

PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL: A FUNÇÃO TÍPICA DE CONTROLE INTERNO ATRAVÉS DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**MUNICIPAL LEGISLATIVE POWER: THE TYPICAL FUNCTION OF INTERNAL CONTROL THROUGH PARLIAMENTARY INQUIRY COMMITTEES****Flávio Corrêa Coutinho¹****RESUMO**

Este artigo tem a finalidade de apresentar de forma sucinta a função típica do Poder legislativo de controle interno as ações do Poder Executivo, através da abertura das comissões parlamentares de inquérito. Fixa-se o trabalho em uma abordagem jurídica, a respeito da importância deste instrumento para os municípios brasileiros a fim de atender o princípio constitucional da separação dos poderes, dos freios e contrapesos e do Estado Democrático de Direito.

Palavras-Chave: Poder legislativo. Função típica. CPI.

ABSTRACT

The purpose of this article is to briefly present the typical function of the Legislative Power of internal control over the actions of the Executive Power, through the opening of parliamentary inquiry commissions. The work is based on a legal approach, regarding the importance of this instrument for Brazilian municipalities in order to comply with the constitutional principle of separation of powers, checks and balances, and the Democratic Rule of Law.

Keywords: Legislative power. Typical function. CPI

1 INTRODUÇÃO

O Poder legislativo de qualquer dos entes da federação e suas respectivas Casas Legislativas terão comissões permanentes, temporárias e

¹ Docente – Centro Universitário de Barra Mansa. Mestre em Direitos Sociais, Difusos e Coletivos pelo UNISAL, Especialista em Direito Público pela UCAM, Professor de Direito Administrativo no UBM, Procurador Legislativo.

representativas, constituídas por meio de ato próprio, todas estas estipuladas pela Constituição da República, e com as atribuições previstas nos respectivos regimentos ou no ato de que resultar sua criação.

As comissões temporárias são criadas com alguma finalidade determinada, sendo a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) a modalidade mais conhecida. Essa modalidade de comissão temporária vislumbra-se no art. 58, § 3º, da Constituição da República e em outras normas infraconstitucionais.

No tocante as competências, a CPI não possui poderes punitivos, apenas investigativos, condizentes com os poderes das autoridades judiciais. Contudo, em observância aos Direitos e Garantias Fundamentais, previstos na Constituição da República, certas atitudes dependem de uma autorização judicial, ou seja, a CPI deve respeitar a cláusula de reserva jurisdicional.

Há proposta deste artigo é esclarecer de forma breve e sucinta a importância de uma Comissão Parlamentar de Inquérito e sua utilização como ferramenta importantíssima de investigação de condutas ilícitas praticadas pelos gestores públicos.

2 AS CÂMARAS MUNICIPAIS E O CONTROLE INTERNO

Feitas as considerações iniciais, passamos a tecer criteriosa análise sobre assunto em apreço. Inicialmente, assevera-se ser da competência constitucional da Câmara Municipal fiscalizar o Município, seja através do controle externo, com auxílio do tribunal de Contas, bem como do controle interno, exercido por meio das comissões permanentes ou temporárias, como é o caso da Comissão Especial de Inquérito.

É o que se extrai do art. 31 da Constituição Federal, *in verbis*: “Art. 31 - A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.”

Pois bem, analisando o comando constitucional acima transcrito, percebe-se de modo claro que a Câmara Municipal tem o dever de fiscalizar a gestão da coisa pública de interesse local patrocinada pelo Poder Executivo.

Por sua vez, as Comissões Especiais de Inquérito defluem da tríplice função que a Constituição da República Federativa de 1988 delegou ao Poder Legislativo, a saber, as funções legislativa, representativa e fiscalizadora das instâncias governamentais de poder. Propõem-se essa Comissão a apurar fatos que influem direta ou indiretamente na Administração Pública, com ênfase naqueles de natureza pecuniária, que envolvem interesses da população.

É investigação transitória levada a cabo por membros do Poder Legislativo, a fim de examinar, em prazo predeterminado, minuciosamente fato(s) determinado(s), uma vez que seus atos são praticados por agentes políticos, integrantes do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais ou Vereadores).

3 A NORMATIZAÇÃO DAS CPI'S

A previsão das Comissões Parlamentares de Inquérito está regulamentada no § 3º, do Art. 58, da Constituição da República Federativa do Brasil, *in verbis*:

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

§ 1º [...]

§ 2º [...]

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

No mesmo sentido, como forma ilustrativa, a Constituição do Estado de São Paulo, ao tratar do tema no que diz respeito à investigação parlamentar, estabelece, no seu artigo 13, § 2º, que:

Artigo 13 - A Assembléia Legislativa terá Comissões permanentes e temporárias, na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno.

§ 1º [...]

§ 2º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, serão criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Assembléia Legislativa, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, quando for o caso, encaminhadas aos órgãos competentes do Estado para que promovam a responsabilidade civil e criminal de quem de direito.”

Por ser norma de reprodução obrigatória, os mesmos requisitos expostos nos textos constitucionais acima transcritos estão também inseridos nas Leis Orgânicas dos Municípios, observemos ao do município da Estância Turística de Bananal em seu artigo 35, *in verbis*:

Artigo 35 - As comissões especiais de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno e serão criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Câmara, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, com aprovação do Plenário, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil e criminal de quem de direito.

Já o art. 1º e seu parágrafo único, da Lei Federal nº 1.579, de 18 de março de 1952, assim dispõem:

Art. 1º As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado e por prazo certo. (Redação dada pela Lei nº 13.367, de 2016)

Parágrafo único. A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em conjunto ou separadamente. (Redação dada pela Lei nº 13.367, de 2016)

Vê-se, portanto, da leitura minuciosa dos dispositivos acima mencionados, que a criação da Comissão Especial de Inquérito, seja ela no âmbito da União, do Estado ou do Município, consiste em um ato administrativo vinculado ao preenchimento de pressupostos básicos.

4 PRESSUPOSTOS BÁSICOS DA CPI

A nossa Constituição da República prevê para a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito alguns pressupostos que agora passamos a estudar.

PRESSUPOSTO FORMAL: requerimento de 1/3 no mínimo dos membros da Casa Legislativa.

Sobre esse pressuposto vejamos o que entende o Supremo Tribunal Federal, segue abaixo o seguinte aresto sobre o tema:

[...] A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da CPI. Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da CPI, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 – RTJ180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. [...] (RTJ 177/229 – RTJ180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. [...] [MS 24.831, rel. min. Celso de Mello, j. 22-6-2005, P, DJ de 4-8-2006.] Vide MS 26.441, rel. min. Celso de Mello, j. 25-4-2007, P, DJE de 18-12-2009. (BRASIL, 2007)

Pois bem, ao analisar o requerimento protocolizado junto às secretarias das casas legislativas deve ser observado o número mínimo de membros exigido pela norma constitucional.

PRESSUPOSTO SUBSTANCIAL: apuração de fato determinado.

Quanto ao requisito material exigido para a criação da Comissão Especial de Inquérito, o requerimento protocolizado pelos nobres Edis deve indicar qual ou quais fatos determinados serão apurados pela pleiteada comissão.

Cabe ressaltar, que as CPI's não se destinam a apurar crimes, nem a puni-los (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, Plenário, DJ de 6-12-96). O objetivo das CPIs é investigar fatos determinados, diante do que se afigura inviável a criação de CPI para investigar a prática de delitos, em substituição à investigação policial, ou para processar e julgar agentes de crimes. (SOARES, 2021). Portanto se a Comissão de Inquérito se deparar com fato criminoso dará ciência ao Ministério Público. (HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, Plenário, DJ de 6-12-96).

Outrossim, é jurisprudência pacificada no Supremo Tribunal Federal que não cabe ao Poder Legislativo a apuração de crimes, vejamos:

É por essa razão que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC 71.039/RJ, Rel. Min. PAULO BROSSARD, deixou claramente delineados os limites constitucionais da competência e da ação investigatória da Comissão Parlamentar de Inquérito, enfatizando que esse órgão do Poder Legislativo “Não se destina a apurar crimes nem a puni-los” (RDA 199/205, 206), pois, em nosso sistema jurídico, as atribuições de Polícia Judiciária e o exercício do poder de punir em matéria criminal pertencem, respectivamente, aos Poderes Executivo e Judiciário.

Daí o magistério doutrinário que também assinala não se revelar possível a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, quando organizada com o objetivo único de investigar ilícitos penais, exceto se a indagação probatória sobre os atos delituosos tornar-se indispensável ao esclarecimento e à apuração dos fatos determinados que motivaram a instauração do inquérito parlamentar

(MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.864 DISTRITO FEDERAL RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO. Brasília, 09 de agosto de 2017.). (BRASIL, 2018)

Portanto, a CPI não é inquérito policial, nem se reveste das características desse, não é o instrumento correto para investigar possíveis crimes, pois trata – se de procedimento jurídico – constitucional.

No mérito, segundo o art. 58 §3º, da CF, assim como, o art. 1º da lei 1.579/52, é claro em dispor que as CPIs poderão investigar e apurar fato determinado. Dessa maneira, não sendo possível a criação de uma CPI para

tratar de fatos genéricos, imprecisos, indeterminados, como “a corrupção no município de Bananal”, “a falta de planejamento”, por exemplo. É imprescindível que possua o fato determinado, ou fatos determinados.

Nesse sentido, temos as lições de diversos doutrinadores, em especial a obra de Paulo Gustavo Gonet Branco e do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, que, em seu livro Curso de Direito Constitucional (p. 886), afirmam:

Como imperativo da eficiência e a bem da preservação dos direitos fundamentais, a Constituição determina que a CPI tenha por objeto um *fato determinado*. Ficam impedidas devassas generalizadas. **Se fossem admitidas investigações livres e indefinidas, haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais.**

[...] Cretella Júnior explicita que o fato determinado ‘**é o fato específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado**’. (grifamos)

Igualmente, o Ministro Celso de Mello, do STF, em obra doutrinária, sustenta que somente *fatos determinados, concretos e individualizados*, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do País, é que são passíveis de investigação parlamentar.

A necessidade de que o fato objeto da CPI seja determinado provém de alguns alicerces constitucionais. Entre eles à proteção dos direitos fundamentais dos possíveis indiciados, uma vez que um inquérito com objeto genérico poderia facilitar o desvio de finalidade e dificultar a ampla defesa. E outro seria a eficiência da investigação e a economia procedimental. Assim, o acolhimento de CPI com objeto genérico seria um desperdício de esforços, especialmente porque dificilmente alcançaria resultados concretos.

Por esse motivo que o fato determinado, ao mesmo tempo em que significa em si próprio, um limite, também expressa uma exigência de exposição bem delimitada daquilo que será investigado, como mecanismo de fundamentação da investigação.

Em um Estado Democrático de Direito não se tolera a investigação de situações indeterminadas com o intuito de realização de devassas, pressões políticas ou autopromocionais. Ressalta o professor Frederico Augusto D’Avila

Riani que “para que haja a instauração de uma CPI, é preciso a existência de indícios, com certa densidade, de uma irregularidade.” (RIANI, 2001)

Na mesma baila, o professor Miguel Reale assinala que fato indica algo que já aconteceu no mundo do Direito e que fato determinado é fato definido, estabelecido, certo, de modo que possa ser certificável de maneira circunscrita. (REALE, 1997, p. 105).

Com base em tudo que foi demonstrado em linhas supra, ao analisar o requerimento, percebe-se, que o fato elencado, qual seja, investigar os atos e eventuais crimes que vêm sendo praticados na área de saúde na cidade e comarca de Bananal não é determinado.

PRESSUPOSTO TEMPORAL: prazo certo.

Por fim, o pressuposto temporal também fora observado, vez que, tratando-se de comissão temporária, não permanente, o funcionamento dos trabalhos deve restar delimitado, cabendo prorrogação, desde que dentro da própria legislatura, com a aprovação da respectiva Casa Legislativa, nos termos regimentais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O nosso desafio neste artigo foi apresentar a Comissão Parlamentar de Inquérito como um instrumento que viabiliza a fiscalização de eventuais irregularidades e ilegalidades com a finalidade de cumprir a função típica do Poder Legislativo.

Neste sentido, com a consagração do Estado Democrático de Direito no ordenamento jurídico brasileiro, a transparência e uma gestão pública sem mácula alcançaram um status de suma importância no contexto da Administração Pública, obrigando ao poder estatal a promover a efetividade de todos os instrumentos para a fim de erradicar quaisquer condutas que levam a prejuízo irreparáveis na sociedade.

Portanto, garantir a toda sociedade a efetividade das normas constitucionais é papel primordial do poder estatal, assegurado pelo nosso ordenamento jurídico constitucional, como um compromisso ao Estado Democrático de Direito.

REFERENCIAS

BARCELLOS. Ana Paula de. **A eficácia dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARCELLOS. Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 15, setembro, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luis Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 01 jul. 2017.

BRASIL. HC 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-94, Plenário, DJ de 6-12-96, pp-48708 ement. vol-01853-02 pp-00278. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118841/false>. Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. STF. **MS 24.831**, Rel. Min. Celso de Mello, j. 22-6-2005, P, DJ de 4-8-2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92206/false>. Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. STF. **MS 34.864**, Rel. Min. Celso de Mello, DJe-226 DIVULG 23-10-2018 PUBLIC 24-10-2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur393278/false>. Acesso em: 10 maio 2017.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009

CANOTILHO, J.J Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2004.

MELLO FILHO, Jose Celso de. Investigação parlamentar estadual: as comissões parlamentares de inquérito. **Justitia**, v.45, n. 121.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009,

MOARES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

REALE, Miguel. **Questões de direito público**. São Paulo: Saraiva, 1997.

RIANI, Frederico Augusto D'Ávila. Comissão Parlamentar de Inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo: RT, nº 36: 2001.