

# CONTROLE POLÍTICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alexsandra Katia Dallaverde (\*)

1. Introdução. 2. Mecanismos constitucionais do controle político. 2.1. Convocação de autoridades para prestarem informações. 2.2. Requerimentos escritos de informações. 2.3. Aprovações e autorizações específicas para a prática de atos pelo Poder Executivo. 2.4. Sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitarem de sua competência regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. 2.5. Julgamento dos crimes de responsabilidade. 2.6. Controle político de constitucionalidade. 3. Comissões Parlamentares. 4. Comissões Parlamentares de Inquérito. 5. Conclusão. Bibliografia.

## 1. INTRODUÇÃO

A distinção entre as três funções estatais básicas - legislar, administrar e julgar - remonta à época de ARISTÓTELES, a partir do desenvolvimento da chamada *teoria da constituição mista*, recebendo novas contribuições de LOCKE, até alcançar sua consagração em MONTESQUIEU.

A proposta de separação das funções estatais em órgãos distintos encontra-se diretamente relacionada à idéia de contenção do Poder, na medida em que busca limitar eventuais excessos dos órgãos componentes do aparelho estatal, evitando que o poder político concentre-se praticamente nas mãos de um único titular.

Assim, os mecanismos de controles recíprocos entre os Poderes se inserem no chamado *Sistema de Freios e Contrapesos*, que visam, em última análise, à garantia dos direitos fundamentais do homem, através da limitação do poder estatal.

Dentro deste contexto, são conferidos às distintas funções estatais - segundo a doutrina, impropriamente denominadas "poderes", em razão das características de unidade, indivisibilidade e indelegabilidade de que se reveste o poder político - mecanismos de interferências recíprocas, hábeis à manutenção do equilíbrio e do regular desempenho da atividade estatal.

Em razão do sistema de organização do Estado Federal Brasileiro, delineado pela Constituição Federal, caracterizado pela tripartição de poderes, a Administração Pública, entendida em seu mais amplo sentido, submete-se a uma série de controles, característicos do *Sistema de Freios e Contrapesos*.

Segundo as palavras do Ministro do Tribunal de Contas da União, BENTO JOSÉ BUGARIN:

"(...) controle é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre os atos praticados por outro, de forma a verificar-lhes a legalidade e o mérito e assegurar a consecução dos interesses coletivos." (Controle das finanças

públicas - uma visão geral, Revista do Tribunal de Contas da União, v. 25, p. 12)

Inobstante a clareza da definição, cabe-nos aduzir que não se trata, em verdade, de uma faculdade, mas sim de um dever, decorrente de prescrição constitucional, exercido quer em razão de atribuição própria dos órgãos aos quais se atribui a competência para a realização do controle, quer em virtude do dever genérico de observância do princípio da legalidade imposto a todos os agentes públicos.

Muito embora todos os poderes disponham de mecanismos para o exercício de controles recíprocos, com vistas a evitar a transposição das competências próprias atribuídas a cada Poder, a função tipicamente fiscalizatória é tradicionalmente cometida ao Poder Legislativo, em razão da representatividade característica deste Poder, que tem sua composição formada por representantes dos mais diversos segmentos da sociedade.

O controle parlamentar da administração se efetiva por meio de uma série de instrumentos postos à disposição do Poder Legislativo. Devem ser exercidos com bastante cautela, e nos limites exatos traçados pela própria Constituição, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes, caracterizado pelo primado da independência e harmonia.

Pela leitura dos diversos dispositivos constitucionais atinentes à matéria, não só em âmbito federal, mas também estadual, destaca-se a existência de competências fiscalizatórias genéricas, que respaldam a atuação do Poder Legislativo enquanto órgão de fiscalização e controle, assim como a previsão de instrumentos específicos, hábeis a viabilizar o controle legislativo sobre os atos da Administração Pública.

Têm-se, assim, enquanto fundamento para o exercício do chamado *controle político*, aqui entendido em contraposição ao *controle de natureza contábil, financeira e orçamentária*, o disposto no artigo 49, inciso X da CF, que atribui competência ao Congresso Nacional para “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Na Constituição do Estado de São Paulo, encontra-se disposição semelhante em seu artigo 20, inciso X.

Afere-se, dessa forma, que os Poderes Legislativo e Judiciário não se submetem ao controle político, a cargo de outro Poder, nos termos em que se submete o Poder Executivo, mediante expressa determinação constitucional, sujeitando-se apenas à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, sem prejuízo dos demais instrumentos de controle existentes no ordenamento jurídico, como por exemplo, a ação popular, a ação civil pública e o controle exercido pelo Ministério Público.

No âmbito federal, a Lei n.º 7.295, de 19 de novembro de 1984, recepcionada pela Constituição de 1988, regula o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e da administração indireta. Dentre suas disposições, destaca-se a referência às Comissões de Fiscalização e Controle de ambas as Casas Legislativas enquanto órgãos incumbidos da fiscalização, aos quais são conferidos uma série de poderes. Ao mesmo tempo, esse diploma estatui que a fiscalização poderá ser objeto de iniciativa de qualquer parlamentar.

Os poderes conferidos às referidas Comissões constituem-se basicamente nos mesmos instrumentos fiscalizatórios colocados à disposição do Poder Legislativo e das demais Comissões pela Constituição Federal, exceção feita à elaboração de relatório conclusivo sobre a fiscalização exercida, com a indicação de eventuais responsáveis e das providências que se afigurarem cabíveis, a ser deliberado pelo Plenário da respectiva Casa Legislativa.

Com efeito, às Comissões de Fiscalização e Controle são conferidos poderes para a convocação de Ministros de Estado e dirigentes das entidades da administração indireta; para a solicitação de informações à administração direta e indireta sobre matéria sujeita à sua fiscalização; para requisitar documentos públicos necessários à elucidação dos fatos sujeitos à fiscalização, bem como para providenciar a realização de perícias e diligências.

Ao mesmo tempo em que institui as competências das Comissões de Fiscalização e Controle, a lei reserva às Mesas das Casas Legislativas a titularidade para se dirigirem ao Chefe do Poder Executivo, para a solicitação de informações ou documentos de interesse da Comissão, em clara demonstração do respeito e harmonia que devem reger a relação entre os Poderes.

Em âmbito estadual, a matéria é disciplinada de forma semelhante pela Lei n.º 4.595, de 18 de junho de 1985, que dispõe sobre a fiscalização, pela Assembléia Legislativa, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta.

## **2. MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DE CONTROLE POLÍTICO**

Dentre os instrumentos específicos do controle político exercido pelo Poder Legislativo, previstos na Constituição Federal, destacamos os seguintes:

### **2.1. Convocação de autoridades para prestarem informações**

A possibilidade de convocação de Ministros de Estado ou titulares de órgãos subordinados diretamente à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, encontra-se prevista no artigo 50, “caput” da Constituição Federal, que ressalta, ainda, que a ausência injustificada da autoridade implicará na prática de crime de responsabilidade.

A redação atual do dispositivo foi objeto de alteração pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 02, de 1994, sendo que a redação originária do texto constitucional abarcava apenas os Ministros de Estado. Dessa forma, o dispositivo passou a abranger não apenas os Ministros, mas também os demais auxiliares diretos do Presidente da República.

Por sua vez, a Constituição do Estado de São Paulo foi mais explícita no tocante às autoridades abarcadas pelo poder de convocação do Poder Legislativo, estabelecendo competir à Assembléia Legislativa “convocar Secretários de Estado, dirigentes, diretores e Superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional e reitores das universidades

públicas”, assim como o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral (artigo 20, incisos XIV e XV da Constituição Estadual).

## 2.2. Requerimentos escritos de informações

A Constituição Federal também prevê expressamente a possibilidade de encaminhamento, pelas Mesas das Câmaras dos Deputados e do Senado Federal, de pedidos escritos de informações aos Ministros de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. Da mesma forma, seu descumprimento, no prazo de trinta dias, constitui hipótese caracterizadora da prática de crime de responsabilidade (artigo 50, § 2º da Constituição Federal).

A Constituição Paulista contém previsão de requisição de informações “dos Secretários de Estado, dirigentes, diretores e Superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional, do Procurador-Geral de Justiça e dos Reitores das universidades públicas estaduais”, em seu artigo 20, inciso XVI, prevendo também a solicitação de informações dirigida ao próprio Governador, nos termos do disposto no inciso XXIV do artigo 20.

## 2.3. Aprovações e autorizações específicas para a prática de atos pelo Poder Executivo

Muito embora parcela da doutrina não considere as aprovações e autorizações enquanto técnicas de controle parlamentar, filiamo-nos ao posicionamento da Professora ODETE MEDAUAR, que assim dispôs ao analisar a matéria:

“Embora consagrados doutrinadores não incluam entre as técnicas de controle parlamentar as autorizações e aprovações, entendemos que tais manifestações detêm as características da atividade de controle, **pois implicam exame ou verificação de legalidade ou mérito de atos ou medidas a serem ou já adotadas pelo Executivo, acarretam impedimento de eficácia ou revogação, caso o Parlamento negue anuência.**” (g.n.) (Controle parlamentar da Administração Pública, Revista de Informação Legislativa, n.º 107, p.117)

Assim, são diversas as competências do Poder Executivo que contam com a necessária anuência legislativa para sua válida implementação, dentre as quais destacamos aquelas elencadas no artigo 49 da Constituição Federal:

a) *resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.* Conforme estabelece o disposto no artigo 84, inciso VIII da CF, compete ao Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, **sujeitos a referendo do Congresso Nacional**”(g.n.). Verifica-se, assim, que não apenas os tratados que venham a acarretar encargos ou compromissos gravosos à Nação sujeitam-se ao referendo legislativo, na medida em que o disposto no inciso VIII do artigo 84 não contempla a restrição.

b) *autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente.*

c) *aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares.*

Observe-se que inobstante o caráter de atividade típica de gestão e governo, determinados assuntos de grande relevância à Nação são passíveis de ratificação pelo Congresso Nacional, não sendo deixados à competência exclusiva do Poder Executivo.

d) *aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas.*

e) *apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão, regulada pelo artigo 223 da CF, que submete o ato de outorga ou renovação à aprovação do Congresso Nacional*<sup>1</sup>.

f) *autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais*

g) *aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.*

Ademais, deve-se mencionar as autorizações e competências em matéria financeira atribuídas ao Senado Federal, assim como as aprovações das escolhas de Magistrados dos Tribunais Superiores, de Ministros do Tribunal de Contas da União, de Governador de Território, do Presidente e diretores do Banco Central, do Procurador-Geral da República e de outros cargos que a lei determinar (artigo 52, inciso III da Constituição Federal).

No âmbito estadual, respeitadas as peculiaridades próprias dos Estados-membros e suas competências, os atos do Poder Executivo também se submetem à autorização legislativa em hipóteses semelhantes às contidas na Constituição Federal.

Exemplificativamente, pode-se citar a competência da Assembléia Legislativa para autorizar a alienação de bens imóveis do Estado, a cessão de direitos reais a eles relativos, bem como o recebimento, pelo Estado, de doações com encargos; para a autorização da cessão ou concessão de uso de bens imóveis do Estado a particulares; para a aprovação da escolha dos Conselheiros dos Tribunais de Contas; e para a autorização ou aprovação de convênios, acordos ou contratos que resultem para o Estado encargos não previstos na lei orçamentária (artigos 19, incisos IV e V, e 20, incisos XII e XIX da Constituição do Estado de São Paulo).

#### **2.4. Sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitarem de sua competência regulamentar ou dos limites da delegação legislativa**

A previsão da medida de sustação dos atos do Poder Executivo encontra-se no artigo 49, inciso V da Constituição Federal, cuja competência é

---

<sup>1</sup> “Artigo 223 (...) § 3º. O ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, na forma dos parágrafos anteriores.”

atribuída exclusivamente ao Congresso Nacional. No âmbito estadual, a medida vem disciplinada pelo disposto no inciso IX do artigo 20 da Constituição Estadual, que dispõe sobre a competência exclusiva da Assembleia Legislativa, limitando-se apenas aos atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, e não dos limites da delegação legislativa, na medida em que não há previsão de lei delegada no âmbito estadual.

A competência regulamentar do Chefe do Poder Executivo é prevista pelo artigo 84, inciso IV da Constituição Federal, *in verbis*:

“Artigo 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como **expedir decretos para sua fiel execução;**” (g.n.)

Disposição semelhante encontra-se no artigo 47, inciso III da Constituição Estadual, ao estabelecer que compete privativamente ao Governador, “expedir decretos e regulamentos” para a fiel execução das leis.

É inerente ao princípio da separação de poderes o cometimento da competência para a elaboração das leis ao Poder Legislativo. No entanto, em determinadas hipóteses, ante a pertinência do teor da disposição legal com as atividades desenvolvidas pela Administração Pública, torna-se imprescindível sua regulamentação pelo Poder Executivo, com a finalidade de disciplinar de forma mais minuciosa o comando legislativo, e alcançar sua plena executoriedade.

A faculdade regulamentar conferida ao Poder Executivo dispõe de certos limites, voltados à reafirmação da primazia da Lei. Em excelente trabalho publicado sobre a atividade legislativa exercida pelo Poder Executivo, CLÊMERTON MERLIN CLÈVE, dispõe sobre alguns princípios que regem as relações entre o regulamento e a lei, princípios tais que se mostram extremamente úteis para a perfeita caracterização dos limites que cercam a atividade regulamentadora.

Eis alguns dos princípios enumerados pelo autor (atividade legislativa do Poder Legislativo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988, p.234-238), de observância obrigatória pelo Chefe do Poder Executivo:

a) princípio da preeminência da lei - a lei encontra-se hierarquicamente acima do regulamento, que, por esta razão, não poderá dispor de forma contrária ao seu conteúdo.

b) princípio da precedência da lei - a edição de regulamento pelo Poder Executivo pressupõe a prévia promulgação da lei, na medida em que se presta a favorecer sua aplicação.

c) princípio da acessoriedade dos regulamentos - os regulamentos não podem adentrar ao campo da competência legislativa, na medida em que funcionam como acessórios em relação à lei.

Dessa forma, uma vez desrespeitados os limites impostos à regulamentação da Lei, ao Poder Legislativo é lícito proceder à sustação dos atos que exorbitem da competência regulamentar.

Observe-se que a competência para sustar os atos do Poder Executivo relaciona-se diretamente com outra das atribuições conferidas ao Poder Legislativo, consistente em “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”, inserta no inciso XI do artigo 49 da Constituição Federal, com correspondência no inciso XXI do artigo 20 da Carta Estadual.

Com efeito, o ato de sustação também representa uma efetiva medida de preservação da competência legislativa atribuída ao Poder Legislativo, posto que constitui mecanismo de controle de eventual usurpação das funções legislativas.

Registre-se a existência de corrente doutrinária no sentido de que o disposto no artigo 49, inciso V da Constituição Federal representaria uma afronta ao princípio constitucional da separação de poderes. Nesse sentido, entendimento esposado pela Professora ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ, segundo a qual:

“(…) não constitui este instrumento, colocado à disposição do Congresso Nacional, mecanismo que favoreça o equilíbrio entre os poderes. Na verdade, deflui da análise desse preceito constitucional, que, ao invés de solução de equilíbrio, o poder congressual de sustar atos normativos regulamentares instala novo pólo de conflito entre Legislativo e Executivo.

(…)

No contexto do sistema constitucional brasileiro, este poder de o Congresso sustar atos normativos regulamentares do Executivo projeta-se mais como instrumento de reforço do Poder Legislativo, como modalidade nova de invasão constitucional de poderes sem contrapartida ou correlação entre as atribuições de um e outro, conforme ocorre, por exemplo, com o poder de elaborar a lei e o correspondente poder de vetá-la, um atribuído ao Legislativo, outro ao Executivo.” (*Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*, p.83).

Da mesma opinião compartilha o Professor CELSO RIBEIRO BASTOS, ao tecer comentários ao disposto no inciso V do artigo 49:

“Por este inciso a Constituição conferiu poderes que exorbitam daquilo que se poderia entender como separação de poderes. A faculdade regulamentar é uma das funções fundamentais do Poder Executivo. É óbvio que ela tem de se limitar, como diz a Constituição, à fiel execução das leis.

A tradição do nosso direito nega ao Legislativo o poder para apreciar eventual abuso nesse sentido. O órgão competente para esse mister é o Poder Judiciário.

Ademais, da forma como se procede, inverte-se o ônus da prova, pois é o Executivo que deve provar que não exorbitou e isso é intolerável num regime presidencialista. Nem mesmo sob o fundamento de inconstitucionalidade do decreto regulamentar tal procedimento se legitimaria, porquanto não compete ao Congresso Nacional o controle de constitucionalidade. De outra parte, na quase-totalidade das hipóteses, a exorbitância não se afigura em

inconstitucionalidade, mas em ilegalidade.” (*Comentários à Constituição do Brasil*, p. 121).

Contudo, inobstante a maestria das explanações transcritas, entendemos que a competência para a sustação dos atos regulamentares exorbitantes do Poder Executivo não conduz à violação do princípio da separação de poderes, na medida em que constitui mais um instrumento constitucional hábil à implementação do Sistema de Freios e Contrapesos, ao lado de tantos outros mecanismos de controle. Nesse ponto, nos valem da fundamentação exposta por VANESSA VIEIRA DE MELLO, ao abordar a matéria:

“Não há que se falar em invasão constitucional de poderes. Trata-se, na verdade, de instrumento de controle de um poder sobre o outro, corolário do Estado de Direito informado pelo princípio da tripartição de funções e pela interdependência recíproca entre os poderes.” (*Regime jurídico da competência regulamentar*, p. 109).

Em âmbito federal, não apenas os atos que exorbitem do poder regulamentar são passíveis de sustação, mas também aqueles que ultrapassem os limites da delegação legislativa.

Trata-se aqui de alusão feita à figura das leis delegadas, previstas no artigo 59, inciso IV, e reguladas pelo artigo 68, ambos da Constituição Federal. Dispõe mencionado artigo 68, *in verbis*:

“As leis delegadas são elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.”

Verifica-se, assim, que a delegação legislativa submete-se a uma série de limites, expressos tanto na Constituição, como na resolução do Congresso Nacional que delegar os poderes ao Presidente da República. Uma vez extrapolados tais limites, torna-se lícito ao Congresso Nacional proceder à sustação da lei delegada.

## **2.5. Julgamento dos crimes de responsabilidade**

Outra importante competência do Poder Legislativo com nuances de controle exercido sobre a atividade do Poder Executivo reside na atribuição



conferida ao Senado Federal para “processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles” (artigo 52, inciso I da Constituição Federal), bem como para “processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade” (artigo 52, inciso II).

Por sua vez, a Constituição do Estado de São Paulo atribuiu competência à Assembléia Legislativa para “receber a denúncia e promover o respectivo processo, no caso de crime de responsabilidade do Governador do Estado” (artigo 20, inciso XXV), conferindo a um Tribunal Especial, composto por sete Deputados e sete Desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, competência para o **juízo** do Governador nos crimes de responsabilidade. Em se tratando de crime comum, a competência para o juízo é do Superior Tribunal de Justiça, após a admissão da acusação por dois terços da Assembléia Legislativa (artigo 49, “caput” e § 1º).

Também competiria ao Tribunal Especial, nos termos do artigo 49, § 2º:

“(…) processar e julgar o Vice-Governador nos crimes de responsabilidade, e os Secretários de Estado, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles, ou com os praticados pelo Governador, bem como o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral do Estado.”

Contudo, em razão de liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Adin n.º 2.220-2<sup>2</sup>, requerida pelo Procurador-Geral da República, as disposições atinentes à responsabilidade do Governador, bem como os dispositivos alusivos à competência do Tribunal Especial, dentre outros, encontram-se com sua eficácia suspensa.

Da mesma forma, decidiu o Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar proferida nos autos da Adin n.º 1901-1<sup>3</sup>, que a tipificação dos crimes de responsabilidade pelo legislador estadual representaria uma invasão de área de atuação legislativa expressamente reservada à União.

Assim, a disciplina atual da responsabilidade do Governador e demais autoridades estaduais, encontra-se totalmente veiculada pela Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de juízo.

O artigo 85 da Constituição Federal elenca algumas condutas caracterizadoras da prática do crime de responsabilidade pelo Presidente da República. Segundo magistério de ALEXANDRE DE MORAES, o elenco de condutas trazidas pela Constituição não se apresenta em *numerus clausus*, admitindo-se a caracterização de outras condutas enquanto crime de responsabilidade desde que haja prévia definição legal. Em suas palavras, tem-se que:

“A Lei Maior prevê, no art. 85, rol meramente exemplificativo dos crimes de responsabilidade, pois o Presidente poderá ser

<sup>2</sup> Adin 2220-2-SP (medida liminar), Rel. Min. Ellen Gracie, j. em 01.08.2000, em Plenário.

<sup>3</sup> Adin 1901-1-MG (medida liminar), Rel. Min. Ilmar Galvão, j. em 05.11.98, em Plenário.

responsabilizado por todos os atos atentatórios à Constituição Federal, passíveis de enquadramento idêntico no referido rol, desde que haja previsão legal, pois, o brocardo *nullum crimen sine typo* também se aplica, por inteiro, ao campo dos ilícitos político-administrativos, havendo necessidade de que a tipificação de tais infrações emanem de lei federal, eis que o Supremo Tribunal Federal tem entendido que a definição formal dos crimes de responsabilidade se insere, por seu conteúdo penal, na competência exclusiva da União.” (*Direito Constitucional*, p. 414).

Assim, a lei federal reclamada pela Constituição, que tipifica as condutas caracterizadoras da prática de crime de responsabilidade é a já mencionada Lei n.º 1.079, de 1950. Recentemente, a Lei n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, introduziu novos tipos relativos à violação aos princípios orçamentários.

Conforme já salientado, o julgamento do Presidente da República e das demais autoridades previstas nos incisos I e II do artigo 52 se opera perante o Senado Federal, mas a admissão da acusação constitui competência da Câmara dos Deputados, por meio dos votos de dois terços de seus membros, consoante estabelece o “caput” do artigo 86, *in verbis*:

Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

Eventual condenação pelo Senado Federal resultará no *impeachment* da autoridade submetida a julgamento, o que conduz à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das demais sanções jurídicas cabíveis, conforme disposto no parágrafo único do artigo 52.

## **2.6. Controle político de constitucionalidade**

Também pode-se elencar, enquanto instrumento de controle do Poder Legislativo, no sentido amplo que lhe estamos emprestando, o controle de constitucionalidade exercido sobre as proposições legislativas apresentadas, não apenas por seus próprios membros, mas também pelos demais legitimados à iniciativa legislativa, elencados nos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Carta Estadual.

Com efeito, referido controle pode se operar tanto pela Presidência da Casa Legislativa, ao rejeitar projetos manifestamente inconstitucionais<sup>4</sup>, como pela Comissão de Constituição e Justiça, ao pronunciar-se contrariamente à aprovação da proposição, ante a carga de inconstitucionalidade ou injuridicidade que lhe acomete, dispondo, por vezes, o parecer da referida

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, v. artigos 17, inciso II, alínea “e” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; 48, 11 do Regimento Interno do Senado Federal; e 135, I do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Comissão, de caráter terminativo<sup>5</sup>, o que obsta a apreciação da proposição tida por inconstitucional pelo Plenário, salvo recurso visando sua apreciação<sup>6</sup>.

No entanto, o controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Legislativo não se restringe ao aspecto político, na medida em que as Mesas Diretoras das Casas Legislativas possuem legitimidade expressa para o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante os tribunais competentes, competência esta restrita ao seu âmbito de interesse. Assim, dentre os legitimados para a proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, figuram as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e da Assembléia Legislativa (artigo 103, incisos II, III e IV), enquanto que a Constituição Estadual atribui às Mesas da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais legitimidade para a proposição da ação perante o Tribunal de Justiça (artigo 90, incisos I e II).

### **3. COMISSÕES PARLAMENTARES**

As Comissões Parlamentares representam o cerne do funcionamento das Casas Legislativas, principalmente em razão do volume e da necessidade de especialização dos trabalhos legislativos.

Constituem, assim, divisões orgânicas do Poder Legislativo com vistas à maior efetividade dos trabalhos, quer relacionados à função legislativa propriamente dita, quer relacionados à atividade fiscalizatória.

De acordo com o quadro constitucional traçado pelo legislador constituinte de 1988, as Comissões Parlamentares podem ser permanentes ou temporárias, nessas inseridas as Comissões Parlamentares de Inquérito e as Comissões de Representação.

Conforme o disposto no § 1º do artigo 58 da Constituição Federal, dedicado à disciplina das Comissões, sua composição deverá respeitar, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participem da Casa Legislativa.

As Comissões Permanentes são constituídas para a análise de proposições e demais questões, inclusive de natureza fiscalizatória, relacionadas a assuntos determinados. Na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, são vinte e duas as Comissões Permanentes.

A própria Constituição tratou de elencar as competências das comissões, sem prejuízo de outras atribuições que lhes sejam conferidas pelos regimentos das Casas Legislativas respectivas. Têm-se, assim, no § 2º do artigo 58 da CF, as seguintes competências, *in verbis*:

“I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

---

<sup>5</sup> Dispõe o artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que terá caráter terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria.

<sup>6</sup> Havendo recurso, a matéria será submetida à apreciação preliminar do Plenário, consoante artigo 144 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.”

Afere-se, dessa forma, o conteúdo híbrido das competências atribuídas às Comissões, que não se restringem à discussão e votação de proposições legislativas, sendo-lhes também conferidos instrumentos hábeis ao exercício da atividade fiscalizatória.

A Constituição do Estado de São Paulo, por sua vez, dispôs de forma mais minuciosa sobre as competências das Comissões, conferindo maior abrangência às funções de acompanhamento e fiscalização das atividades do Poder Executivo, conforme se verifica da leitura do § 1º de seu artigo 13, *in verbis*:

“§ 1º- Às Comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

1 - discutir e votar projetos de lei que dispensarem, na forma do Regimento Interno, a competência do Plenário, salvo se houver, para decisão deste, requerimento de um décimo dos membros da Assembléia Legislativa;

2 - convocar Secretário de Estado para prestar, pessoalmente, no prazo de trinta dias, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada;

3 - convocar dirigentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, para prestar informações sobre assuntos de área de sua competência, previamente determinados, no prazo de trinta dias, sujeitando-se, pelo não-comparecimento sem justificção adequada, às penas da lei;

4 - convocar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral, para prestar informações a respeito de assuntos previamente fixados, relacionados com a respectiva área;

5 - acompanhar a execução orçamentária;

6 - realizar audiências públicas dentro ou fora da sede do Poder Legislativo;

7 - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

8 - velar pela completa adequação dos atos do Poder Executivo que regulamentem dispositivos legais;

9 - tomar o depoimento de autoridades e solicitar o de cidadão;

10 - fiscalizar e apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento e, sobre eles, emitir parecer;

11 - convocar representantes de empresa resultante de sociedade desestatizada e representantes de empresa prestadora de serviço público concedido ou permitido, para prestar informações sobre assuntos de sua área de competência, previamente determinados, no prazo de 30 (trinta) dias, sujeitando-se, pelo não-comparecimento sem adequada justificação, às penas da lei.”

Denota-se que as competências atribuídas às Comissões constituem decorrências das atribuições conferidas ao próprio Poder Legislativo, principalmente no tocante ao exercício da fiscalização dos atos do Poder Executivo, conforme já acima examinado.

Ao lado das comissões permanentes, a Constituição Federal também prevê as comissões temporárias, as Comissões Parlamentares de Inquérito e a Comissão representativa do Congresso Nacional durante o recesso, nada impedindo que os regimentos das Casas Legislativas disponham sobre outras espécies, como por exemplo, as Comissões de Representação, previstas no artigo 35 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, tendo por finalidade a representação da Assembléia em atos externos.

#### **4. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**

Importante instrumento da atuação fiscalizatória do Poder Legislativo reside nas Comissões Parlamentares de Inquérito, cuja disciplina encontra-se prevista no artigo 58, § 3º da Constituição Federal, *in verbis*:

“§ 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.”

As Comissões Parlamentares de Inquérito são detentoras dos poderes mais amplos e elásticos colocados à disposição do Poder Legislativo para o exercício de sua típica função de fiscalização. Com efeito, às CPI's foram conferidos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, o que não se observa no tocante às demais comissões parlamentares e órgãos do Poder Legislativo, bem como aos seus próprios membros.

A função fiscalizatória das CPI's encontra-se intimamente relacionada ao desempenho das atividades do Poder Legislativo, constituindo, em verdade, um meio para que a atividade legislativa seja exercida em sua plenitude. Conforme nos esclarece JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO, ao analisar os poderes de investigação do Congresso norte-americano:

“(…) Não se pode negar que o poder de investigação é um auxiliar essencial da função legislativa. O devido exercício desta função pressupõe a existência de um juízo, formado por parte dos membros

da Assembléia Legislativa. Harry S. Truman afirmou que um Congresso informado é um Congresso prudente. Um Congresso não informado, seguramente, perderá grande parte do respeito e da confiança do povo. É através do uso de seu poder de investigação que o Congresso obtém dados necessários, que o faculta para o exercício de suas funções (...)" (*Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito*, p.4)

Dessa forma, a faculdade fiscalizatória do Poder Legislativo não representa um fim em si mesma, mas sim um instrumento para a consecução de suas funções constitucionais.

Com efeito, em relação às atividades desenvolvidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, os dados e provas obtidos funcionarão como suporte a uma eventual atuação do Ministério Público, através do ajuizamento de ações judiciais visando a responsabilização civil e criminal dos responsáveis pelos danos ocasionados ao patrimônio público, aqui entendido em sua mais ampla conotação, bem como à atuação do próprio Poder Legislativo, mediante o exercício da iniciativa legislativa tendente à correção de eventuais distorções verificadas por meio da atividade fiscalizatória, sem prejuízo, ainda, do encaminhamento a outros órgãos ou autoridades públicas competentes para a adoção de providências.

Em razão da natureza instrumental do poder de investigar, alguns estudiosos do tema acabam por concluir que as Comissões Parlamentares de Inquérito não exercem propriamente controle sobre os atos da Administração Pública, mas sim investigação, que possuiriam âmbitos de atuação diversos. Nesse sentido, ALEXANDRE ISSA KIMURA, ao fazer a diferenciação entre o poder de controle e a fiscalização:

“Cumprе ressaltar que a Comissão Parlamentar de Inquérito, por si só, não exerce poder de controle sobre atos da Administração Pública. Cabe a ela a investigação.

(...)

Fiscalizar equivale a investigar; controlar significa ter poder de decisão. A investigação é, lógica e cronologicamente, anterior ao poder de controle.

(...)

A Comissão Parlamentar de Inquérito atua como instrumento adequado à elucidação do fato determinado, com o intuito de, posteriormente, qualquer dos Poderes ou órgãos encarregados de interferir na normalização da situação -nesse momento posterior, já exercendo controle externo ou interno-, alcancem os objetivos que promovam o retorno à situação regular, bem como do cumprimento do interesse público.” (*CPI: teoria e prática*, p. 17)

Dessa forma, o controle propriamente dito seria exercido apenas em momento posterior, mediante a adoção de providências pelos Poderes ou órgãos competentes, v.g., o Ministério Público.

A própria Constituição Federal estaria a contemplar a diferenciação, ao conferir, em seu artigo 49, inciso IX, competência ao Congresso Nacional para “**fiscalizar e controlar** os atos do Poder Executivo” (g.n.)

Deve-se, por oportuno, atentar para o fato de que as Comissões Parlamentares de Inquérito nem sempre têm por objeto a investigação de fatos relacionados à Administração Pública, podendo, dessa forma, também recair sobre irregularidades não verificadas no âmbito administrativo, mas com forte conteúdo de ordem política, econômica ou social, a caracterizar a existência de interesse público como fundamento para a atuação do Poder Legislativo.

Utilizando-se, mais uma vez, das considerações trazidas por ALEXANDRE ISSA KIMURA, tem-se que:

“As que investigam irregularidades na administração pública têm, predominantemente, a função subsidiária de municiar um posterior controle pelo próprio Poder Legislativo (controle parlamentar direto). Podem, inclusive, contribuir para a deflagração de processo para apuração de crime de responsabilidade ou comum das autoridades que praticaram o fato investigado. As que investigam aspectos de ordem política, social ou econômica não diretamente vinculados à irregularidade administrativa têm como missão: a) elaborar estudos para deflagrar nova legislação acerca do fato discutido; b) requerer às autoridades públicas providências para a efetivação de medidas fundamentais para normalizar a ordem vulnerada e; c) possibilitar o esclarecimento e atenção do fato junto à opinião pública.” (op. cit, p. 22).

Verifica-se, assim, que independentemente do objeto investigado, destaca-se o caráter instrumental e preparatório da atividade desenvolvida pelas Comissões Parlamentares de Inquérito visando a posterior atuação legislativa do Parlamento, bem como o exercício do controle propriamente dito, a cargo dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos demais órgãos que se apresentarem competentes.

## **5. CONCLUSÃO**

Esses são, em suma, ao lado dos mecanismos voltados à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, que mereceriam estudo em separado, os principais instrumentos de que dispõe o Poder Legislativo para a realização de sua atribuição fiscalizatória, atentando, ainda, para a importância da atuação individual de cada parlamentar, através da realização de diligências pessoais e de pronunciamentos verbais, levando ao conhecimento dos demais parlamentares, bem como do público em geral, a ocorrência das irregularidades constatadas.

## **BIBLIOGRAFIA**

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral das Comissões Parlamentares: comissões parlamentares de inquérito. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2000, v.4.

BUGARIN, Bento José. O Controle Externo no Brasil: Evolução, Características e Perspectivas. Revista dos Tribunais de Contas da União, Brasília, v. 31, n. 86, p. 338-352, out/dez 2000.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Controle Parlamentar da Administração. Revista de Direito Público, São Paulo, v. 24, n. 96, p. 148-153, out/dez 1990.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Conflito entre Poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FERRAZ, Sérgio. O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 188, p. 64-73, abr/jun 1992.

KIMURA, Alexandre Issa. CPI: teoria e prática. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

MEDAUAR, Odete. Controle Parlamentar da Administração Pública. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n. 107, p. 111-130, jul/set 1990.

MELLO, Vanessa Vieira de. Regime Jurídico da Competência Regulamentar. São Paulo: Dialética, 2001.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

(\*) A autora é Procuradora da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, com especialização em Direito Público pela Escola Paulista de Magistratura.