

AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E SUA FUNÇÃO DE CONTROLE-FISCALIZAÇÃO PARA GARANTIA DE REPRESENTATIVIDADE

Ilson Augusto Rhoden¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo examinar a função de controle do Poder Legislativo, em especial das Comissões Parlamentares de Inquérito no acompanhamento da administração pública, com foco no exercício do controle político, como condição de suporte às funções de representar e fiscalizar. A ideia central se refere à atuação do Poder Legislativo para assegurar a representatividade no interior das democracias. A parte inicial abordará o Poder Legislativo com enfoque em sua função de fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo e os conceitos de *accountability* horizontal e vertical. Na segunda parte, abordam-se as Comissões Parlamentares de Inquérito e suas prerrogativas de investigação de fatos determinados como parte essencial da função parlamentar. Finalmente, almeja-se refletir acerca da relevância da função de controle do Poder Legislativo como instrumento apto a garantir a representatividade e consecução dos fins democráticos. Para o desenvolvimento do presente trabalho foi empregada pesquisa junto à produção acadêmica de teorias acerca do Poder Legislativo e sua função de controle.

Palavras-chave: CPI, Poder Legislativo, Controle, Políticas Públicas, *accountability*.

INTRODUÇÃO

A teoria da separação dos poderes do filósofo francês Montesquieu modela a estruturação dos Estados democráticos contemporâneos, incluindo-se a República Federativa do Brasil, a qual em sua Constituição disciplina que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Ao se interpretar as lições do professor José Afonso da Silva, pode-se definir *Poder* como um fenômeno cultural que ocorre em qualquer sociedade organizada, sendo concedido aos detentores do Poder a faculdade de tomar decisões e impor restrições a seus membros. Explica que o poder político, poder estatal, desenvolve três funções fundamentais: a legislativa, a executiva e a jurisdicional, as quais, de

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Curitiba. Advogado inscrito na OAB/PR sob n.º 56.292. Especialista em Direito Eleitoral pelo Centro Universitário Curitiba. Especialista em Gestão pública pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná. ilson.rhoden@gmail.com.

acordo com a teoria instituída por Montesquieu, devem se desenvolver a partir de dois elementos fundamentais: especialização funcional e independência orgânica².

A constituição brasileira exprime os ideais defendidos por Montesquieu ao assegurar a independência dos poderes e disciplinar a especificação de atuação destes, competindo ao Poder Legislativo a função de criar normas gerais de forma impessoal para a condução da sociedade, ao Poder Executivo a função de executar e administrar, e ao Poder Judiciário a função de solucionar conflitos de interesse.

Nada obstante às especificidades de atuação de cada Poder, desde a estruturação teórica de Montesquieu verifica-se a possibilidade de cumulação de competências, as quais atualmente podem ser vislumbradas na Constituição Federal, como o poder de veto e edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo; a prerrogativa de julgamento do Presidente da República pelo Senado em crimes de responsabilidade; e a possibilidade de proposições legislativas pelo Poder Judiciário. A separação de Poderes obedece essencialmente à função de cada Poder, contudo, colabora na tarefa de outro³.

Nesse contexto colaborativo em prol de um interesse comum, os Poderes exercem ações de fiscalização recíproca.

No que se refere ao Poder Legislativo, objeto referencial deste artigo, este tem a prerrogativa de exercer ações de controle e de juízo político das ações governamentais, a qual está consolidada na Constituição Federal, em especial nos incisos IX, X e XI do artigo 49, que, em síntese, concedem a prerrogativa de fiscalização dos atos e contas do Poder Executivo da avaliação do cumprimento das políticas públicas, além de assegurar a fiscalização da preservação de sua competência legislativa em face da atuação normativa dos demais poderes⁴.

No âmbito do Estado do Paraná, a Constituição Estadual disciplina que compete ao Poder Legislativo a função de fiscalizar e controlar os atos do Poder

² SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010.

³ RAMOS, Dirceu Torrecillas. Controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 200, p. 97-104. 1995.

⁴ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

Executivo⁵, competindo privativamente à Assembleia Legislativa julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Governador do Estado e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo⁶, assim como a fiscalização contábil, financeira e orçamentária⁷.

Depreende-se da Constituição Estadual que compete, portanto, à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná apreciar e julgar as contas do Poder Executivo, assim como as ações que objetivam implementar as políticas públicas, podendo ser qualificadas estas prerrogativas de fiscalização como funções típicas⁸ do Poder Legislativo, ou seja, aquelas inerentes ao Poder.

Para melhor fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, o Congresso Nacional e as Assembleias Estaduais possuem órgãos de controle externo vinculados, os respectivos Tribunais de Contas, aos quais compete a emissão de subsídios técnicos para melhor exercício do poder de fiscalização.

No que tange ao controle dos programas de governo, ou seja, para melhor acompanhamento da implementação das políticas públicas, a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Paraná preveem a existência de um sistema de controle interno⁹.

Finalmente, a Constituição Federal e a Constituição Estadual do Paraná, conferem poderes de controle de natureza investigativa ao Poder Legislativo, para apuração de fato determinado e por prazo certo¹⁰.

Feitas tais considerações preliminares, é imperativa a relevância das atividades de controle-fiscalização exercidas pelo Poder Legislativo, motivo pelo qual se propõe o presente estudo para demonstrar que essas funções, em especial, por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito, possuem pressuposto fundamental para assegurar a representatividade dos eleitores.

⁵ Art. 54, XXVII da Constituição do Estado do Paraná.

⁶ Art. 54, XVI da Constituição do Estado do Paraná.

⁷ Art. 74 da Constituição do Estado do Paraná.

⁸ ZAULI, Eduardo Meira. Judicialização da política, poder judiciário e comissões parlamentares de inquérito no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 195-209, 2011.

⁹ Art. 74 da Constituição Federal e Artigo 78 da Constituição do Estado do Paraná.

¹⁰ § 3º. As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno da Assembleia Legislativa, serão criadas mediante requerimento de um terço dos Deputados, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilização civil ou criminal dos infratores.

Para a condução do estudo, ter-se-á como referência legal a Constituição do Estado do Paraná e o Regimento da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, a partir de conceitos teóricos sustentados pela comunidade acadêmica.

O PODER LEGISLATIVO E SUA FUNÇÃO DE CONTROLE-FISCALIZAÇÃO

O Poder Legislativo é o órgão composto de membros eleitos pelo povo destinado a exercer a representação, por meio da edição de leis e do exercício de atividades de fiscalização e controle administrativo-político das ações do Poder Executivo.

Muito embora a inequívoca relevância da função legislativa, que orienta a nomenclatura do Poder Legislativo, o presente trabalho se manterá restrito às atribuições de fiscalização e controle, as quais, como se objetiva demonstrar, são imprescindíveis para consecução do princípio democrático e da representatividade.

A Constituição do Estado do Paraná, no que tange às funções de controle do Poder Legislativo, é precisa ao prescrever que compete à Assembleia Legislativa o controle orçamentário, financeiro e contábil do Poder Executivo, assim como o controle da implementação dos programas de governo, as quais serão objeto de abordagens específicas, para melhor exposição das temáticas, não obstante estejam diretamente atreladas para execução, ao passo que a implementação das políticas públicas está condicionada aos aspectos orçamentários e financeiros.

CONTROLE ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO E CONTÁBIL – CONTROLE EXTERNO

A fiscalização orçamentária, financeira e contábil do Poder Executivo é de tamanha relevância que lhe foi destinada seção específica na Constituição do Estado do Paraná.

O artigo 74 da Constituição Estadual prescreve que

[...] a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e

renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.¹¹

Compete-nos frisar que pelo que se exprime do texto constitucional, a fiscalização no contexto orçamentário, financeiro e contábil, abrange questões atreladas à economicidade e à política fiscal adotada.

A economicidade, notadamente está relacionada à fiscalização da boa aplicação dos recursos públicos, em observância aos princípios que norteiam a administração pública no que se refere a contratações e execução de despesas, em consonância às prioridades estabelecidas nos instrumentos de planejamento da administração pública, os quais devem ser objeto de aprovação do Poder Legislativo¹².

No que se refere à política fiscal, ou seja, aos mecanismos de arrecadação e de incentivo fiscal, a fiscalização está diretamente relacionada ao equilíbrio das contas públicas, com a manutenção dos investimentos do Estado para execução das ações relativas à implementação do planejamento, ao passo que compete ao Poder Executivo equilibrar receitas e despesas nos termos hodiernamente regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹³.

A partir dessas breves considerações, nota-se a complexidade da temática orçamentária, financeira e contábil, motivo pelo qual a Constituição Estadual, prevê a instituição de um órgão auxiliar ao Poder Legislativo, qual seja, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para subsidiá-lo na atividade de controle-fiscalização das contas do Poder Executivo.

O artigo 75 da Constituição Estadual disciplina as competências do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, merecendo destaque para o assunto em discussão, a competência para “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”¹⁴.

¹¹ PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná. *Diário Oficial do Estado*. 5 de out. de 1989.

¹² Os instrumentos de planejamento da administração pública são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, os quais são de iniciativa do Poder Executivo, no entanto devem ser objeto de discussão e aprovação do Poder Legislativo, ao passo que definem as políticas públicas e as ações prioritárias para implementação destas, competindo ao Poder Legislativo assegurar que tal planejamento reflita o interesse público, ou seja, o interesse dos representados.

¹³ Lei Complementar n.º 101/2000, regulamentada no Estado do Paraná pela Lei Complementar Estadual n.º 231/2020

¹⁴ Art. 75, I, da Constituição do Estado do Paraná.

Extrai-se do dispositivo constitucional citado que compete ao Tribunal de Contas Estadual¹⁵ emitir parecer prévio acerca das contas prestadas, a partir do qual a Assembleia Legislativa, de acordo com sua competência privativa, prevista no artigo 54, XVI da Constituição Estadual, julgará as contas do Poder Executivo prestadas pelo Governador.

O parecer referencial da corte de contas será elaborado de acordo com as normas instituídas em seu Regimento Interno¹⁶, por relator designado no início de cada exercício, ao qual compete acompanhar durante todo o exercício financeiro, a execução orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e a gestão fiscal do Poder Executivo¹⁷ e será sempre precedido de manifestação da Coordenadoria de Gestão Estadual, da Diretoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, para posterior deliberação final pelo Tribunal Pleno e remessa à Assembleia Legislativa¹⁸.

Isto posto, infere-se que compete ao Poder Legislativo, a partir da análise orçamentária, financeira, contábil e jurídica da corte de contas, proceder ao julgamento jurídico-político¹⁹ das contas do Poder Executivo.

Nesse contexto, indubitável a relevância da atuação do Poder Legislativo, para assegurar o emprego regular e eficaz do orçamento público e da gestão fiscal, objetivando garantir cumprimento das políticas públicas em prol de seus representados. Assim, conclui-se que a função de controle-fiscalização do Poder Legislativo está intrinsecamente ligada ao dever de representatividade do povo.

Na eventualidade de reconhecidas incongruências nas contas do Poder Executivo, como se abordará sequencialmente, é facultada a instituição de comissão

¹⁵ As contas do Poder Executivo serão sempre apreciadas pelo Poder Legislativo, após emissão de parecer prévio opinativo do Tribunal de Contas. As contas do Poder Legislativo estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da própria corte de contas, serão por ela julgadas, nos termos do inciso II, do artigo 1º da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

¹⁶ Resolução n.º 01/2006/TCEPR – Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

¹⁷ § 3.º O Relator das contas do Governador será designado, por sorteio, na primeira sessão ordinária do Tribunal Pleno de cada ano, para acompanhar durante todo o exercício financeiro, a execução orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e a gestão fiscal, na forma estabelecida na Lei Complementar n.º 113/2005, neste Regimento Interno e nos demais atos normativos.

¹⁸ Art. 213. A apreciação das contas prestadas pelo Governador do Estado far-se-á em sessão extraordinária do Tribunal Pleno, a ser realizada com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas do término do prazo constitucional para a remessa do processo, acompanhado do parecer prévio, à Assembleia Legislativa do Estado.

¹⁹ A terminologia utilizada, jurídico-político, reside no maior grau de liberdade do Poder Legislativo no momento decisório. Os juízos políticos são mais elásticos e finalísticos, contudo, não se confundem com atos de caráter discricionário. Embora o controle seja jurídico, isso não significa que suas conclusões vinculem outros órgãos ou Poderes do Estado, especialmente o Judiciário.

parlamentar específica para apuração dos fatos que geraram as incongruências e eventuais responsabilidades, sempre com o intuito de se exercer o poder de controle-fiscalização dos interesses dos representados.

ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – CONTROLE INTERNO

A Constituição Estadual estabelece que compete ao Poder Legislativo apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo²⁰, assim como, determinar que os Poderes deverão manter sistema de controle interno para avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e nos programas de governo do Estado, com avaliação de resultados quanto à eficácia e eficiência²¹.

Depreende-se do exposto que não somente cabe ao Poder Legislativo o acompanhamento financeiro das atividades do Poder Executivo, mas também são de sua responsabilidade fiscalizatória acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas, a partir do plano de governo instituído nos instrumentos de planejamento.

As ações de fiscalização da instituição de políticas públicas, conforme defendem Fátima Anastasia e Magna Inácio²², são muitas vezes esquecidas no Poder Legislativo, deixando de ser destacadas nos processos de avaliação das contas públicas, não obstante o dever constitucional.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná ao dispor acerca do encaminhamento das contas do Poder Executivo para apreciação, elenca como documento obrigatório o parecer do Controle Interno contendo opinativo acerca do fiel cumprimento das exigências contidas no art. 74 da Constituição Federal²³, as quais são replicadas pelo artigo 78 da Constituição Estadual.

²⁰ Art. 54, XVI, Constituição do Estado do Paraná.

²¹ Art. 78. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema e controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

(...)

²² ANASTASIA, Fátima; MAGNA, Inácio. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. *Cadernos Aslegis*, n. 40, p. 33-54, maio/ago. 2010.

²³ Inciso IV, do art. 9º da Instrução Normativa n.º 168/2021 do TCE/PR.

Muito embora o dever constitucional de monitoramento e acompanhamento das políticas públicas e a obrigatoriedade de relatório específico acerca da eficácia e cumprimento das políticas pública, como já mencionado, pouco se fala da atuação do Poder Legislativo nesse contexto.

Ao se verificar o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, nota-se que as atribuições das comissões permanentes temáticas²⁴ se limitam às atribuições legislativas, não se verificando participação nos processos fiscalizatório e de controle-político.

Anastasia e Inácio defendem que o Poder Legislativo brasileiro não está devidamente capacitado para exercer sua função de controle-fiscalização das políticas públicas, argumentando que inexistem instrumentos de avaliação que possibilitem a construção de uma visão mais compreensiva relativa às responsabilidades pelas políticas ofertadas aos cidadãos e seus resultados.

Argumentam as autoras que “pouco se tem explorado o tema relativo às capacidades dos legisladores e dos líderes de coalizões de traduzirem os interesses e as demandas dos cidadãos em políticas e de garantirem que tais políticas produzirão os resultados esperados”²⁵.

A partir dessa crítica, pode-se inferir que a execução orçamentária e financeira de fato é de suma importância, contudo, de nada adianta se esta não refletir em eficiência na aplicação das políticas públicas em prol do cidadão, devendo, portanto, o Poder Legislativo, aperfeiçoar os mecanismos de controle acerca dos planos de governo, para efetivação da representatividade que lhe compete, de acordo com os princípios fundamentais da teoria democrática.

Para exercer adequada e legitimamente as funções de legislar, defendem Anastasia e Magna, que os parlamentares devem estar em permanente interação com os cidadãos, ampliar sua base informativa, bem como apurar sua capacidade no que tange à fiscalização de ações e omissões do Poder Executivo.

Nessa direção, pode-se sustentar que as comissões temáticas podem se tornar uma alternativa de aproximação entre os atores do processo democrático, mais especificamente os parlamentares, e os cidadãos que influem na construção da

²⁴ Nominam-se como temáticas, para fins deste artigo, as comissões que tratam de assuntos limitados a determinada competência ou matéria, como orçamento, saúde ou esporte.

²⁵ ANASTASIA, Fátima; MAGNA, Inácio. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. *Cadernos Aslegis*, n. 40, p. 33-54, maio/ago. 2010.

agenda que delimita as políticas públicas, otimizando a compreensão das ações e omissões do Poder Executivo, buscando maior eficácia.

Demonstrada a importância, muitas vezes esquecida, do acompanhamento das políticas públicas pelo Poder Legislativo, fica a reflexão acerca da possibilidade/legalidade de instauração de comissão específica para apuração de fatos relativos à ineficácia ou não implementação de políticas públicas.

ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E ACCOUNTABILITY VERTICAL

Nos tópicos anteriores foram abordadas as funções de controle externo e interno exercidas pelo Poder Legislativo em face das ações do Poder Executivo, de acordo com suas competências constitucionais. Defendeu-se que tanto na modalidade externa quanto na interna, a função de controle-fiscalização do Poder Legislativo tem como escopo assegurar a representatividade, ou seja, a defesa dos interesses dos cidadãos representados pelos parlamentares.

O controle exercido entre Poderes hierarquicamente equivalentes, como o controle exercido pelo Poder Legislativo em face do Poder Executivo, vem sendo denominado pelos teóricos da ciência política como *accountability* horizontal.

A expressão *accountability* não possui tradução literal na língua portuguesa, tendo sido objeto de artigos específicos para desvendar sua complexidade, como o artigo publicado em 1990 por Anna Maria Campos, intitulado “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”²⁶ e o artigo de 2010, de Pinho e Sacramento que afirma que mesmo transcorridos 20 anos da primeira abordagem acerca do tema, mostra-se difícil dar uma resposta conclusiva à questão, contudo foram identificados significativos avanços²⁷.

O cientista político argentino Guillermo O’Donnell é um dos teóricos que tem se debruçado acerca da aplicação do *Accountability* nas democracias da América Latina, podendo extrair-se de suas lições que o conceito envolve responsabilidade (objetiva

²⁶ CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, n. 24, p. 30-50, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

²⁷ PINHO, José Antonio Gomes de e SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 1343-1368. 2010.

e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas²⁸.

O'Donnell ressalta a importância do *accountability* horizontal, contudo destaca possível fragilidade em razão da influência que o Poder Executivo pode exercer sobre os parlamentares e conseqüentemente do Poder Legislativo, destacando que para maior eficiência na fiscalização do Poder Executivo é imperativa a existência do *accountability* vertical.

O *accountability* vertical se configura com a fiscalização exercida por atores externos, seja pelos cidadãos representados por instituições informais ou por agências estatais constituídas especificamente para este fim.

Os atores externos, em especial os cidadãos, notadamente não possuem mecanismos eficazes de fiscalização, contudo, podem impulsionar o parlamento a efetivar medidas mais incisivas de fiscalização para defesa de seus interesses, como a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito, cujas particularidades passam a enfrentar.

AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

A exemplo do que se verifica da Constituição Federal, a Constituição do Estado do Paraná prevê que a Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas na Constituição, no Regimento Interno, ou no ato de que resultar a sua criação.²⁹

As comissões serão definidas de acordo com sua matéria ou competência, as quais neste artigo foram tratadas como temáticas, tendo em vista abordarem assuntos ou competências predeterminadas, evidenciando-se que suas ações, de acordo o Regimento da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, limitam-se a subsidiar a atuação legislativa, em nada influenciando na função de controle-fiscalização.

Em que pesem as limitações das comissões temáticas, a Constituição do Estado do Paraná autoriza a instauração de

Comissões Parlamentares de Inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento

²⁸ O'DONNELL, Guillermo. *Accountability Horizontal e as novas poliarquias*. *Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

²⁹ Art. 62 da Constituição do Estado do Paraná.

Interno da Assembleia Legislativa, serão criadas mediante requerimento de um terço dos Deputados, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilização civil ou criminal dos infratores³⁰.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são instrumento fundamental na atuação fiscalizatória do Poder Legislativo, remontando sua origem aos primórdios do constitucionalismo moderno na Inglaterra, passando pelas experiências francesa e estadunidense, as quais reconhecem a possibilidade de formação de comissões parlamentares de natureza investigativa, mesmo que sem previsão constitucional³¹.

No Brasil, nem a Constituição do Império de 1824, nem a primeira Carta republicana de 1891 contemplaram a possibilidade de criação de tais comissões. Nada obstante, em ambos os períodos elas foram nomeadas pelas Câmaras. Presente em mais de um dispositivo da Constituição de 1934, o tema ingressou no direito positivo brasileiro. Ausente na Carta outorgada de 1937, as Constituições de 1946, 1967-69 e 1988 voltaram a tratar dele de forma expressa, sendo as Comissões Parlamentares de Inquérito regulamentadas por meio de lei, como a Lei n.º 1579 de 18 de março de 1952, a qual ainda se encontra vigente.

Como já mencionado, a Constituição do Estado do Paraná também prevê o dever de controle-fiscalização do Poder Legislativo que fundamenta a possibilidade de instituição de comissões especiais, com atribuições investigativas.

Conforme se depreende da Constituição Estadual, as Comissões Parlamentares de Inquérito serão constituídas mediante requerimento de 1/3 (um terço) do número total de Deputados, por tempo certo e para apuração de fato determinado³².

Além dos requisitos de constituição e instauração, o Regimento da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná disciplina que as Comissões Parlamentares de Inquérito não poderão superar o prazo de 120 dias, prorrogáveis por 60 dias, em uma única oportunidade, assim como limita a existência concomitante de no máximo cinco comissões desta natureza.

³⁰ §3º do artigo 62 da Constituição do Estado do Paraná.

³¹ BARROSO, Luiz Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: Política, Direito e Devido Processo Legal. *Revista Jurídica Virtual* - Brasília, v. 2, n. 15, ago. 2000.

³² De acordo com o §1º do art. 68 do regimento da ALEP/PR § 1º considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do Estado que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná deixa claro que as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem amplos poderes investigativos, destacando-se a prerrogativa de determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer audiência de Deputados e Secretários de Estado, tomar depoimentos de autoridades estaduais e municipais e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais.

Nada obstante os poderes concedidos às Comissões Parlamentares de Inquérito, é imperativo lembrar que estas possuem limitações significativas.

Alexandre de Moraes destaca que as Comissões Parlamentares de Inquérito, de regra, terão os mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, inclusive com a possibilidade de invasão das liberdades públicas individuais, mas deverão exercê-los dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário, seja em relação ao respeito aos direitos fundamentais, seja em relação à necessária fundamentação e publicidade de seus atos, seja, ainda, na necessidade de resguardo de informações confidenciais, impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política ou de aumentar o prestígio pessoal dos investigadores, humilhando os investigados e devassando desnecessária e arbitrariamente suas intimidades e vidas privadas³³.

As Comissões Parlamentares de Inquérito também devem se limitar à atuação em suas respectivas competências, em estrita observância ao pacto federativo³⁴, assim como não lhes compete abordar assuntos de cunho privado ou que sejam de caráter processual penal, os quais são de competência privativa do Poder Judiciário.

Barroso sintetiza as competências das Comissões Parlamentares de Inquérito ao afirmar que estas devem cingir-se à esfera de competências da respectiva casa legislativa, sem invadir atribuições dos outros Poderes, não podendo legitimamente

³³ MORAES, Alexandre. Limitações constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito. *Revista de Informação Legislativa*: v. 37, n. 146 (abr./jun. 2000).

³⁴ As Comissões Parlamentares de Inquérito, sejam da Câmara dos Deputados, sejam do Senado Federal ou do próprio Congresso Nacional, devem absoluto respeito ao princípio federativo, e, conseqüentemente, à autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, cujas gestões da coisa pública devem ser fiscalizadas pelos respectivos legislativos.

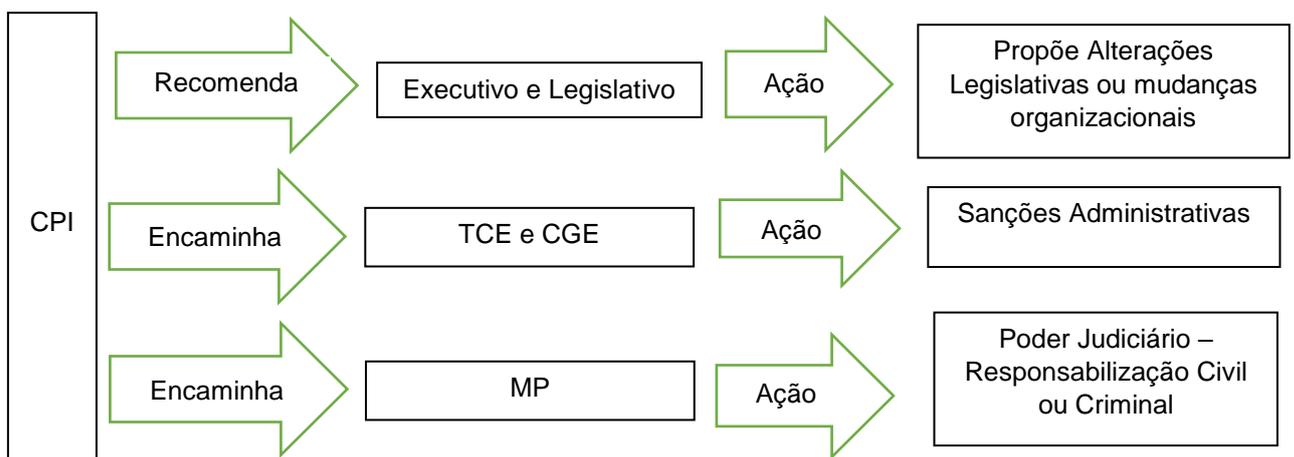
imiscuir-se em fatos da vida privada nem se investir na função de polícia ou perseguidor criminal³⁵.

Não obstante as limitações de atuação, as quais notadamente objetivam assegurar a independência dos Poderes e a defesa das garantias e direitos individuais, defende-se que as Comissões Parlamentares de Inquérito fortalecem o controle e a fiscalização, sendo este fortalecimento uma das condições para o melhoramento da qualidade institucional das democracias.

Retornando a questão procedimental, devidamente instaurada a Comissão Parlamentar, evidencia-se que é facultada a esta a realização do rol de diligências já mencionadas para apuração do fato norteador, competindo-lhe, no prazo de 30 dias após a instrução, emitir seu relatório circunstanciado, com as conclusões alcançadas³⁶.

Com base nas conclusões do relatório este poderá resultar em proposições legislativas, sugestões de alterações organizacionais, sanções administrativas, ou ainda encaminhamento para responsabilização civil e criminal, conforme se propõe a elucidar a figura³⁷.

Figura 1 – Representação dos Encaminhamentos das Comissões Parlamentares de Inquérito:



Fonte: O autor (2022).

³⁵ BARROSO, Luiz Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: Política, Direito e Devido Processo Legal. *Revista Jurídica Virtual* - Brasília, v. 2, n. 15, ago. 2000.

³⁶ Art. 72 do Regimento da ALEP/PR.

³⁷ A figura foi construída a partir das medidas conclusivas previstas no art. 72 do Regimento da ALEP/PR.

A figura, além de fundar-se no Regimento da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, embasa-se no estudo de Cadah, Vasselai e Centurione, de 2012, acerca do assunto, os quais destacam que muito embora haja um paradoxo nas Comissões Parlamentares de Inquérito, ao passo que costumeiramente se defende a instauração destas para apuração dos mais variados temas, ao mesmo tempo se destaca sua ineficácia, frisando, entretanto, que ao contrário do que se acredita, as Comissões Parlamentares de Inquérito apresentam resultados significativos³⁸.

Os autores defendem que muito embora seja complexo o exercício de avaliação de desempenho das Comissões Parlamentares de Inquérito, uma boa maneira se refere à visualização do relatório final, ou seja, às conclusões exaradas pelas comissões.

No estudo de Cadah, Vasselai e Centurione foram avaliadas 43 Comissões Parlamentares de Inquérito, sendo que a partir dos relatórios constatou-se que em 32 oportunidades foram sugeridas proposições legislativas visando a correção dos fatos apurados, 24 propuseram indiciamentos a polícia e 37 encaminharam recomendações ao Ministério Público. Observam ainda que metade das comissões encaminham os relatórios para verificação pela corte de contas, o que afirmam ser um percentual de grande relevância, visto que nem todos os temas abordam contas públicas.

Finalmente, no que se refere aos encaminhamentos ao Poder Executivo, destacam que os relatórios propõem desde mudanças em políticas públicas até sugestões de mudanças organizacionais das instituições.

Diante desses dados, concluem os autores que as Comissões Parlamentares de Inquérito por eles avaliadas vêm cumprindo seu papel.

No âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, não foram realizados estudos minuciosos acerca dos relatórios das Comissões Parlamentares de Inquérito nos últimos anos, contudo, pode-se evidenciar, a título exemplificativo, do relatório final da CPI dos Pedágios (2013-2014) que além de resultar no encaminhamento às Cortes de Contas, ao Ministério Público e requerer informações ao Poder Executivo, resultou em alterações significativas nas políticas públicas de infraestrutura de transporte adotada pelo Estado do Paraná.

³⁸ CADAH, Lucas Queija; CENTURIONE, Danilo de Pádua; VASSELAI, Fabricio. Controle Legislativo e accountability no Brasil: as Comissões Parlamentares de Inquérito no contexto do Presidencialismo de Coalizão. *SEMINÁRIO DISCENDE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP*, v. 2. São Paulo, 27 de abril de 2012.

A citada comissão, em notória atenção às reivindicações dos representados, mesmo que transcorrido considerável lapso temporal, notadamente influiu na edição da Lei Estadual n.º 20.668/2021³⁹ que autoriza o Poder Executivo do Estado do Paraná a delegar à União, pelo prazo de até 30 anos, a administração de rodovias e a exploração de trechos de rodovias, ou obras rodoviárias estaduais.

Com a edição da lei, permitiu-se ao Estado do Paraná, rever o modelo de concessão das rodovias estaduais, objetivando, em especial, a revisão das tarifas atualmente praticadas⁴⁰, destacando o relatório final que “o melhor modelo é aquele que propicia a menor tarifa de pedágio possível, ao mesmo tempo em que oferece a realização dos serviços e investimentos necessários, provendo a infraestrutura adequada para as rodovias paranaenses”⁴¹.

Destarte, a partir desta breve explanação de uma das muitas ações efetivadas pelo Poder Legislativo Estadual, em atenção a sua função investigativa, infere-se que estas ações notadamente podem, se bem empregadas, efetivar o dever de representação dos interesses dos eleitores, efetivando-se as bases do princípio democrático.

CONCLUSÕES

Conforme sustentado no presente artigo, os cidadãos não possuem mecanismos eficazes de fiscalização das ações do poder público, o que também é defendido por Adam Przeworski que afirma que o poder de fiscalização do cidadão, do eleitor, limita-se ao voto, o qual lhe permite avaliar propostas e condutas progressas⁴².

Na linha defendida por Przeworski, o eleitor somente tem a oportunidade de manifestar seu descontentamento com o poder público e seus representantes na eleição seguinte, por meio do exercício de sua cidadania, sustentando que as eleições

³⁹ PARANÁ. Lei Estadual n.º 20.668 de 19 de agosto de 2021. *Diário Oficial do Estado*. 19 ago. 2021.

⁴⁰ Os encaminhamentos da CPI dos pedágios indicam no item 56.8 a necessidade de revisão das tarifas do pedágio e o item 6.10 sugerem a revisão do modelo de concessão.

⁴¹ PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. CPI do Pedágio. Constituída pelo Ato do Presidente nº 17/2013, publicado no DOA nº 460, de 9/7/13. Relatório Final entregue dia 3/12/14, conforme protocolo nº 6033, de 3/12/14. Projeto de Resolução nº 21/2014. Resolução nº 23/2014. *Diário Oficial da Assembleia*, 19 dez. 2014.

⁴² PRZEWORSKI, Adam. *Por Que Eleições Importam?* Rio de Janeiro. EdUERJ. 2021.

são um pilar fundamental da teoria democrática, a partir do qual se assegura a representatividade do cidadão.

Nesse contexto, infere-se que nada obstante o eleitor não possua mecanismos para pessoalmente proceder a ações de controle-fiscalização, compete aos parlamentares, seus representantes, exercerem tal função, em atenção ao que defendem os teóricos da democracia.

As arguições apresentadas pelos teóricos, nos revelam que a *accountability* horizontal exercida pelo Poder Legislativo com seu poder de controle-fiscalização, sejam em ações ordinárias, como na avaliação de prestação de contas, seja na apuração de fatos específicos, revela-se eficaz para a defesa dos interesses dos representados.

O exercício da fiscalização das contas públicas resulta em maior eficácia na consecução das políticas públicas, o que também se verifica quando bem empregado o poder investigatório, ao passo que os encaminhamentos das Comissões Parlamentares de Inquérito podem resultar em encaminhamentos para aperfeiçoamento de ações em prol dos representados ou na responsabilização dos atores que praticam ações ou omissões em descompasso a legislação.

Igualmente verificou-se a relevância da *accountability* vertical, a qual se efetiva com a cobrança de ações dos representados pelos representantes, competindo a estes, manterem-se informados acerca da atuação de seus representantes e das ações desenvolvidas pelo Poder Executivo para execução das políticas públicas, assim como da regular gestão dos recursos públicos, evitando-se que o Poder Legislativo se mantenha inerte quando formada maioria em favor de determinada gestão.

A participação dos representados é fundamental para assegurar eventuais ações do Executivo que objetivem mobilizar sua base de apoio para atender a seus interesses, em detrimento do interesse público, e notória inércia no dever de representatividade do Poder Legislativo.

Nesse cenário, em síntese, pode-se concluir que quando harmonizadas as relações entre o *accountability* horizontal e vertical, a atuação do Poder Legislativo apresenta resultados significativos em sua atuação de controle-fiscalização, revelando-se as Comissões Parlamentares de Inquérito como uma ferramenta fundamental nesse contexto, o que notadamente vai ao encontro dos interesses dos

representados, que se resumem no melhor emprego dos recursos públicos, o que reflete na melhoria das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima; MAGNA, Inácio. Democracia, Poder Legislativo, interesses e capacidades. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 40, p. 33-54, maio/ago. 2010.

BARROSO, Luiz Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: Política, Direito e Devido Processo Legal. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 2, n. 15, ago. 2000. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei n.º 1579 de 18 de março de 1952. **Diário Oficial da União**. Brasília, 21 mar. 1952.

CADAH, Lucas Queija; CENTURIONE, Danilo de Pádua; VASSELAI, Fabricio. Controle Legislativo e *accountability* no Brasil: as Comissões Parlamentares de Inquérito no contexto do Presidencialismo de Coalizão. **SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP**, v. 2. São Paulo, 27 abr. 2012.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

MORAES, Alexandre. Limitações constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 146, abr./jun. 2000.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e as novas poliarquias. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Regimento Interno. Resolução n.º 11 de 23/08/2016. **Diário Oficial da Assembleia**, 16 dez. 2016.

PARANÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. CPI do Pedágio. Constituída pelo Ato do Presidente n.º 17/2013, publicado no DOA n.º 460, de 9/7/13. Relatório Final entregue dia 3/12/14, conforme protocolo n.º 6033, de 3/12/14. Projeto de Resolução n.º 21/2014. Resolução n.º 23/2014. **Diário Oficial da Assembleia**, 19 dez. 2014.

PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado do Paraná. Paraná, PR. **Diário Oficial do Estado**, 5 out. 1989.

PARANÁ. Lei Estadual n.º 20.668 de 19 de agosto de 2021. **Diário Oficial do Estado**, 19 ago. 2021.

PARANÁ. Tribunal de Contas. Lei Orgânica (Lei Complementar n. 113 de 15/12/2005) e Regimento Interno (Resolução n. 1 de 24/01/2006): versão compilada e atualizada até abr. 2022. Curitiba, 2022. 317 p. livro eletrônico. Disponível em:

<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/documentos-oficiais-regimentointerno/108>.

Acesso em 21 de set. 2022.

PINHO, José Antonio Gomes de e SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, 43, p. 1343-1368, 2010.

PRZEWORSKI, Adam. **Por que eleições importam?**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2021.

RAMOS, Dirceu Torrecillas. Controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 200, p. 97-104, 1995.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 47, n. 187, p. 137-154, jul./set. 2010.

ZAULI, Eduardo Meira. Judicialização da política, poder judiciário e comissões parlamentares de inquérito no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 195-209, 2011.