

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS PARLAMENTARES: LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO NO JOGO POLÍTICO DEMOCRÁTICO

MARTONIO MONT'ALVERNE BARRETO LIMA

Doutor em Direito, professor da UNIFOR e procurador-geral do município de Fortaleza.

“Dizei-me: quem foi o ignorante que firmou a ordem de prisão contra um cavaleiro do meu porte? Quem é este que ignora que os cavaleiros andantes estão isentos de todo o foro judicial e que a sua lei é a espada, seus foros os próprios bríos, suas pragmáticas a própria vontade? Quem foi o mentecapto, torno a dizer, que não sabe que não há foro de fidalgo com tantas preeminências, nem isenções, como o que adquire um cavaleiro andante, no dia em que se arma de cavaleiro e se entrega ao duro exercício da cavalaria?” (Dom Quixote)¹.

Resumo: O texto enfrenta o tema sobre o controle do Poder Judiciário sobre os temas determinados como políticos, especialmente, quando se trata da ação judicial sobre comissões parlamentares de inquérito. Assunto polêmico, a se deparar sempre com discussões e rediscussões, o artigo parte da premissa de que crises, desenvolvidas na institucionalidade e não fora destas, podem até fortalecer a democracia. Quando tais crises partem e se fortalecem apenas por caprichosos e incivilizados mecanismos de disputa interna entre os Poderes do Estado, o resultado será sempre a catástrofe da democracia. Por tal razão, o argumento central do texto é o de que as ações do Poder Judiciário sobre investigações no âmbito do Poder Legislativo podem vir a possuir um caráter desfavorável à democracia, na medida em que podem exorbitar a constitucional previsão normativa da Constituição sobre a radicalidade da separação de poderes presidencialista. Por outro lado, quando o próprio Poder Judiciário participa com o Poder Legislativo da derrocada constitucional, pouca alternativa resta à Constituição. Diante

¹ Cervantes, Miguel de: D. Quixote de la Mancha, v. II, p. 180.

de tais argumentos é que o artigo deseja provocar a discussão sobre as consequências do descrédito da política, a atingir primeiro partidos e representação legislativa da política, mas em curto prazo, não poupa os outros Poderes. Reside, portanto, neste acidentado percurso o cuidado de não fazer sucumbir a Constituição e sua democracia, a que tanto se dedicou o Brasil desde 1988.

I

As palavras acima transcritas são do “engenhoso fidalgo Dom Quixote de la Mancha” e podem sugerir tanto a aprovação do privilégio, da não igualdade de todos perante a lei, como também podem significar a defesa daqueles que, por sua função especial na sociedade de procurar realizar a justiça, não estão sujeitos a julgamentos comuns, o que foi absorvido com naturalidade pelo moderno conceito de democracia. Em qualquer dos dois casos, é inteiramente absurda a possibilidade de defesa de tais palavras, não pudessem ser elas vistas exatamente como um momento de lucidez e do fortalecimento da ideia da igualdade de todos diante da lei. Os cavaleiros andantes, afinal, eram os heróis que, “tanto para acréscimo de sua honra como para o serviço da república”, foram “por todo o mundo com suas armas e cavalos (...) desfazendo todo gênero de agravos, enfrentando oportunidades e perigos (...)”². E por se exporem, por arriscarem sua própria vida em favor dos fracos, oprimidos e de suas amadas, por representarem as vítimas contra os desalmados poderosos e, nesta condição, representarem ainda a legítima aspiração de liberdade e paz dos povos, possuem os cavaleiros o foro especial que não está no reino dos homens, mas naquele de suas consciências, uma vez que são os cavaleiros protegidos pela boa fé da religião a que também servem.

O motivo que me conduz a esta rápida introdução anuncia o teor do que pretendo aqui discutir: até onde podem os atos do Poder Legislativo sofrerem controle judicial. O apelo a Dom Quixote, com suas leituras de cavalaria e privilégios, consiste apenas em um recurso a uma breve metáfora para procurar afirmar que nem o assunto é inusitado na história, tampouco se trata de tema pacificado nos discursos intelectuais do Brasil e das experiências políticas da modernidade dos dias de hoje.

² Id. *Ib.*, v. I, p. 111.

Atualmente, poucos momentos podem ser mais ricos em oferecer a pesquisadores do Direito Constitucional matéria tão interessante quanto às posições das cortes constitucionais em assuntos políticos e de controle do Poder Legislativo. Particularmente, a atividade da Suprema Corte nas eleições presidenciais de 2000 dos Estados Unidos da América provocou discussões no mundo acadêmico de diversos países³. Seja pelo fato de que os Estados Unidos se reivindicam a “liderança do mundo livre”, seja pelo motivo de serem criticados, neste sentido, por parte considerável da mesma intelectualidade⁴, há que se destacar que as conhecidas “questões políticas” e a possibilidade de decisão sobre elas por parte do Poder Judiciário estão longe de serem temas pacificados.

Como de outra forma não poderia ser, o problema da ingerência do Poder Judiciário nas eleições americanas de 2000 possui consequências que ultrapassam a análise localizada do assunto e, igualmente, deixam de se traduzir em um problema da democracia dos Estados Unidos. Os episódios recentes da chamada “crise política brasileira dos anos de 2005-2006” obrigaram a retomada do debate sobre a judicialização dos processos legislativos, existindo sobre o assunto vastíssimo material jornalístico e, especialmente, jurisprudencial, autorizadores, pelo menos, de reflexão sobre a matéria. Neste pequeno texto, procurarei analisar, portanto, o fenômeno da judicialização da política por meio de sua manifestação no processo legislativo recente da experiência institucional brasileira.

³ Utilizo a obra de Alan Dershowitz (Supreme Injustice - How The High Court Hijacked, p. 5-12) para, por exemplo, transcrever uma das mais fortes críticas ao ativismo da Suprema Corte no caso das eleições de 2000: “*Never before in American history have so many law professors, historians, political scientists, Supreme Court litigators, journalists who cover the high court and other experts – at all points along the political spectrum – been in agreement that the majority decision of the Court was not only “bad constitutional law”, but “lawless”, “illegitimate”, “unprincipled”, “partisan”, “fraudulent”, “disingenuous” and motivated by improper considerations. (...) This book is about the culpability of those justices who hijacked Election 2000 by distorting the law, violating their own expressed principles, and using their robes to bring about partisan result*”.

⁴ Outra importante e recente obra sobre a Constituição Americana é a de Robert Dahl: *How Democratic is The American Constitution* (Yale University Press, New Haven/London, 2001), onde o problema das eleições de 2000 também é abordado, juntamente com aquele relativo ao sistema eleitoral americano.

II

Desde junho de 2005, denúncias do Deputado Federal Roberto Jefferson (PTB-RJ) abalaram o governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Em resumo, o Deputado denunciou a sistemática utilização de pagamento de propinas a parlamentares, pelo Governo, com o objetivo de aprovação de matéria legislativa de seu interesse. Tais pagamentos seriam feitos com conhecimento de altos funcionários do Governo, quando não sob determinação direta destes altos funcionários. Este sistema de corrupção teria maior extensão, uma vez que estaria vinculado à arrecadação fraudulenta de recursos para campanhas eleitorais em favor dos candidatos do Partido dos Trabalhadores. Assim, bancos, empresas com relações contratuais com o Governo e com o Partido dos Trabalhadores, parlamentares, ministros de Estado, políticos, operadores do mercado financeiro, seriam os responsáveis pelo maior escândalo de corrupção da história do Brasil, a sofrer outros desdobramentos e a entrada de novos atores mais de um ano depois de instalada. A qualidade e o volume das denúncias não deixaram alternativas ao Congresso Nacional, a não ser aquela do caminho da investigação, por meio, principalmente, de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, bem como a apuração das responsabilidades em trabalhos paralelos da Comissão de Ética, no âmbito da Câmara dos Deputados. É aqui, precisamente, que o protagonismo do Poder Judiciário se deu, na medida em que, como amplamente divulgado, ministros, parlamentares, publicitários, operadores do mercado financeiros detentores de cargos comissionados no governo, ao serem convocados a depor, recorreram ao Supremo Tribunal Federal para defesa de suas garantias constitucionais. O noticiário brasileiro, especialmente nos meses de junho a dezembro de 2005, não perdeu um só destes momentos, havendo sido transmitidos depoimentos de diversas autoridades da República, acompanhados de toda sorte de comentários por parte de intelectuais, jornalistas e, claro, de políticos do governo e da oposição.

Os episódios da chamada crise política parecem obrigar a uma reflexão inicial a envolver os limites da democracia e de suas crises. Democracia significa espaço da explicitação dos conflitos. E esta exposição, em uma sociedade como a brasileira, dificilmente deixará de ser imune às paixões e à ressurgência dos elementos autoritários que caracterizaram a noção de poder republicano no Brasil. A ideia democrática, pouca relação

com o consenso possui. Exatamente pelo fato de que a manifestação de ideias e a formação de blocos reivindicatórios de poder político – como os partidos – e de associações da sociedade civil são livremente garantidas pela Constituição Federal, a outro resultado não se poderia chegar que não àquele da concreta possibilidade de se ver instalados o conflito e o dissenso, a serem resolvidos pelas instituições democraticamente constituídas ou, pelo menos, formalmente assim orientadas, como mais se aproxima o caso brasileiro.

Não é sem razão que conflitos causados, por exemplo, pelo ativo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST – em vez de significarem qualquer ameaça de ruptura do sistema constitucional brasileiro, deveriam ser vistos sob a visão do conflito democrático. Em uma sociedade onde o problema da distribuição fundiária, da miséria das populações rurais e das conseqüências políticas de tal quadro (é sempre oportuno lembrar que democracia é, fundamentalmente, um sistema onde muitos podem pouco e poucos não podem muito, o que, ainda, não é o caso do Brasil) – o dissenso provocado pelo MST deveria ser absorvido como um conflito a ser resolvido, por Estado e sociedade. A hostilidade, em especial da maior parte da imprensa, contra o MST é denunciadora de que os setores dominantes da sociedade no Brasil demonstram objetivamente enormes dificuldades em assimilar a legalidade por eles próprios elaborada. Não há nenhuma novidade neste comportamento e F. Engels já detectou este fenômeno, com palavras que sempre valem a pena serem transcritas: “A ironia da história mundial tudo revolve. Nós, os “revolucionários”, os “agitadores” temos muito mais a ganhar através dos métodos legais, do que pela ilegalidade e agitação. Os partidos da ordem, como eles se denominam, perecem diante da legalidade por eles próprios estabelecida e clamam desesperados com Odilon Barrot: *la légalité nos tue*, a legalidade é a nossa morte (...)”⁵.

Salta aos olhos, de idêntica maneira, como o desafio da segurança pública é tratado no Brasil. Para a análise deste caso, a alternativa é por uma visão

⁵ Engles, Friedrich: Einleitung zu Marx 'Klassenkämpfe in Frankreich', p. 525. No original „Die Ironie der Weltgeschichte stellt alles auf den Kopf. Wir, die „Revolutionäre“ die „Umstürzler“, wir gedeihen weit besser bei den gesetzlichen Mitteln als bei den ungesetzlichen und dem Umsturz. Die Ordnungsparteien, wie sie sich nennen, geben zugrunde an dem von ihnen selbst geschaffenen gesetzlichen Zustand. Sie rufen verzweifelt mit Odilon Barrot: *la légalité nous tue*, die Gesetzlichkeit ist unser Tod (...)“.

reducionista, que segue o rumo apontado pela “criminalização simbólica”, isto é, que ignora as causas de que muito da proliferação e sofisticação do crime organizado a ameaçar a estatalidade é também representativo de um conflito que deita suas raízes no quadro de distribuição de renda, na péssima qualidade da educação, da habitação e saúde públicas dispensadas aos pobres, e não na adoção de leis menos tolerantes. Principalmente após os episódios registrados na cidade de São Paulo nos dias 11, 12 e 13 de maio de 2006, onde grupos armados enfrentaram as forças policiais aterrorizando a população, lembrar as causas econômicas e sociais como explicativas da existência do crime organizado, chamar a atenção para um conflito a ser resolvido na democracia, virou sinônimo de ingenuidade ou de um vulgar idealismo, quando não de ofensa à racionalidade.

Estes exemplos apenas deixam evidente a dificuldade que se tem não somente de tratar os conflitos, mas aceitá-los com constitutivos da democracia e, como não poderia deixar de ser, procurar compreendê-los e resolvê-los de forma democrática, como o melhor da teoria da democracia recomenda: resultados democráticos devem ter sua origem em processos democráticos.

O principal conflito desencadeado pelo Partido dos Trabalhadores foi o próprio Partido dos Trabalhadores no poder da Presidência da República. A não criminalização dos movimentos sociais, a tentativa de reorganizar o Estado brasileiro em sua capacidade interventiva, a mudança na política externa, - todos pontos abandonados pelos governos anteriores – constituem-se em atitudes políticas efetuadas pelo governo do Partido dos Trabalhadores a assustar uma sociedade sempre disposta a não permitir a explicitação dos conflitos. Não surpreende, portanto, que nunca, em nenhum momento da história republicana do Brasil um governo tenha sido tão investigado – e punido – como o do PT. Exatamente no momento em que a democracia no Brasil parece se consolidar, o grande apelo surge no sentido contrário: o de instabilidade. Ora, no meio da “crise política”, como disse, está o conflito (que é elemento constitutivo da democracia) e um nítido inconformismo da elite brasileira com a vitória do Partido dos Trabalhadores (embora o Presidente Lula e o PT tenham se mostrado domesticados em diversos pontos, nunca integraram eles a elite financeira, da imprensa, do mundo dos negócios; portanto, não inspiram a confiança como um membro desses

setores faria). Mesmo que se aceite que a “crise política” é produto de uma corrupção jamais vivenciada, patrocinada pelo Governo do PT, observa-se que a mesma crise não parou o País e que as instituições democráticas não deixam de funcionar: o Ministério Público não poupou nenhuma das autoridades envolvidas; o Poder Judiciário prossegue em seus trabalhos de apuração das responsabilidades; assim como o Congresso Nacional fez aquilo que julgou adequado, obedecendo à legalidade que assim lhe faculta proceder; e, por fim, a Polícia Federal não abandonou suas tarefas investigativas. Onde está, então, ameaçada a estabilidade institucional? Infelizmente, na proliferada ideia de que democracia não se relaciona com crises, com conflitos, enquanto é ela o oposto, e uma Constituição que suporta crises, não promete longa vida, nem tranquilidade a um povo que escolheu viver sob ela.

III

O conflito pode perfeitamente mudar de território e se instalar entres os poderes do Estado. Não fosse assim, a Constituição Federal não estabeleceria que seriam eles independentes e harmônicos entre si. E se assim fosse, não teria a mesma Constituição oferecido os mecanismos de solução dos conflitos entre os poderes quando eles surgissem. O Executivo pode vetar projetos de lei; mas o Legislativo pode não acatar referidos vetos, prevalecendo a vontade deste contra o desejo daquele. O Poder Judiciário não deve governar; porém pode obstaculizar a implantação de diretrizes políticas, o que não raro tem ocorrido no Brasil. Eis, portanto, como se convive no conflito democrático.

Do ponto de vista da teoria da democracia no Brasil, correto está o Poder Legislativo em dispor da atribuição de criar comissões parlamentares de inquérito. Acertada é também a tarefa investigativa a que se entregam os Poderes Legislativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Inadequado e dotado de conotação fortemente antidemocrática é a limitação que o Supremo Tribunal Federal tem imposto ao Poder Legislativo em sua tarefa investigativa, em nome de uma possibilidade por ele própria assim definida de conhecer e julgar as questões políticas⁶.

⁶ Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal confirma a mesma orientação do Tribunal Federal Constitucional alemão, que também permite tal controle. Udo di Fabio, atual Juiz deste Tribunal, conclui pela necessidade de ordem judicial para apreensão ou busca,

A trajetória das comissões parlamentares de inquérito no direito constitucional brasileiro não é das mais pacíficas. Durante a vigência da Constituição de 1924, embora de forma não precisa⁷, não se deixou de negar “(...) às Câmaras o poder de criá-las e, ao contrário do que se tem afirmado, àquele tempo foram nomeadas comissões de inquérito”⁸. Ainda que pudessem estas comissões funcionar plenamente, é de se avaliar sua limitação em virtude das atribuições constitucionais do Poder Moderador, a absorver toda matéria política, sobrando pouco espaço para a movimentação do Poder Legislativo.

A Constituição de 1891 confirmou a tradição centralizadora do Poder Executivo, cujo melhor exemplo é o desenvolvimento da política dos governadores, com sua Comissão de Verificação de Poderes, “degola”, “salvação nacional” etc. Neste sentido, “apesar de não haver alusão alguma a tais comissões no referido diploma, a prática as permitiu, porém eram elas escassas e inoperantes. O Executivo era tudo, o Legislativo pouco valia. As fraudes eleitorais e o julgamento das eleições ou reconhecimento dos poderes dos membros das Assembleias, feitos pelo partido governamental dominante, tornavam inútil qualquer ação fiscalizadora do Congresso sobre o Executivo”⁹.

Aguinaldo Pereira Costa também noticia que “rarearam, neste período, as investigações do Congresso: por vezes esse recurso foi empregado, mas debilmente, nunca atingindo as mais altas autoridades; nem mesmo as autoridades menos poderosas; o Executivo estava inteiramente

no âmbito dos trabalhos de comissão parlamentar de inquérito; buscas e apreensão que “somente podem ser ordenadas por um juiz, no qual é ativo no âmbito da prestação de auxílio jurisdicional” (No original: “*Sie können jedoch nur durch einen Richter angeordnet werden, der dabei im Rahmen einer Rechtsbilfeleistung tätig wird*”, :Fabio, Udo di: Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, p. 150.)

⁷ Sampaio, Nelson de Souza: Do Inquérito Parlamentar, p. 20: “A Constituição imperial não foi expressa, embora se possa invocar um dispositivo onde a matéria estava, pelo menos, implícita”. Esse dispositivo era o art. 15, VI, o qual atribuía à Assembléia Geral a faculdade para instituir exame da administração anterior e reformar os abusos nela introduzidos, quando da morte do Imperador ou vacância do trono”.

⁸ STF, habeas corpus n. 71.039, j. em 7-4-94, Tribunal Pleno, Rel. Min. Paulo Brossard, acórdão publicado na Revista de Direito Administrativo n. 199, p. 209.

⁹ Accioli, Wilson: Comissões Parlamentares de Inquérito: Instrumento de Ação Política, p. 121.

resguardado de qualquer inquérito compulsório por parte do Legislativo”¹⁰. Esta situação dos primórdios constitucionais do Brasil a respeito das comissões parlamentares de inquérito foi bem detectada por Jânio Pereira da Cunha, ao formular o pensamento de que “(...) a história pré-constitucional das comissões de inquérito no Brasil não teve a maestria de sedimentar a praxe da investigação centrada no Parlamento, diferentemente do elevado prestígio que as mesmas já desfrutavam no exterior, sobretudo, na Inglaterra e Estados Unidos, onde o instituto já havia se incorporado às prerrogativas desses Parلامentos como instrumento secular de viabilização do sistema de pesos e contrapesos, segundo o qual os poderes do Estado devem ser exercidos de forma que cada um deles possa fiscalizar e controlar harmônica e independentemente os demais”¹¹.

Somente a partir de 1934 é que as comissões parlamentares de inquérito foram constitucionalizadas. Não surpreende a coincidência histórica: o desenvolvimento da intervenção do estado, o enfraquecimento do liberalismo frente às exigências dos movimentos anarquistas, comunistas, social-democrata e socialista conduziram as classes capitalistas dirigentes a cederem espaço às reivindicações do estado social. As demandas contra o capitalismo incluíam também a disputa pela republicanização da sociedade brasileira, fortemente ancorada na modalidade patrimonialista de gestão da *res populi*. Este ambiente, claro, favoreceu a constitucionalização das comissões parlamentares de inquérito. Na verdade, significava o início da atividade do Poder Legislativo brasileiro como ator político co-definidor da agenda política nacional e não simples ratificador das decisões do Poder Executivo. Certamente essa nova qualidade do Poder Legislativo é responsável também pelo desempenho que hoje se tem do Congresso Nacional no Brasil e de sua característica singular na América Latina, qual seja, a de ser o único parlamento a funcionar ininterruptamente há mais de sessenta anos, especialmente durante o governo militar de 1964-1985.

Ressalto que a Constituição de 1934 não previu a possibilidade de comissão parlamentar de inquérito no Senado Federal, como registra Paulino Jacques, “ao Senado não lhe conferiu [a Constituição de 1934] tal poder, semelhante ao que ocorria na Alemanha e na Áustria, não só

¹⁰ Costa, Agnaldo Pereira: Comissões Parlamentares de Inquérito, pp. 146-147.

¹¹ Cunha, Jânio Pereira da: Questões Políticas e Poder Judiciário: As Comissões Parlamentares de Inquérito – O Dilema da Democracia, pp. 9/10.

porque, sob aquela Constituição, exercia ele o superpoder de coordenar os poderes políticos do Estado (art. 88), como também porque a Câmara dos Deputados, por sua própria composição, refletia melhor a vontade popular e partidária e, assim, estava mais capacitado para promover investigações do porte daquelas afetas às Comissões Parlamentares de Inquérito. E aí estão, *data venia* do insigne PONTES DE MIRANDA, as razões do procedimento dos constituintes de 1934, que, até nesse particular, foram fiéis ao modelo weimariano”¹².

A Constituição de 1937 não previu a instituição de comissões parlamentares de inquérito. Não era de se esperar que o retorno à centralização, agora em uma versão nitidamente autoritária, enxergasse no Poder Legislativo algum modo de participação política.

A Constituição de 1946 previu em seu art. 53 que “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões parlamentares de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço de seus membros”. O parágrafo único do mesmo artigo determinou que “na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40”. Este dispositivo mandava que na composição das comissões seria observado o critério da representação proporcional dos partidos nacionais com representantes na Casa.

Importante notícia deve ser lembrada sobre a constitucionalização das comissões parlamentares durante os trabalhos da constituinte àquela época. Grupo de parlamentares, segundo bem nota Jânio Pereira da Cunha¹³, não deixou de explicitar sua divergência contra a inclusão da possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito no próprio texto constitucional. Destaco as palavras de um futuro membro do Supremo Tribunal Federal, Aliomar Baleeiro: “É inteiramente supérflua a disposição porque, no desempenho de suas funções, ambas as câmaras podem recorrer aos inquéritos sobre quaisquer fatos, determinados ou não, assim como a todo meio idôneo, que lhes não seja vedado por cláusula expressa ou implícita da Constituição. Pouco importa que disposição análoga houvesse figurado na Constituição de 1934; não era menos supérflua, nem a única a merecer essa

¹² Jacques, Paulino: Comissão Parlamentar de Inquérito e Governo de Gabinete, p. 84.

¹³ Cunha, Jânio Pereira da: Questões Políticas e Poder Judiciário: As Comissões Parlamentares de Inquérito – O Dilema da Democracia, p. 11.

qualificação, naquela Carta de longo curso e curta vida. Tais Comissões de Inquérito sempre foram criadas pelas Câmaras inglesas e norte-americanas, com poderes tão grandes que podem trazer compulsoriamente à sua presença, prender e fazer punir por ‘desacato’, perante a Corte de Justiça de Colúmbia, os indivíduos recalitrantes. Nenhum dispositivo constitucional, ou da emenda à Constituição, entretanto, se julgou necessário para esse fim”¹⁴.

No que diz respeito à Constituição de 1967, a novidade veio determinada por seu art. 53, que previu a possibilidade de comissões parlamentares de inquérito tanto pela Câmara dos Deputados como pelo Senado Federal, podendo ser estas criadas separadamente ou em conjunto. O regime militar, na Emenda Constitucional n.º 1 de 1969, não alterou o dispositivo citado da Constituição de 1967. Limitou, porém, a atuação das comissões aos determinar, nas alíneas “e” e “f” do art. 30, que não seriam pagas passagens com deslocamento das comissões e que elas funcionariam somente no recinto do Congresso Nacional. Para Wilson Accioli, “com esses dois dispositivos o Governo alijou da constituição as duas regras mais importantes para o Congresso na sua função inspetiva: limitou a formação de comissão de inquérito, fator primordial na investigação, e impossibilitou de modo implícito a locomoção das comissões, o que, naturalmente, dificultou as investigações nos locais objeto das mesmas”¹⁵.

IV

A Constituição Federal de 1988 previu o mais longo de todos os textos para o delineamento constitucional de uma comissão parlamentar de inquérito. Por força da argumentação que aqui se desenvolverá, transcrevo todo o teor do § 3º do art. 58 da Constituição: “**As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores**”.

¹⁴ Fraga, Alberico: As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição de 1946, p. 78.

¹⁵ Accioli, Wilson: Comissões Parlamentares de Inquérito: Instrumento de Ação Política, p. 25.

Interessa a redação do dispositivo transcrito e a comparação do sentido que daí se pode extrair para: a) um texto resultante de um processo constituinte sem paralelo no constitucionalismo; b) uma sociedade que adotou uma constituição dirigente, conhecedora do abismo entre realidade e constituição e, exatamente por isso, consciente da advertência que o texto traz para as tarefas ainda por se realizar, pela própria sociedade e pelo estado democratizado.

Qual a possível tradução, num texto constitucional como o do Brasil, para “**poderes de investigação próprios das autoridades judiciais**”? E, não bastando esta explícita determinação, qual o sentido de seu complemento, materializado na expressão “**além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas**”? Deve-se sempre estar atento ao fato de que, em uma democracia, a direção do Estado compete ao Poder Legislativo. Para além dos ensinamentos históricos de natureza factual e teórica – a companhia de Rousseau, Kant e, modernamente, de Bobbio, não poderia ser melhor – há o ponto de que ao Legislativo compete a elaboração das leis que vinculam a todos na vida do Estado; obrigam até mesmo o próprio Legislativo ao que ele decide. Esta diferença não se encontra em favor dos demais Poderes do Estado. Na sua *Metafísica dos Costumes*, Immanuel Kant não deixa dúvidas quanto à preponderância do Poder Legislativo sobre o Judiciário. Pertence a Kant a afirmação de que “**Todo Estado contém em si três poderes, isto é, a vontade geral se une em três pessoas políticas (trias política): o poder soberano (a soberania), que reside no poder legislativo;** o poder executivo, que reside em quem governa (segundo a lei) e o poder judiciário, (que possui a tarefa de dar a cada um o que é seu, na conformidade da lei), na pessoa do juiz (...)”¹⁶. Interpretação segura a respeito do postulado de Kant que afirma a supremacia do Poder Legislativo é presente na obra de Norberto Bobbio, quando este, recorrendo à *Metafísica dos Costumes*,

¹⁶ Kant, Immanuel: *Metaphysik der Sitten*, pp. 431/342. No original: „*Ein jeder Staat enthält drei Gewalten in sich, d.i. den allgemein vereinigten Willen in dreifacher Person (trias politica): die Herrschende Gewalt (Souveränität), in der des Gesetzgebers, die vollziehende Gewalt, in der des Regiers (zu Folge dem Gesetz), und die rechtsprechende Gewalt (als Zuerkennung des Seinen eines jeden nach dem Gesetz), in der Person des Richters (potestas legislatoria, rectoria ej iudiciaria), gleich den drei Sätzen in einem praktischen Vernunftschluß: dem Oberstatz, der das Gesetz jenes Willens, dem Untersatz, der das Gebot des Verfahrens nach dem Gesetze, d.i. das Prinzip der Subsumtion unter deselben, und den Schlußstz, der den Rechtspruch (die Sentenz) enthält, was im vorkommenden Falle Rechtens ist*“.

entende que “Apesar da afirmação da subordinação de um poder ao outro, **o fundamento da separação dos três poderes é ainda a supremacia do poder legislativo sobre os outros dois poderes**: o poder legislativo deve ser superior porque somente ele representa a vontade coletiva”¹⁷. Antecedendo a Immanuel Kant, Jean-Jacques Rousseau defendeu também a supremacia do legislativo: “O poder legislativo é o coração do Estado, o poder executivo é o cérebro, que dá o movimento a todas as partes. O cérebro pode cair em paralisia e o indivíduo prosseguir vivendo. Um homem fica imbecil e vive, mas assim que o coração cessar suas funções, o animal está morto. Não é pela lei que o Estado subsiste, mas pelo poder legislativo”¹⁸.

A expressão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais é clara: ao tomar conhecimento de irregularidades na administração pública, de natureza civil ou criminal, deve o Poder Legislativo, de qualquer das Casas, em conjunto ou de forma separada, investigá-las, recorrendo, no âmbito de tal investigação, aos poderes que teriam as autoridades judiciais, caso a investigação se desse perante o Poder Judiciário. Não fossem suficientes os poderes próprios das autoridades judiciais, foram atribuídos às comissões parlamentares de inquérito outros poderes que eventualmente se encontrem definidos por seus regimentos internos. Qual o sentido deste conjunto de prerrogativas? Autoriza ele a compreensão de que o Poder Legislativo terá que se socorrer do Judiciário para instruir sua investigação e fundamentar o relatório final de sua investigação? A resposta só poderá ser negativa.

O complexo de atribuições/definições constante do § 3º do art. 58 da Constituição Federal é produto da reflexão histórica e do olhar do constituinte sobre a sociedade brasileira, a qual carece profundamente de um autêntico processo de republicanização.

A Constituição Federal excepcionou a atuação de todos os Poderes do Estado, dando mostra da leitura atualizada que se faz da separação de poderes. Neste sentido, o tópico do constitucionalismo que envolve a separação de poderes no Brasil constituinte de 1987/88 abandonou sua versão meramente liberal: se para o liberalismo a separação de poderes significava pouco mais do que uma das garantias do direito de propriedade, do voto (não a todos, mas somente aos “bons”, aos “responsáveis”) ou

¹⁷ Bobbio, Norberto: Direito e Estado no Pensamento de Emmanuel Kant, p. 227.

¹⁸ Rousseau, Jean-Jacques: Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político, p. 96.

do sistema partidário (desde que inexistissem partidos ameaçadores do rompimento estrutural da ordem econômica liberal), para a atualização do Estado intervencionista ela se deixava traduzir em uma versão radicalmente oposta, que se materializava, principalmente, na perda da hegemonia política por parte da classe liberal a dirigir o Estado. Assim, da separação de poderes da modernidade iluminista poder-se-ia extrair resultados que, em vez de estabilizar as disputas políticas em favor do liberalismo, seriam capazes de causar alterações inéditas na ordem política do dia, surpreendendo mesmo o mais “à esquerda” dos liberais. O funcionamento deste mecanismo institucional somente foi possível pela atualização do princípio de separação de poderes na direção da democracia social.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu exceções ao funcionamento da separação de poderes. Entregou ao Executivo a possibilidade de legislar diretamente, por algum tempo, sem a participação do Legislativo, nos casos de relevância e urgência, conforme estatui o seu art. 62. De igual maneira, atribuiu ao Poder Judiciário a forma de sua organização e elaboração de seus regimentos internos, também sem qualquer participação do Legislativo. Não admira que tenha o mesmo texto constitucional positivado casos em que o Poder Legislativo poderá agir sozinho, sem dependência ou interferência de outro Poder.

São dois os principais instantes de exclusão da ação de qualquer outro Poder do Estado, que não o Legislativo: a) o processo e julgamento por crime de responsabilidade do Presidente da República e, b) a capacidade investigativa por meio de comissões parlamentares de inquérito. Interessa perquirir sobre o motivo de tão importantes ações se encontrarem exatamente nas mãos do Poder Legislativo. O processo e julgamento por crime de responsabilidade do mais alto mandatário da República não é um processo simples. Na verdade, a eventual destituição do cargo de um Presidente eleito diretamente, com voto secreto e de igual valor para todos significa o desfazimento da “vontade geral” do povo. Naturalmente que uma tarefa de tal monta não poderia ser realizada por quem não goze da mesma legitimidade popular, por quem não represente a heterogeneidade política da “vontade geral” e, sobretudo, por quem não possa, em um razoável espaço de tempo, vir a ser julgado pelo povo, como é o caso dos membros de um parlamento que se submetem a eleições com regular periodicidade.

Tem-se o mesmo quando se trata das comissões parlamentares de inquérito. Nada mais convergente com os pressupostos de uma teoria política da democracia que se deixe ao parlamento a possibilidade de investigar irregularidades da administração pública em todas as esferas do Estado federal brasileiro, podendo o mesmo Poder Legislativo recorrer às suas prerrogativas constitucionais de imunidades, conforme afirma o art. 53 da Constituição Federal. É que neste momento constata-se igualmente a necessidade da legitimidade popular para devassar as ações públicas dos dirigentes e, sendo necessário, adentrar a âmbito da vida privada destas mesmas pessoas, desde que objetiva e fundamentadamente se constate a conexão entre os dois mundos. Tal qual o processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, a investigação parlamentar não é o comum da atividade parlamentar. E se existe hipótese em que uma comissão investigativa não envolva diretamente detentores do voto popular, não raro ela atinge outros que gozam de uma confiança popular “derivada”, já que usufruem da confiança daquele diretamente eleito. Em qualquer possibilidade, a investigação parlamentar pode e deve ir até onde entender, sempre com base objetiva e fundamentada, alcançando os detentores da “vontade geral”.

Do ponto de vista constitucional, onde repousaria a autorização constitucional para que o Poder Legislativo assim agisse? Como conciliar os momentos de exceção em favor do Poder Legislativo a que me referi com a garantia fundamental de que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, prevista pelo art. 5º, XXXV da Constituição Federal? No Brasil, a resposta a este questionamento já foi oferecida há bastante tempo e de maneira lapidar pelo antigo Ministro do Supremo Tribunal Federal Paulo Brossard.

Na jurisprudência sobre *impeachment* do Supremo Tribunal Federal pós-1988, a coerente manifestação de Paulo Brossard acompanhou os dois casos que esbarraram no Tribunal. Em sua manifestação do Mandado de Segurança n.º 20.941-DF, Paulo Brossard não deixou dúvidas¹⁹: O Tribunal

¹⁹ Tanto neste quanto nos outros mandados de segurança conhecidos e julgados pelo Supremo Tribunal Federal durante o processo por crime de responsabilidade do então Presidente da República Fernando Collor de Mello (Mandados de Segurança n.º 21.564-DF, 21.623-DF, 21.628-DF, 21.633-DF e 21.689-DF), o antigo Ministro Paulo Brossard enfrentou a preliminar sobre a competência do Tribunal para conhecer de tais feitos no sentido de entender que ao Supremo Tribunal Federal falecia referida competência.

jamais poderia ter sequer conhecido daquele mandado de segurança, quanto mais julgá-lo, como efetivamente ocorreu. Tratava-se de um momento de exceção da atuação do Poder Judiciário.

Retomo a pergunta: como conciliar este momento de exceção com a garantia do art. 5º, XXXV da Constituição Federal a que me referi sem comprometer o caráter lógico-formal do texto da Constituição Brasileira? Em que medida uma operação interpretativa neste sentido é possível?

Com relação à primeira das formulações interrogativas, deixo a palavra com o antigo membro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard: “Dir-se-á que esse entendimento conflita com o princípio segundo o qual nenhuma lesão pode ser excluída de apreciação judicial. Esse conflito, porém, não ocorre no caso concreto, pois, a mesma Constituição que enuncia essa regra de ouro, reserva privativamente a uma e outra Casa do Congresso o conhecimento de determinados assuntos, excluindo-os da competência de qualquer outra autoridade. **Assim, no que tange ao processo de responsabilidade do primeiro ao último ato, ele se desenvolve no âmbito do Poder Legislativo, Câmara e Senado e, em nenhum momento, percorre as instâncias judiciárias. Como foi acentuado, é uma exceção, mas exceção constitucionalmente aberta, ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário. A lei não poderia dispor assim. A Constituição poderia. E assim o fez**” (grifei)²⁰. Parece-me perfeitamente razoável que se chegue a esta conclusão. O constituinte excluiu da apreciação do Poder Judiciário determinadas situações pelo fato de que, espontânea ou propositalmente, desejou permanecer fiel ao apelo da teoria de democracia, onde deve prevalecer, em um texto constitucional, interpretações mais favoráveis ao Poder Legislativo por força da tradição democrática que neste Poder existe. Ao entregar a jurisdição para processo e julgamento por crime de responsabilidade do Presidente da República ao Poder Legislativo, na conformidade dos art. 85 e 86 da Constituição Federal, o constituinte reconheceu que somente aos detentores de legitimidade política é que pode ser concedido o direito de remover do cargo aquele que também goza de legitimidade política. Não há como desconhecer, ainda, a cautela do constituinte. Ao passar a responsabilidade da governabilidade para o Poder

²⁰ Supremo Tribunal Federal, MS 20.941-DF, p. 35.

Legislativo, a Constituição exige um grau de consenso que, mais uma vez, pode ser perfeitamente adjetivado de racional. Dois terços dos membros da Câmara dos Deputados precisam estar convictos da admissibilidade da denúncia para que o julgamento se dê no Senado Federal, tendo como consequência maior o afastamento do Titular. Agora, outros dois terços das Senadoras e dos Senadores precisam crer na procedência de acusação para que, finalmente, o Presidente da República perca definitivamente o seu cargo. Cercado de tanto cuidado, é perfeitamente compreensível que se exclua o Poder Judiciário de um processo desta monta.

Apenas para enfrentar ligeiramente o argumento de que o Poder Judiciário dispõe de homens com maior capacidade “técnica”²¹, “serena”, diria que as exigências do *quorum* da Câmara dos Deputados e do Senado Federal suprem qualquer especialização “técnica”. Isso, ressaltado, raciocinando a partir a tese preconceituosa de que dois terços do Congresso nacional seja composto de representantes que seriam a manifestação rediviva do demônio, incapazes de sempre se deixarem guiar pela legalidade.

A versão preconceituosa que procura embasar a possibilidade de o Poder Judiciário vir a conhecer de atos que impliquem violação ou ameaça de violação a direito em processo de *impeachment* vai mais longe. Ignora a existência de uma legalidade a ser cumprida pelo Poder legislativo. No caso de crime de responsabilidade, há no Brasil, desde 1950, normas jurídicas sobre o assunto, além da regulamentação por meio dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado. Todos esses diplomas legais enfrentam o tema. Especificamente o processo e julgamento do ex-Presidente Collor de Mello configura-se em exemplo da consolidação da democracia no Brasil, onde uma recente democracia da América Latina percorreu um processo político tormentoso sem que dele derivasse um golpe de Estado ou rompimento da ordem institucional.

²¹ Os resultados da pretensa “assepsia” sobre a têmpera dos membros do Poder Judiciário enraizaram-se numa cultura muito mais democraticamente deficitária em relação ao Poder Judiciário, cultura esta identificada por José de Albuquerque Rocha: “a) concepção mecanicista na interpretação dos textos legislativos (...); b) concepção do ordenamento jurídico como um sistema coerente, completo e independente da realidade sócio-econômica; c) “predisposição” a aceitar como “legítimas” as “solicitações” do poder dominante (*in*: Estudos do Poder Judiciário, p. 108).

Por quais motivos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a maioria dos doutrinadores relutam em aceitar que o Poder Legislativo seja incapaz de observar tais normas e, dessa forma, depositam todas as suas esperanças nos membros do Poder Judiciário? A manifestação de preconceito expressa por parte do então Ministro Moreira Alves é elucidativa para o caso. No Mandado de Segurança 21.689-DF, afirmou ele: **“Como se vê, em matéria de decisão política, tudo é possível, pois esta não tem compromisso com a fundamentação jurídica”** (grifei)²².

Idêntica retórica se aplica ao caso das comissões parlamentares de inquérito. O Poder Judiciário entende-se como último árbitro das questões que se discutem no Poder Legislativo pela razão de, preconceituosamente, não aceitar que a política possa ser realizada a partir de parâmetros legais. A incongruência deste pensamento não poderia ser maior. A domesticação da política e do conflito democrático pelo direito consiste precisamente no cerne do Estado Democrático de Direito.

Assim é que é defensável o ponto de vista de que descabe qualquer atuação do Poder Judiciário quando de trabalhos de uma comissão parlamentar de inquérito, segundo, claro, o que determina a Constituição Federal: a) por terem tais comissões poderes próprios das autoridades judiciais, podem elas – e devem – observando as leis, investigar o que julgarem necessário e recorrerem às prerrogativas legais para levar a cabo seus trabalhos, inclusive, como quebra de sigilo fiscal, sem que para tal tenha o Poder Judiciário que ser ouvido; b) o resultado dos trabalhos de uma comissão não significa condenação a ninguém. O máximo que ocorrerá é o envio do relatório para o Ministério Público, que, assim entendendo, poderá iniciar processo judicial para apuração dos ilícitos. E no âmbito de tais processos – em nome da ampla defesa – tudo poderá ser reanalisado, inclusive os trabalhos da comissão.

A prerrogativa constitucional do Poder Legislativo foi sabiamente limitada, porém, pelo poder constituinte, não pelo Poder Judiciário.

²² Supremo Tribunal Federal, MS n.º 21.689-DF, p. 383. O objeto deste MS foi o pedido de concessão de segurança, por parte do Ex-Presidente Collor de Mello, para anulação de resolução do Senado Federal que declarou a perda do cargo do Impetrante, suspendendo seus direitos políticos pelo prazo de oito anos, conforme o parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal.

Se uma comissão parlamentar pode apenas produzir um relatório, sem que suas conclusões possam conduzir alguém a algum tipo de sanção, é de se indagar por qual motivo assim a delineou o constituinte? Uma das prováveis respostas: em nome da democracia e da possibilidade sempre aberta do conflito. O Poder Legislativo deve exercer o seu papel, não pode fugir de suas responsabilidades, cuja maior delas é o compromisso político juridificado na democratização constante das regras constitucionais. O destaque para o Legislativo – retorno ao meu argumento inicial – se dá pela razão de que é a este que compete, em uma democracia, a direção do Estado. Se o constituinte deu explícitas demonstrações de confiança no Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal não pode diminuí-las por meio de sua construção jurisprudencial, na definição dos limites ao funcionamento de comissões parlamentares de inquérito.

Estas atitudes geram a desconfiança da sociedade para com o Supremo Tribunal Federal. De onde provém a força da aceitação das decisões do Supremo Tribunal Federal, já que neste assunto não há que se falar em legitimidade política de seus membros? Como teria sido compensado este mecanismo? Novamente, Alan Dershowitz tem razão: *“Because the Supreme Court lacks the legitimacy and accountability that come with election and the power that derives from the sword and the purse, its authority rests on public acceptance of its status as a non partisan arbiter of the law. This moral authority is essential to its continued effectiveness as an important guarantor of our constitutional liberties”*²³.

A autoridade dos julgados do Supremo Tribunal Federal, igualmente, não repousa somente na base da articulação dos dispositivos e das recomendações da dogmática jurídica. Muito mais, possuem eles como base a “autoridade moral” do Tribunal perante a sociedade e atores políticos. Esta exigência natural da democracia possui outros desdobramentos. O descrédito do Tribunal se traduzirá na indiferença da própria Constituição. As decisões parciais do Supremo Tribunal Federal (e também as recentes da Suprema Corte dos Estados Unidos, como se vê pela leitura da obra de Dershowitz) dificultando a implementação constitucional, revelam o quão perigosa pode ser a judicialização da política para uma sociedade que procura o caminho da democracia como alternativa perene.

O que se percebe, porém, é que a mecânica de funcionamento da constitucionalização dos procedimentos legislativos continua a fortalecer

²³ Dershowitz, Alan: *Supreme Injustice*, p. 4.

a atuação do Poder Judiciário sobre aquela do Legislativo no campo constitucionalizado em favor deste. Uma olhada na interferência do Supremo Tribunal Federal em episódios da “crise política” não deixa dúvidas: as atividades investigativas do Parlamento nunca enfrentaram tanto o crivo do Poder Judiciário como na época recente. Não há como deixar de notar que a crítica realizada pela imprensa contra o Supremo Tribunal Federal, quando da concessão de *habeas corpus* em favor de depoentes – seja na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, seja na Comissão de Ética – é injusta. Isso pela simples razão de que o Supremo Tribunal Federal, ao conhecer e conceder diversas ordens, nada mais fez do que ratificar sua jurisprudência. O problema que analiso, portanto, é de outra ordem, isto é: se poderia efetivamente, e derivando de suas atribuições constitucionais, o Supremo Tribunal Federal conhecer e julgar tais pedidos.

A constitucionalização dos procedimentos legislativos pode, até o momento, autorizar duas breves conclusões. A primeira delas indica o lado positivo de sua existência. Em uma sociedade com tradição de direito escrito, a constitucionalização desses procedimentos é reveladora da fixação das normas antes de iniciado o jogo democrático: todos sabem as regras do jogo e com elas concordaram, o que evita sua alteração a depender de quem está vencendo ou perdendo, embora esta perversão não seja impossível. A segunda conclusão decorre da primeira. A constitucionalização dos procedimentos conduziu à atuação de nossa corte constitucional, uma vez que é ela guardiã da Constituição. Assim, o que está na Constituição, encontra-se sob seu controle. Aqui, finalmente, reside o desafio. Deixar que o conflito democrático se explicita e seja resolvido na arena do político não compromete estado de direito, nem viola garantias fundamentais dos cidadãos: muito ao contrário, fortalece com o tempo a atuação daquele Poder do Estado a que a Constituição lhe confiou o funcionamento.

Se o saldo majoritariamente positivo do processo de redemocratização do Brasil salta aos olhos nos últimos vinte anos, a tarefa de vencer a cultura da desconfiança e do preconceito contra a política e os políticos, e de aceitar o conflito como integrante desta condição democrática ainda está por vir.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLI, Wilson: *Comissões Parlamentares de Inquérito: Instrumento de Ação Política*, Copyright, 1980.
- BOBBIO, Norberto: *Direito e Estado no Pensamento de Emmanuel Kant*, Editora Mandarim, São Paulo, 2000.
- CERVANTES, Miguel de: *D. Quixote de la Mancha*, trad. Almir de Andrade e Milton Amado, v. I e II, Ediouro, São Paulo, 2004.
- COSTA, Aguinaldo Pereira: *Comissões Parlamentares de Inquérito, “Asa”* Artes Gráficas S.A, Rio de Janeiro, 1948.
- CUNHA, Jânio Pereira da: *Questões Políticas e Poder Judiciário: As Comissões Parlamentares de Inquérito – O Dilema da Democracia*, mimeo., Fortaleza, 2003.
- DAHL, Robert: *How Democratic Is The American Constitution*, Yale University Press, New Haven/London, 2001.
- DERSHOWITZ, Alan: *Supreme Injustice - How The High Court Hijacked Election 2000*, Oxford University Press, Oxford/New York, 2001.
- ENGELS, Friedrich: *Einleitung zu Marx’ “Klassenkämpfe in Frankreich“*, in: Karl Marx – Friedrich Engels Werke, Bd. 22, Dietz Verlag, Berlin, 1963, pp. 506-527.
- FABIO, Udo di: *Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*, Duncker & Humblot, Berlin, 1988.
- FRAGA, Alberico: *As Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição de 1946*, in: Revista Forense, a. 51, v. 151, jan./fev., Rio de Janeiro, 1954.
- JACQUES, Paulino: *Comissão Parlamentar de Inquérito e Governo de Gabinetes*, in: Revista Forense, a. 51, v. 151, jan./fev., Rio de Janeiro, 1954.
- KANT, Immanuel: *Metaphysik der Sitten*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Sonderausgabe 1983, Bd. 7, Darmstadt, 1983.
- ROCHA, José de Albuquerque: *Estudos Sobre o Poder Judiciário*, Malheiros Editores, São Paulo, 1995.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques: *Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político*, trad.: Márcio Pugliesi e Norberto de Paula Lima, Hemus, São Paulo, 1981.

SAMPAIO, Nelson de Souza: *Do Inquérito Parlamentar*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1964.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: Mandado de Segurança n.º 20.941-DF, in: Impeachment, Supremo Tribunal Federal, Imprensa Nacional, Brasília, 1997.

_____: Mandado de Segurança n.º 21.689-DF, in: Impeachment, Supremo Tribunal Federal, Imprensa Nacional, Brasília, 1997.