fleury "Deixamos recados nos celulares dos deputados para que eles comparecessem para assinar o requerimento, mas jogamos a toalha". (REDAÇÃO TERRA, 2005)

Portanto, é claro que as investigações promovidas pela CPI, só terão continuidade se os envolvidos não possuírem força política, influenciando a imparcialidade da investigação. Sem esta, a investigação poderá apurar reais casos de corrupção e ainda fundamentar qualquer acusação por parte do Ministério Público para responsabilizar civil ou criminalmente.

Conclusões

Constata-se que o direito administrativo não teria sido criado se não fossem as lutas históricas no campo do direito. Por isso, a luta pela consolidação da democracia ampliou o grau de controle das instituições, entre elas o Estado e seus poderes.

Por outro lado, o direito administrativo tem regulado a formalidade como esse controle tem acontecido. Embora, tenham sido criados mecanismos de apuração e punição de atos como a improbidade administrativa, condutas lesivas ao patrimônio público e outros crimes na condução da administração pública, muitas vezes, acabam por carecerem de efetividade.

Além disso, constata-se que as CPIs possuem, desde sua origem, um carácter investigativo e, não punitivo. Porém, para a punição de atos considerados como crime para o direito administrativo tem sido relevante mais o apoio político de cada membro do poder legislativo, ao tempo da apuração, do que do efetivo cometimento do crime.

Não havendo quórum para se levar uma investigação adiante, não haverá, posteriormente, a punição. Por fim, se aferiu que o controle interno, o qual significa a investigação de agentes públicos, a partir do próprio Estado, não tem se pautado em valores de justiça e moralidade, mas sim, no apoio político de determinado membro do poder legislativo.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Controle; Corrupção; Democracia; Poder Legislativo.

Referências bibliográficas

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo descomplicado. 23. ed. São Paulo: MÉTODO, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 30. ed. São Paulo: MALHEIROS EDITORES, 2013.

Modalidade do trabalho: Relatório técnico-científico

Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

BARRAL, Welber Oliveira. Metodologia da Pesquisa Jurídica. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

BEDIN, Gilmar Antonio. A Idade Média e o nascimento do Estado moderno. 2ª ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2013.

_____. Os direitos do homem e o neoliberalismo. 3ª ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1997.

_____. A Teoria das Formas de Governo. 10 ed. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UNB, 2001.

HOBBS, T. Leviatã ou matéria forma e poder de uma república eclesiástica e civil. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Nizza da Silva, Martins Fontes, São Paulo, 2003.

LOCKE, John. Segundo Tratado Sôbre o Govêrno. Tradução de E. Jacy Monteiro. 11. ed. São Paulo: IBRASA, 1963.

Oposição fracassa e CPI do mensalão é encerrada. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/crisenogoverno/interna/0,,OI759624-EI5297,00.html>>. Acesso em 15/nov/2015.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político. Tradução de Pietro Nasseti. 3. ed. São Paulo: Editora Martin Claret Ltda., 2012.

SCHULZE, Hagen. Estado e nação na história da Europa. 1ª ed. Lisboa: Editorial Presença (Construir a Europa), 1997.