

A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NO LEGISLATIVO MUNICIPAL

Mariano Augusto Alonso de Almeida Miranda¹

RESUMO

A intenção do presente estudo é desenvolver e analisar o estudo jurídico-legal sobre a Comissão Parlamentar de Inquérito no âmbito do Legislativo Municipal, fundamentando-se nas disposições da legislação vigente e no entendimento doutrinário dominante. Assinala-se, inicialmente, a importância do Poder Legislativo Municipal, com vista a sua tríplice função atribuída pela Constituição Federal, a saber, a função legislativa, a função representativa e a função fiscalizadora, esta última, uma das mais expressivas atribuições institucionais do Legislativo. Daí, a fiscalização dos atos do Poder Executivo pelo Legislativo traduzir missão inerente à própria essência do Parlamento. Com efeito, a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito decorre da referida atividade fiscalizatória própria do Poder Legislativo, conforme expressamente previsto na Lei Fundamental da República. Desta forma, essa competência, além das Casas Congressuais, também se estende às Assembléias Legislativas e às Câmaras Municipais, conforme se verificará nas exposições a seguir.

PALAVRAS-CHAVE: Comissão. Parlamentar. Inquérito. Municipal

¹ Aluno do 5º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas Vianna Júnior. Servidor Público Municipal, o qual exerce a atividade de assessoramento administrativo da Procuradoria do Legislativo.

A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NO LEGISLATIVO MUNICIPAL

INTRODUÇÃO

O cerne deste estudo é demonstrar o funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito, com ênfase à realizada no âmbito do Legislativo Municipal, à luz da legislação vigente, constitucional e infraconstitucional, das lições doutrinárias e do contido em precedentes jurisprudenciais a respeito.

A Comissão Parlamentar de Inquérito, tem se mostrado como um importante instrumento de fiscalização dos atos da Administração Pública pelo Poder Legislativo, frente à atual conjuntura política do País, o qual teve sua Constituição Democrática completando, em 2008, vinte anos de vigência, num momento onde assistimos a uma enxurrada de denúncias de fatos graves relativos a crimes contra a administração pública, improbidades, quebras de decoro e corrupção em geral, que têm sido praticadas principalmente pelos detentores de mandato político, fato esse que colocam o país em verdadeira e atual crise institucional, inobstante o vagaroso, mas já em andamento processo de consolidação democrático iniciado pela promulgação da referida Carta Política.

Tais fatos, sobretudo quando explorados pela mídia, motivam inúmeras investigações, destacando-se dentre elas, àquelas de encargo do Poder Legislativo, realizadas através das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Diante deste contexto social, surge a necessidade do estudo desse importante instrumento institucional de fiscalização política, que deve combater essa realidade em todos os níveis federativos do Estado Brasileiro, dos quais destacamos os Municípios, pois ao nosso ver o Poder Legislativo Municipal é o mais próximo do cidadão e de suas necessidades, agindo dentro do âmbito e interesse local e sob a visão direta de seus

municípios.

Assim, traçaremos uma análise sobre a possibilidade de instalação, a base legal, os poderes e procedimentos das Comissões Parlamentares de Inquérito no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

1.1 A COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – CPI

Com fito de dar maior efetividade à função fiscalizadora do Poder Legislativo, o ordenamento constitucional brasileiro consagrou novamente, dentro das funções fiscalizatórias do Legislativo, a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito, instituto responsável pela investigação política dos atos atentadores à moral e legalidade pública.

A previsão da instalação da CPI no âmbito federal esta ancorada no § 3º do Art. 58 da Carta Magna de 1988, que prevê, *verbis*:

Art. 58 (*omissis*)

(*omissis*)

§ 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.

Essa Comissão é classificada, conforme conceitua Maria Helena Diniz (2008, p.43), como sendo:

Órgão colegiado que é, em sua essência, uma agência administrativa da Câmara ou do Senado que a institui, como diz Hatschek, constituída por parlamentares, a requerimento de um terço dos membros do Senado, da Câmara dos Deputados ou ambas as Casas, para cuidar de assuntos de sua apuração de competência, tendo poderes de investigação e apuração

Nesse diapasão, Pinto Ferreira (apud CAVALCANTI, 2006, p. 31) também conceitua CPI, como:

(...) comissão nomeada por uma Câmara, composta de membros desta e que agem em seu nome para realizar um inquérito ou investigação sobre determinado objeto. Este objeto pode ser um determinado fato ou conjunto de fatos alusivos a acontecimentos políticos, a abusos ou ilegalidade da administração, a questões financeiras, agrícolas, industriais etc., a tudo que interessa à boa atividade do Parlamento.

Podemos concluir, pela doutrina supra, que Comissão Parlamentar de Inquérito pode ser conceituada como órgão próprio do Poder Legislativo, instituído especial ou permanentemente, com poderes de investigação similares aos judiciários, a fim de apurar, por prazo certo, fato ou fatos determinados ligados a irregularidades, ilegalidades ou má gestão da coisa pública por seus administradores, podendo encaminhar suas apurações ao Ministério Público para que se promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

1.2 POSSIBILIDADE DE INSTAURAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NO LEGISLATIVO MUNICIPAL

A possibilidade da constituição da CPI pelo Legislativo Municipal já é pacífica, considerando que a fiscalização, como já visto, é uma das atribuições do Poder Legislativo que, com referência ao município, existe mandamento constitucional expresso, constante do Art. 29, XI, que impõe a inclusão nas Leis Orgânicas Municipais da previsão de organização das “funções legislativas e fiscalizadoras das Câmaras Municipais”.

Nesse sentido leciona José Nilo de Castro (1996, p. 19), ao apontar a eficácia da

CPI municipal, quando afirma:

Sem prejuízo das demais funções fundamentais, ver-se-á aqui a de controle ou investigatória dos atos do Executivo, dos atos da Administração Pública Municipal ou dos atos do setor privado local que, direta ou indiretamente, tem influência na vida comum e, por este motivo, merecem apuração no interesse da comunidade. Tratando-se, porém, da vida municipal, esta investigação é mais eficientemente feita pela Câmara Municipal, através de seus instrumentos institucionais eficazes, como, moções, indicações, requerimentos, pedidos de informações, tomadas de contas e, notadamente, pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Ainda, nesse acorde, vale lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles (1997, p. 636).

As Comissões parlamentares de inquérito (CPIs), como geralmente se denominam as comissões especiais de investigação legislativa, podem ser instituídas também pela Câmara Municipal, com vereadores em exercício, para apurar fato determinado e em prazo certo, de interesse da Administração local.

O autor conclui, indicando a abrangência da CPI:

Essas investigações tanto podem destinar-se a apurar irregularidades do Legislativo como do Executivo, na Administração direta ou indireta do Município, e, conforme a irregularidade apurada, ou será punida pela própria Câmara (cassação de mandato), ou pela justiça Penal (crimes de responsabilidade ou funcionais), ou ainda, pela Justiça Cível (indenização à Fazenda Municipal, anulação de atos ou contratos administrativos e sanções pela prática de atos de improbidade, definidos pela Lei 8.249/92), sem embargos da responsabilização e punição dos servidores públicos por meio do procedimento administrativo disciplinar.

Percebe-se, pelas doutrina apresentada, que não há dúvida quanto à possibilidade de instauração da CPI no Legislativo Municipal, por se tratar de sua função de investigar que é própria do Parlamento, mesmo quando não houver expressamente previsto norma legal na Lei Orgânica Municipal ou Regimento Interno da respectiva Casa Legislativa.

1.3 BASE LEGAL PARA A CPI MUNICIPAL

O poder de instauração da CPI e prerrogativa de função do Legislativo, como já demonstrado, quer esteja na órbita federal, estadual ou municipal, o seu exercício independerá de previsão legal expressa.

Dessa forma, com vistas à regulamentação dos supra demonstrados Art. 29, XI, c/c o § 3º do Art. 58 da Constituição Federal, as comissões de inquérito não necessitarão de previsão expressa na Lei Orgânica do Município para o seu exercício pela edilidade.

Contudo, como assevera Juliano Luiz Cavalcanti (2006), “esse raciocínio não exime a importância de a matéria receber regulamentação nas Leis Orgânicas Municipais, embora isso não constitua uma necessidade indispensável”.

Juliano Luiz Cavalcanti (2006, p. 100) ainda ressalta o uso, como parâmetro, isto é, como modelo, a forma estabelecida no texto constitucional e subsidiariamente na Lei 1.579/52, naquilo em que foi recepcionada pela atual Carta Política, no caso de inexistência de expressa previsão legal sobre a matéria, mas faz um adendo:

Porém, para melhor definir o assunto e evitar dúvidas com interpretações distorcidas sobre o instituto da CPI, é boa técnica que esta conste nas Leis Orgânicas Municipais e nos Regimentos Internos das Câmaras de Vereadores.

O que se percebe é que, não obstante seja prerrogativa do Poder Legislativo municipal instituir a CPI, princípio que não a condiciona o uso desse instituto à sua regulamentação, este poderá legislar sobre tal matéria, seguindo, obviamente, as diretrizes da Constituição Federal.

Por seu turno, o poder de regulamentar a CPI municipal está amparado pela capacidade de auto-organização e pela capacidade normativa própria ou capacidade de autolegislação. Entretanto é de se observar, que não são dados aos Municípios amplos

poderes para regulamentar o instituto da CPI como bem entendem.

Nesse diapasão, afirma o municipalista José Nilo de Castro (2006, p. 45), sobre a ampla autonomia municipal concedida pela atual Lei Maior:

Agora foi-lhes reconhecido o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas, e ainda com ampliação desta, de sorte que a Constituição criou verdadeiramente uma nova instituição municipal no Brasil. Por outro lado, não há mais qualquer hipótese de prefeitos nomeados. Tornou-se plena, pos, a capacidade de autogoverno municipal entre nós.

O referido autor, assenta a autonomia municipal em quatro capacidades, quais sejam:

- a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria;
- b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmara Municipais;
- c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar; e
- d) capacidade de auto-administração.

Podemos, então, entender que o poder de regulamentação da CPI municipal, está amparado pela capacidade de auto-organização e pela capacidade normativa própria ou capacidade de autolegislação.

Por tanto, o legislador municipal, quando tratar da CPI na sua Lei Orgânica e no Regimento Interno da respectiva Câmara Municipal, não estará obrigado a repetir na íntegra o texto constitucional.

1.4 OS PODERES DA CPI MUNICIPAL

Existe muita polêmica acerca dos poderes conferidos à Comissão Parlamentar de Inquérito Municipal, para alguns doutrinadores a CPI municipal tem os mesmos poderes conferidos às CPIs constituídas nos demais entes da Federação, mas outros poderes são mais limitados

Militando no lado dos doutrinadores que acreditam que a CPI municipal não tem poderes próprios de autoridades judiciais, esta Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2001, p. 83), que assevera:

Para nós, desta maneira, as Comissões parlamentares de Inquérito no âmbito municipal não podem igualar seus poderes aos judiciais, pois, ao assim fazerem, estariam tomando uma competência estadual que não lhe é assinada pela Carta Maior. Estariam, também, igualando suas prerrogativas às dos Deputados Federais, estaduais e distritais e senadores, numa simetria que não supomos autorizada pelo sistema constitucional. O recurso ao Judiciário para adoção de medidas invasivas de direito individuais, como buscas e apreensões, requisições de documentos, acesso a dados bancários e fiscais, ou mesmo para condução coercitiva de testemunhas nos parece, na hipótese, inafastável.

Nesse sentido Uadi Lammêgo Bulos, (apud, CAVALCANTI, 2006, p. 100), afirma que apesar de não ser explícito mesma opinião de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, comunga do mesmo pensamento, quando indica um rol de poderes das CPIs municipais, deixando de mencionar medidas que invadam os direitos individuais, senão vejamos:

Exemplifique-se, ainda, que compete à Câmara Municipal, o que tange ao instituto da comissão especial de inquérito, desempenhar as seguintes atribuições, estejam elas previstas ou não nas leis orgânicas:

- 1^a) fazer vistorias e levantamentos em repartições públicas do Município, com livre acesso e permanência;
- 2^a) requisitar dos responsáveis a prestação de esclarecimentos;
- 3^a) ir aos locais onde for necessária a sua presença;
- 4^a) determinar diligências;

- 5ª) requerer a convocação de secretário municipal ou agente público equivalente;
- 6ª) tomar depoimentos e inquirir testemunhas etc.

De forma divergente, acompanhando outro lado da doutrina, a qual entende que as CPIs municipais tem os mesmos poderes atribuídos nas comissões estaduais e federais, embasando-se no poder de investigar próprio do Poder Legislativo, está o doutrinador José Nilo de Castro (1996, p. 29) que acentua:

Os poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito provêm diretamente, de normas constitucionais (§ 3º, art. 58, da Constituição Federal) e, no plano municipal, tem-se-lhe a extensibilidade, como vimos, nas regras do art. 29, caput, e item XI da Carta Magna, incorporadas na Lei Orgânica. É que os poderes para instituir esta Comissão de Inquérito, na órbita do Legislativo, inserem-se nas funções do próprio Poder Legislativo.

Nesse mesmo diapasão, assevera Hely Lopes Meirelles (1997, p. 632):

A comissão de inquérito tem amplo poder investigatório no âmbito municipal, podendo fazer inspeções, levantamentos no âmbito municipal, podendo fazer inspeções, levantamentos contábeis e verificação em órgãos da Prefeitura ou da Câmara, bem como em qualquer entidade descentralizada do Município, desde que tais exames se realizem na própria repartição, sem retirada de livros e documentos, os quais podem ser copiados ou fotocopiados pelos membros ou auxiliares da comissão...

No que pese as disposições contrárias como do entendimento de que as CPIs municipais possuem os mesmos poderes de investigação conferidos às dos demais entes da federação. Pois tais poderes são, como visto anteriormente, inerentes às funções do Legislativo, que desempenham atribuições de legislação, de fiscalização e de controle da Administração local.

Ressalta-se, ainda, a jurisprudência transcrita por Juliano Luz Cavalcanti (2006, p. 119), a qual discute a quebra de sigilo bancário pela CPI estadual, vejamos:

Sobre o assunto, a nossa Suprema Corte, em julgamento de Ação Cível Ordinária, n. 730, em que discutia sobre a existência ou não de poderes para quebra de sigilo bancário por CPI estadual entendeu, por maioria do seu Pleno, que a regra do §3º do art. 58 da CRFB, a luz do princípio federativo, e extensível às CPIs estaduais, comentando, ainda, que a possibilidade de criação de CPI decorre de norma constitucional central de absorção compulsória nos Estados-membros, a qual se destina a garantir o potencial do Poder Legislativo em sua função de fiscalizar a administração, um dos traços da separação dos poderes no sistema federativo.

Percebe-se que, *mutatis mutandis*, se o citado “princípio federativo”, é razão da extensão dos poderes conferidos às CPIs federais e às CPIs estaduais, podemos concluir que tal extensão também alcança o Distrito Federal e os Municípios, já que estes integram a federação.

Por fim, mister considerar a lição do autor supra, que é de bom alvitre que por cautela, a Comissão Investigativa recorra ao Judiciário quando deparar com a necessidade de medida que invada a intimidade. Isto porque, em virtude da complexidade do assunto, o risco de ocorrências de medidas abusivas e desconectadas dos reais princípios investigados e fiscalizadores se acentue.

1.5 PROCEDIMENTOS DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO MUNICIPAL

A Comissão Parlamentar de Inquérito, insere-se na processualística administrativa, que deve ser essencialmente formal, não havendo possibilidade de olvidar-se o rito próprio à consecução dos objetivos perseguidos e colimados deste instituto.

Assim, apresentamos aqui uma sugestão de roteiro a ser seguido pela Comissão de Parlamentar de Inquérito municipal, embasado nos estudos demonstrados neste trabalho.

A ordem será a seguinte:

1º) Requerimento apresentados ao Presidente, por no mínimo 1/3 dos membros da Câmara Municipal;

2º) O Presidente verifica se o requerimento preenche os requisitos para instauração da CPI

3º) Havendo a regularidade do requerimento e após aprovado pelo Plenário, se necessário, o Presidente da Câmara Municipal (ou a Mesa, conforme o regimento) solicita às lideranças que indiquem seus representantes, expedindo uma Resolução ou documento

previsto na LOM ou no RI instaurado a CPI;

4º) Após a publicação do ato de constituição da CPI os integrantes se reúnem para início dos trabalhos, elegendo Presidente, Vice-presidente e Relator, bem como definir o roteiro dos trabalhos, determinando de imediato a ciência do interessado, encaminhando cópia do requerimento que originou a CPI acompanhada de toda a documentação que o instrui;

5º) Com as providências iniciais devidamente realizadas pode-se iniciar a instrução ou investigação propriamente dita com as seguintes medidas, dentre outras, possíveis:

oitiva de investigados e testemunhas;

perícias;

acareações;

buscas;

solicitação de documentos;

quebra de sigilo bancário e fiscal; e

outras providências.

- 6º) Se houver necessidade a CPI poderá ser prorrogada;
- 7º) Concluída a instrução deve ser elaborado o relatório final;
- 8º) O relatório deve ser analisado e votado pelos membros da CPI e, se aprovado, encaminhado ao Plenário para a análise e deliberação; e
- 9º) O plenário votará o relatório em forma de Projeto de Resolução, após aprovado, a CPI estará automaticamente encerrada, devendo ser tomadas as providências recomendadas.

1.6 CONCLUSÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou nova fase da democracia nacional, a qual vem se consolidando durante esses quase vinte e um anos de vigência da referida *Lex Mater*.

Tanto quanto a própria Constituição, a Administração Pública vem se desenvolvendo cada vez mais frente à evolução do cidadão brasileiro que não se contenta mais com a posição de mero espectador dos fatos e atos da República. Hoje o cidadão é agente ativo, cobrador e questionador, mesmo porque é ele o dono da *res publica*.

Esse sentimento, contra a impunidade, foi insculpido na Lei Maior pelos legisladores constituintes, através da previsão de instrumentos para fiscalização, investigação e punição dos atos contrários à moral e legalidade pública, das quais destacamos a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Vimos que a possibilidade de instalação dessa Comissão nos municípios está albergada no mandamento constitucional expresso, constante do Art. 29, XI, que impõe a inclusão nas Leis Orgânicas Municipais da previsão de organização das funções legislativas e fiscalizadoras das Câmaras Municipais. Além do mais, por se tratar de sua função de investigar que é própria do Parlamento, será possível sua constituição mesmo quando não houver expressamente previsto norma legal na Lei Orgânica Municipal ou Regimento

Interno da respectiva Casa Legislativa.

Rematamos que o poder de regulamentação da CPI municipal, está amparado pela sua capacidade de auto-organização e capacidade normativa própria ou capacidade de autolegislação, o que permite ao legislador municipal, quando tratar da CPI na sua Lei Orgânica e no Regimento Interno da respectiva Câmara Municipal, não estar obrigado a repetir na íntegra o texto constitucional.

Concluimos, ainda, que os poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito no âmbito municipal são os mesmos conferidos às dos demais entes da federação. Pois tais poderes são inerentes às funções do Legislativo, que desempenham atribuições de legislação, de fiscalização e de controle da Administração local. Sugerindo, ainda, um roteiro a ser seguido pelas Câmaras.

Municipais na instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

É certo que este estudo não esgota o assunto em tela, visto a grande dimensão de suas aplicabilidades e discussões doutrinárias existentes, as quais tentamos expor e confrontar, a fim de proporcionar ao leitor a possibilidade da visão ampla e analítica do instituto tratado.

Todavia, seu objetivo estará alcançado se conseguirmos demonstrar que existem meios contundentes de fiscalização da Administração Pública que devem ser exercidos diuturnamente por aqueles em que depositamos nossa confiança para nos representar nas fileiras do Poder Estatal, fazendo cumprir os princípios constitucionais precípuos da Administração Pública, promovendo a verdadeira Democracia preconizada por Abraham Lincoln: “A Democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo”.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luiz Roberto. **Constituição da república federativa do brasil anotada**. Rio de Janeiro: Saraiva. 2001
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 1999
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. São Paulo: Saraiva. 2002
- CASTRO, José Nilo de . **A CPI municipal**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CAVALCANTI, Juliano Luiz. **A comissão parlamentar de inquérito no âmbito do legislativo municipal**. São Paulo: JH Mizuno, 2006.
- GASPARINE, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, **Comissão parlamentar de inquérito**. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros. 1997
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva.2007
- MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. São Paulo.: Atlas. 2001.
- SALGADO, Plínio. **Comissão parlamentar de inquérito, doutrina, jurisprudência e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey. 2001.
- SILVA, José Afonso da Silva, **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros.2001.