

Teria, também, que verificar a aparente contradição decorrente de haver o Serviço do Patrimônio da União expedido aos 12-6-1959 o alvará autorizando Osvaldo Palmeira Martins a transferir ao Sr. Carlos Alberto Couto Dias a ocupação do terreno de marinha à Rua Flávia Farnese, quando dias antes, aos 21-5-1959, fizera ao primeiro comunicação de que por despacho de 4-4-1959 fôra autorizada a regularização e transferência do aforamento de área maior ao Espólio impugnante.

O Espólio impugnante tem, de fato, devidamente regularizada em seu nome uma área no local, com medições e característicos bem definidos. Isto seria, porém, obstáculo a que a Administração legalizasse construção que se diz legalizável, existente no local há cerca de 15 anos e feita por quem tinha em relação ao imóvel certa pretensão, tendo mesmo chegado a pagar taxa de ocupação e a regularizar sua posição perante o Domínio da União? Veja-se que o próprio impugnante fez juntar cópia da petição que aos 31-8-1964 dirigiu a SPU e em que afirma que

“... Pelo processo acima (112989/63), o Sr. Carlos Alberto Couto Dias regularizou a ocupação na Rua Flávia Farnese, n.º 3, hoje aforada ao espólio acima, conforme prova certidão anexa. Nestes termos, requer seja suspensa a cobrança da taxa de ocupação do Sr. Carlos Alberto Couto Dias e dada ciência ao auidido senhor”.

sem que até o presente momento trouxesse ao processo qualquer documento que mostrasse que despacho teve tal formulação.

Respondo negativamente à indagação acima. Ainda que não houvesse tôdas essas circunstâncias apontadas, ainda que do exame da documentação oferecida pelos interessados ficasse estreme de dúvidas ser o Espólio impugnante o titular do domínio do imóvel sobre o qual assenta a construção que se quer legalizar, ainda assim, repito, não vejo como deixar-se de conceder a legalização — se é que ela realmente atende às demais condições técnicas — do que existe há tanto tempo e já é, inclusive, objeto de pedido formulado em 1954.

E tanto menos vejo obstáculo a essa legalização quando entendo que, qualquer que seja o sentido da decisão administrativa, ela em nada influirá na relação jurídica existente entre o requerente e o impugnante. A concessão da legalização ou sua denegação não impedirão que no juízo competente êles pleiteiem o que lhes parecer acertado, pois enquanto ali êles discutirão à luz das normas de direito privado, já aqui, na esfera administrativa, a solução se buscou à vista dos preceitos de ordem pública.

Num caso como o dêste processo, deve a Administração, em meu entender, ignorar, tanto quanto razoável, os aspectos de direito privado que venham à tona, para só decidir à luz das normas de direito público e do interesse coletivo.

Êste — parece-me evidente — está na manutenção de uma construção que já existe há tanto tempo e que, segundo se informa, atende aos requisitos das normas administrativas. Se a Administração deixou por

tantos anos que tal situação perdurasse, permitindo que o interessado auferisse as vantagens da construção feita sem licença, que a legalize quando menos para haver do infrator os impostos que deixou de satisfazer até aqui.

O que se constata neste processo é que o Espólio impugnante, apesar da aparente evidência de uma posição jurídica tranqüila para quem se dispusesse a valer-se dos recursos legais que a lei assegura ao proprietário, até agora nada requereu ou pleiteou em juízo, limitando-se a provocar a Administração a tomar, por êle, determinadas medidas. É um procedimento comum, que parece justificar-se no pressuposto de que o direito do particular prejudicado estivesse condicionado à solução administrativa do problema que traz contra seu contendor, esquecido de que o Estado, quando chamado a licenciar ou legalizar obras, se deve ater às limitações administrativas.

Finalmente, e para terminar, anote-se que, se a Administração não deferisse a legalização somente pelas razões da impugnação, teria dois caminhos a tomar, qualquer dêles, a meu ver, de ingrato trilhar:

a) ou iria adiante e, já então substituindo-se abertamente ao particular lesado, exigiria do requerente a demolição da construção por razões estritamente de ordem privada; ou

b) deixaria de conceder a legalização mas também não tomaria a medida anterior, para manter-se equidistante. Nesse caso, deixaria ela de perceber o impôsto correspondente, o que representaria o preço de sua inércia.

Postas as coisas nos seus devidos lugares, entendo e repito que as duas soluções acima não constituem as únicas. Muito ao contrário, tenho para mim que a única razoável é a que aponte: legalizar-se o que, segundo as normas pertinentes, fôr legalizável, com as consequências fiscais cabíveis e com ressalva expressa de que a Administração, assim decidindo, não estará senão reconhecendo uma situação de fato e furtando-se, legitimamente, a proferir decisão que, ainda que sem o propósito declarado de dirimir conflito de interesses, nisso importaria.

Salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 8 de abril de 1968.

EUGENIO NORONHA LOPES
Procurador do Estado

**PROCESSO ADMINISTRATIVO: REQUISIÇÃO PELO
LEGISLATIVO. PEDIDOS DE INFORMAÇÕES**

Solicita o Secretário de Estado de Obras Públicas a esta Procuradoria Geral, indicação do procedimento a ser adotado pela Secretaria de Obras Públicas e suas autarquias, com referência à requisição de processos administrativos oriundos da Mesa Diretora, das Comissões ou ainda dos deputados individualmente.

Para examinar os vários aspectos do assunto que é objeto da consulta, convém fazermos algumas considerações preliminares.

A Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967, seguindo a tradição republicana das constituições anteriores, em seu art. 6.º, refere-se aos três poderes clássicos que participam do processo democrático: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos, com uma inovação, que é a que decorre da expressão “salvo as exceções previstas nesta Constituição”, à qual está prêsa a *delegação legislativa* que agora se concede ao Poder Executivo.

A teoria da divisão, distinção ou distribuição dos poderes vem sempre ligada ao nome MONTESQUIEU, mas foi ARISTÓTELES, anteriormente, que lançou os seus alicerces, segundo RUI BARBOSA (*Comentários à Constituição Federal Brasileira*, coligidos e ordenados por HOMERO PIRES, 1932, vol. 1.º, pág. 407):

“A fórmula dos três poderes, fórmula que tem as suas primeiras raízes nos livros de ARISTÓTELES, conta quase dois séculos de idade ativa na ciência das Constituições.

Os patriarcas do regime americano foram bebê-la no *Espírito das Leis*, onde ela recebeu o seu enunciado atual e teve entrada no direito público moderno. Foi dali que, em 1748, MONTESQUIEU deu ao mundo político essa lição memorável de que — em todo Governo há três espécies de Poder: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

A independência e harmonia que deve existir entre êles, foi definida por AMARO CAVALCÂNTI (*Regime Federal e República Federativa*, página 209), em síntese magistral:

“Poderes independentes, nos termos da Constituição Federal, quer dizer: — poderes que deliberam e agem, em esferas determinadas, por autoridade própria (*ex propria auctoritate*), não reconhecendo um superior entre si. Poderes harmônicos, quer dizer, por sua vez — poderes que se *entendem*, se auxiliam, que *colaboram* para um mesmo fim”.

Referindo-se à unidade do Poder do Estado, escreveu o insigne mestre EDUARDO ESPÍNOLA (*Constituição Comentada*):

“Porque é uno o Poder Estatal, existe íntima correlação entre tôdas as suas manifestações, o que torna inadmissível o isolamento daqueles órgãos, um dos outros, fechando-se cada qual na esfera de suas atribuições.

Ao invés, a sua independência é relativa, não somente porque é sempre requerida a sua colaboração harmônica, como

também porque não exclui a interferência na atividade ou na própria composição dos outros órgãos, nos termos estritos e bem definidos da Constituição política.

Assim é, exemplificando por alto, que o Poder Executivo colabora na formação da lei, com a sanção e o veto; o Poder Legislativo julga o Presidente da República e elabora o orçamento da receita e da despesa; os membros do Supremo Tribunal são nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado.

O Poder Judiciário inutiliza as leis inconstitucionais.

A independência dos Poderes se entende no sentido de não ser nenhum deles subordinado aos outros, podendo plenamente, sem influência estranha e sem obstáculo, exercer as funções próprias, como traçadas na Constituição.

Para que os três Poderes ou Órgãos do Estado, ou da Soberania Nacional preencham de modo perfeito as suas atribuições, assegurando a ordem e o desenvolvimento da vida nacional e das relações internacionais, é necessária a sua estreita colaboração e harmonia, agindo, embora, cada qual dentro do círculo de sua competência.

Esta harmonia e colaboração deve existir sempre, ainda e mais integralmente, quando as anormalidades da política exterior levem o Poder Executivo a empreender serviços extraordinários de defesa e salvação nacional”.

A função principal do Poder Legislativo é a elaboração das leis. Mas encontramos outras que, para o seu desempenho, exigem atividades múltiplas, que são exercidas pelas *Comissões Legislativas*. HELI LOPES MEIRELES define-as como “órgãos constituídos pelos próprios membros da Câmara, a que se atribuem funções especializadas do estudo ou investigação de determinado assunto, em caráter permanente ou transitório” (*Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado*, vol. 6, pág. 288).

Para PONTES DE MIRANDA (*Comentários à Constituição de 1946*, vol II, pág. 233), “chamam-se *comissões* os grupos organizados, temporários, ainda quando se dizem permanentes, porque a permanência é relativa (dentro da legislatura), compostos de deputados ou senadores, eleitos ou nomeados, ou sorteados, a que se atribuem certas funções ou certa função”.

Já LUIS IZAGA (*Derecho Politico*, 1922, vol, II, pág. 536) define-as como “pequeños grupos de representantes, a los que se encomienda el estudio y informe de determinados asuntos, que se proponen a la Camara para su discusión y aprobación. Salen, como es natural, del seno de la Camara que elige sus miembros, en una o otra forma”.

Receberam essas comissões os mais variados nomes: os franceses chamam-nas de *commissions*, os ingleses de *legislative committees*, os alemães.

de *Ausschuss* e no Brasil de Comissões Parlamentares ou Comissões Legislativas.

As Comissões Parlamentares que resultam da necessidade da divisão do trabalho, para o bom cumprimento das atividades parlamentares, segundo a maioria dos autores, têm a sua origem na Inglaterra, onde, em 1340, já existiam as comissões mistas de lordes e membros da Câmara dos Comuns para elaboração dos estatutos. Com a rainha Isabel foi criada uma Comissão permanente relativa aos privilégios e eleições, mas foi no reinado de James I (1566-1625) que se organizou a chamada Comissão-Geral da Câmara (*Committee of the Whole*), cujo objetivo era proteger a Câmara contra a Coroa, em face de ser o presidente da Câmara dos Comuns nomeado pelo próprio rei, perdurando até hoje, com pequenas modificações.

No direito norte-americano há diversos tipos de comissões, como a Comissão da Câmara, as comissões permanentes, as comissões especiais, as comissões de conferência e as comissões mistas. A comissão permanente é o tipo mais importante dentre todas elas.

A França foi o primeiro país, da Europa continental, a adotar as comissões. Entre 1880 e 1910, na França se tinha a prática de encaminhar cada projeto de lei discutido a uma comissão especial. Depois esta prática foi abolida, generalizando-se o uso das comissões permanentes em lugar das comissões especiais, não obstante a luta de alguns parlamentares, como RAYMOND POINCARÉ, para a volta ao velho sistema.

A União Soviética também tem as suas comissões parlamentares ou legislativas, previstas na Constituição.

O Soviete Supremo da URSS escolhe três comissões permanentes, na sua primeira sessão: a Comissão de Proposta Legislativa, composta de 10 membros em cada Câmara, com o fim de preparar os projetos de lei; a Comissão Orçamentária, composta de 30 membros em cada Câmara; e a Comissão de Negócios Estrangeiros, constituindo-se de 11 pessoas no Soviete da União e de 10 membros no Soviete das Nacionalidades.

Além dessas três comissões permanentes, existem comissões de credenciais (*Mandatnie Komissii*) e as comissões de inquérito e investigação (*Sledstvennie i revizionnie Komissii*), para qualquer assunto.

No Brasil as comissões foram constitucionalizadas, e podem ser permanentes ou especiais.

Comissões permanentes são as que a Câmara instituiu em seu regimento, como órgãos internos e especializados; comissões especiais são constituídas por resolução do plenário, com duração limitada e finalidades específicas de estudo, investigação ou inquérito e de representação social.

De todas, as que mais nos interessam são as "comissões de inquérito", as mais importantes e as que mais contato têm com o Executivo, havendo, inclusive, legislação especial sobre elas.

Como as outras comissões parlamentares, tiveram sua origem na Inglaterra, segundo M. E. DIMOCK (*Congressional Investigating Committees*, 1929, págs. 48 e 49), no ano de 1571, muito embora outro autor, E. J.

EBERLING (*Congressional Investigations*, 1928, pág. 15), assinala que, no século XIV, a Alta Corte do Parlamento já exercia esse direito de investigação. Os grandes exemplos ingleses só foram sendo seguidos pelos outros povos, muito tempo depois.

Em brilhante estudo sobre as *Comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos*, GÓIS DE ANDRADE afirma que "não existe na Constituição norte-americana de 1787, nenhuma referência às Comissões Parlamentares de Inquérito. Entretanto, elas vêm sendo adotadas, há mais de um século, tanto pelos Congressos estaduais como pelo Congresso Nacional. O Congresso, detentor de tão grandes poderes, como os de elaborar as leis do país, haveria de ter o poder implícito de nomear comissões que, investigando atos e fatos, pudessem não somente elaborar as leis com base na realidade social, como, também, saber se as leis estão sendo obedecidas pelas autoridades governamentais e pelos cidadãos ou a melhor forma de evitar o desrespeito delas".

Prosseguindo, o citado autor assinala: "embora de propósito eminentemente legislativo, estas comissões, inquirindo, examinando, investigando, adquiriram importância tão relevante ou, talvez, mais importante do que a de simples investigação de escopo legislativo. Seu efeito moralizador sobre a administração pública e sobre as atividades dos cidadãos, socialmente considerados, é extraordinário. A simples possibilidade de serem criadas para investigar é, por si, uma guarda de segurança da legalidade e moralidade das atividades governamentais e não governamentais".

Na Alemanha a prática das investigações é secular. A Constituição de Frankfurt, de 1849, já as autorizava, embora, às vezes, as investigações fossem instituídas por meio de atos especiais.

A partir da Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919, é que seu emprêgo se tornou mais intenso. Ela outorgou à Câmara (Reichstag), no art. 34, o direito de criar Comissões Parlamentares de Inquérito, com poderes de produção das provas em sessão pública. Obrigou as autoridades judiciárias e administrativas a procederem às investigações e verificações reclamadas pelas Comissões. Determinou, ainda, que toda a documentação oficial lhes fosse fornecida, respeitado, todavia, o segredo de correspondência, dos comunicados telegráficos e telefônicos. Ordenou, também, que as normas do procedimento penal se aplicassem, tanto quanto possível, às investigações feitas pelas Comissões.

Na França, tanto na Assembléia Constituinte (1789 a 1791), que votou a Declaração dos direitos do homem e do cidadão, como na Assembléia Legislativa (1791 a 1792) e na Convenção (1792), houve grandes Comissões, que procederam a um sem número de inquéritos nos vários departamentos da Administração. No período do Diretório e do Primeiro Império, as Constituições obstaram a prática dos inquéritos, que ficaram restritos a certos atos relativos à competência da Câmara. Com Napoleão III, no fim do Segundo Império, o conhecimento do direito de iniciativa parlamentar e da responsabilidade ministerial abriu margem à criação de Comissões de investigação. Só em 1914 foi baixada a regulamentação da matéria (Lei

de 23-3-1914), que foi reproduzida grandemente pela lei de 6 de janeiro de 1950. Aqui, as comissões de investigação têm origem nitidamente política.

A lei de 1914 conferiu às comissões de inquérito o direito de convocar testemunhas, as quais, quando não compareciam, sem motivo justificado, eram punidas com multas, bem como podiam ser conduzidas por meio de vara.

Na Bélgica, segundo MICKON (*Les Enquêtes Parlementaires*, Paris, 1890), citado por IVAIR ITAGIBA, por volta do ano de 1889, era lícito a Câmara ordenar que uma Comissão, por ela escolhida dentre seus pares, efetuasse inquérito sobre assunto determinado. Havia pena de prisão para o perito e para o falso testemunho.

Na Itália, o Regimento da Câmara dos Deputados, de 1868, colocava as Comissões de Inquérito sem eficácia com respeito à Administração Pública. Seu objetivo era apurar com mais rigor a lisura das eleições e a verificação de acusações atinentes à honra de parlamentar acusado. Hoje, com a vigência da Constituição de 1947, os "*inchiesti parlamentari*" foram elevados à alta categoria de instituição constitucional. A Comissão Parlamentar de Inquérito é um instituto que, quanto à matéria de interesse público em geral, não sofre qualquer restrição no seu objeto. Estipula em seu artigo 82:

"Ciascuna Camara può disporre inchieste su materie di pubblico interesse".

Os membros da comissão refletem a proporção dos grupos, e seus poderes de investigação e exame são idênticos aos da autoridade judiciária.

Todas as Constituições posteriores à Segunda Grande Guerra inserem preceitos relativos às Comissões de Inquérito. Temos, por exemplo, a Albânia, na Constituição de 1946, art. 48; a Bulgária, na Constituição de 1947, art. 82; a Hungria, na Constituição de 1951, art. 120; a Iugoslávia, na Constituição de 1945, art. 68; o Japão, na Constituição de 1946, art. 47; a Constituição de Bonn, de 1949, art. 44, etc.

No Brasil, o assunto foi tratado pela primeira vez na Constituição de 1934; as Constituições anteriores omitiram qualquer referência. A Constituição de 34, em seu art. 36, que obedeceu ao modelo da Constituição de Weimar, dispôs o seguinte:

"A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros".

Comentando esse artigo, assim se pronunciou PAULINO JACQUES (*Rev. Forense*, vol. 136, pág. 84): "Ao Senado não lhe conferiu tal poder, semelhantemente ao que ocorria na Alemanha e na Áustria, não só porque, sob

aque'a Constituição, exercia êle o super-poder de coordenar os poderes políticos do Estado (art. 8.º), como também porque a Câmara dos Deputados, por sua própria composição, refletia melhor a vontade popular ou partidária, e, assim, está mais capacitada para promover investigações do porte daquelas afetas às comissões parlamentares de inquérito. E aí estão, *data venia* do insigne PONTES DE MIRANDA, as razões do procedimento dos Constituintes de 1934, que, até nesse particular, foram fiéis ao modelo weimariano. Nesse período, três comissões foram instituídas: a) para investigar as condições da Marinha Mercante, a requerimento do Deputado JOÃO SIMPLÍCIO; b) para pesquisar as condições de vida do trabalhador urbano e agrícola, a pedido do Deputado JOÃO MANGABEIRA; c) para investigar acerca da repressão ao comunismo, por solicitação do Deputado ADALBERTO CORRÊA (AGUINALDO COSTA PEREIRA, ob. cit., páginas 171-177). O golpe de 37 veio impedir que essas comissões ultimassem seus trabalhos, mas os precedentes ficaram para estimular novas iniciativas".

A Carta Constitucional de 1937, como decorrência do próprio sistema governativo que estruturou, nada dizia a respeito do assunto, embora não faltem exemplos de Constituições autoritárias que abrigam esse instituto, como a da Rússia (art. 51) já referida, da Bulgária (art. 28), da Hungria (art. 17), da Romênia (art. 58), da China Comunista (art. 35), as Constituições iugoslavas de 1936 (art. 68) e de 1953 (art. 62).

A Constituição brasileira de 1946 reproduziu, em linhas gerais, o que dizia a Constituição de 1934 sobre comissão parlamentar de inquérito, uniformizando, contudo, o seu processo de formação nas duas Casas do Congresso.

Dizia expressamente, o art. 53:

"A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço de seus membros.

Parágrafo único — Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do artigo 40".

A êm de conferir ao Senado o poder de criar comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requeresse um terço dos seus membros, coerente com o sistema de representação política partidária, assegurou a participação dos partidos políticos na composição delas.

A Constituição vigente prevê, no art. 39, a instituição de comissões parlamentares de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo pela Câmara e o Senado, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, inovando apenas quando exige prazo certo e quando permite comissões de inquérito conjuntas ou mistas, de senadores e deputados.

Regulamentando o funcionamento e definindo os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, o legislador votou a Lei n.º 1579, de 18 de março de 1952, que no seu art. 2.º declara:

“No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos e transportar-se aos lugares onde se fizer mister sua presença e requerer a convocação de Ministros de Estado”.

Não contém dispositivo algum que conceda às comissões de inquérito poderes de aplicar penalidades.

Concede ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem a sua formação, podendo, no exercício de suas atribuições, requerer mesmo a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso.

A lei obriga o comparecimento (art. 3.º e parágrafo único), do mesmo modo que dispõe que a testemunha não pode calar a verdade sobre os fatos indagados (art. 4.º). Entretanto, se e'a não quiser prestar o seu depoimento, não tem a Comissão meios de obrigá-la a falar, e, então, ficará sujeita às penalidades a serem impostas pela justiça comum em processo próprio, com observância das normas previstas no Código do Processo Penal.

No art. 4.º reproduziu-se o art. 342 do Código Penal, isto é: quando ficar constatado que o paciente faltou à verdade, será êle processado, como em qualquer caso comum. É de alçada do Judiciário obrigar as testemunhas faltosas a comparecer, cominar-lhes as penas devidas, processá-las e puni-las se houverem omitido a verdade.

As Comissões de Inquérito não julgam, isto é, não tem funções punitivas; são apenas inquiridoras, não fazem processos, porque, se assim o fizessem, invadiriam as atribuições do Judiciário. O Poder Legislativo não tem funções judicantes.

Para DUCOURT, “la commission d'enquête peut faire tous les actes qui lui permettent de connaître la manière dont fonctionnent les services publics: mais elle ne peut faire aucun acte qui soit normalement et légalement de la compétence de fonctionnaires administratifs ou judiciaires. Cette proposition est la conséquence directe de ce que le pouvoir d'enquête dérive du pouvoir de contrôle. Il ne peut avoir plus d'étendue que lui (*Traité*, vol. 4.º, pág. 393).

A lei brasileira que regula a constituição e o funcionamento das comissões, fornecendo-lhes os meios seguros de atingirem seu escopo, é omissa quanto aos resultados dos seus trabalhos, limitando-se a determinar que

devem concluir “por projeto de resolução”, a ser submetido à Câmara Competente. Carecendo tais resoluções de força executória, segue-se que a lei é falha, quanto aos resultados positivos da tarefa realizada (FRANCISCO SÁ FILHO, *Relações entre os poderes do Estado*, pág. 113).

Na verdade, essas resoluções consistem simplesmente no envio de cópias dos relatórios às autoridades administrativas; uma vez ou outra é que se solicitam ao Ministério Público providências. Fica, assim, formado um círculo vicioso: são denunciadas irregularidades na Administração, e é essa mesma Administração que vai apurá-las e promover a sua repressão, e o resultado é sempre o arquivamento dos relatórios.

É o mesmo SÁ FILHO que nos aponta uma solução para o caso: “seria preciso, pois, determinar que as comissões concluam, sempre que cabível, pela formulação de projeto de lei, corrigindo os erros verificados ou impedindo a sua repetição e, no caso de haver responsabilidades penais e civis, emprestar aos trabalhos das comissões, a equivalência ao inquérito policial, de modo a servirem de base a providências complementares do Ministério Público e à interposição de ação de ressarcimento ou ao oferecimento de denúncia. Se puderem encaminhar-se pelas vias do processo penal, as averiguações dos órgãos parlamentares, no que concerne às práticas ilícitas, terão alcançado efeitos positivos, a bem da justiça e do interesse público, com crescente prestígio para a ação vigilantes dos parlamentos”.

Sobre as comissões nos Estados e Municípios, a atual Constituição, como a anterior, e a Lei n.º 1579, de 18 de março de 1952, a elas não se referem, expressamente, mas este motivo não é impeditivo à criação de comissões de inquérito legislativas, tanto pelas assembleias estaduais como pelas câmaras municipais, uma vez que as normas e os princípios que norteiam a organização do Legislativo no Brasil, autorizam a criação de tais comissões.

O art. 39 da Carta Magna vigente fornece o resumo dos princípios acatados pela doutrina, ficando a cargo dos regimentos internos a regulamentação dos detalhes.

Para o Estado da Guanabara, tanto a Constituição do Estado de 1961 como a de 1967, segundo a tendência moderna de fortalecer o poder controlador e fiscalizador do Legislativo, estabeleceram a criação de comissões de inquérito do Legislativo, como também a obrigatoriedade do comparecimento perante a elas de qualquer pessoa convocada. Estabelece o art. 6.º da atual Constituição do Estado da Guanabara:

“A Assembléia Legislativa, em matéria de competência estadual, poderá criar comissões de inquérito sobre fato determinado e a prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros, sendo obrigatório, nos termos da lei, o comparecimento de qualquer pessoa convocada”.

Feitas essas considerações preliminares, entremos, agora, diretamente na resposta à consulta formulada.

Como já foi assinalado, os poderes, de acordo com a Constituição, são independentes e harmônicos entre si. O Legislativo não deve interferir em assunto de exclusiva competência e interesse do Executivo; qualquer interferência do Legislativo nos processos administrativos em curso quebra, a nosso ver, o princípio da independência dos poderes.

Autorizando a Constituição comissões de inquérito, para investigar ocorrência pública de interesse geral, implicitamente autoriza à comissão todos os meios que ela houver por necessários ou convenientes para o conhecimento exato dos fatos e a prova.

Não têm essas comissões âmbito ilimitado no exercício de suas atribuições. Somente poderão investigar fatos que entram no âmbito da competência do poder de que recebem força e vitalidade. Pensar ao contrário seria admitir a quebra da harmonia dos poderes.

Muito tem sido criticada a tendência de tais comissões de exorbitarem, transpondo os limites que separam o Legislativo dos outros poderes.

Se as comissões parlamentares podem proceder a inquéritos, podem realizar tudo aquilo que a missão exige e que não seja vedado por lei. Por conseguinte, podem inquirir pessoas que tenham o que informar a respeito do objeto do inquérito. E, como tem esse poder, tem o de compeli-las a prestarem esse serviço público.

De fato, se não houvesse o dever de depor, quando convocado, pela comissão parlamentar, se ninguém quisesse atender ao convite, não haveria possibilidade de realizar o inquérito. O dever de prestar declarações é decorrência inelutável da mais rigorosa lógica, do poder dos colégios legislativos. Não há necessidade de lei ordinária dizendo isso, porque o poder de compeli-los a cumprir o dever público de depor está implícito e necessário no de efetuar investigações.

Deve ficar assinalado que os inquéritos nem sempre visam a apurar responsabilidade ou fatos criminosos, mas, também, há inquérito de ordem sociológica e econômica, de investigação e que não tem necessidade de meios coercitivos.

Em relação aos processos administrativos, a situação é um pouco diferente. Segundo TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (*Rev. de Dir. Adm.*, pág. 406, vol. 17), "considerados os processos administrativos como instrumentos da Administração na realização de seus fins, não há como admitir-se a interferência nêles de outro poder, nem a sua paralisação para atender a pedido, mesmo dos órgãos legislativos".

Assim, o meio hábil para se conhecer os fatos e atos da administração é o pedido de informações. Deve ser este o processo normal a ser usado entre os poderes para esclarecimentos.

Mesmo o Poder Judiciário, prossegue o mestre TEMÍSTOCLES, deve usar com discrição da requisição dos processos. A obrigação do Poder Executivo de atender a essa requisição decorre da própria natureza da atividade judiciária, a que cabe, em nosso regime, a revisão dos atos administrativos, podendo declarar a sua nulidade por contrários à Constituição ou às leis.

Tanto a Mesa Diretora, como as Comissões e os senhores deputados *devem se valer dos pedidos de informações* para conhecerem as questões ou os negócios administrativos e bem desempenharem suas funções. O Executivo não pode se escusar de prestar informações; deve haver sempre co-opeção entre os poderes.

Não está o Executivo obrigado a enviar à Assembléia Legislativa os processos requisitados, quer pela Mesa, quer pelas comissões, quer pelos senhores deputados; cabe, sim, às comissões e aos senhores deputados solicitarem informações ao Executivo, e ao Governador a obrigação de prestar as informações pedidas e referentes a negócios públicos do Estado.

Um processo remetido à Assembléia ficaria parado até ser devolvido; a morosidade burocrática assim aumentaria e haveria prejuízo não só para as partes como também para a própria Administração. É de todo inconveniente a paralisação de um processo administrativo para atender a pedido, mesmo dos órgãos legislativos.

A ação da Assembléia Legislativa sobre o Poder Executivo deve obedecer aos termos restritos previstos em lei, desde a esfera financeira até a da responsabilidade política e penal.

A Administração tem o dever de guardar sigilo, qualquer que seja a natureza do assunto. A Assembléia, através de informações, pode conhecer dos casos em que o sigilo é exigido, pois dispõe do recurso das sessões secretas para debater esses assuntos. A publicidade de certos atos poderia muitas vezes prejudicar a própria ação do Poder Público. O princípio da independência e harmonia dos poderes ficaria desvirtuado com a divulgação, pela Assembléia, em sessão pública, de atos e informações prestadas.

Mesmo a remessa de processos já findos traria prejuízos ao Executivo, que teria os seus arquivos desfalcados e sem meios de, a qualquer momento, responder a pedidos de informações do Judiciário, como também para atender a pedidos de certidão dos interessados.

Por todo o exposto, somos de parecer que o Legislativo estadual tem poderes para realizar investigações através das suas comissões, sendo a colaboração do Executivo exercida pelo Sr. Governador do Estado, respondendo a todos os pedidos de informações que lhe forem solicitados, mas nunca enviando o processo administrativo.

Idêntico tratamento deve ser dado aos pedidos oriundos da Mesa Diretora e dos Srs. deputados, individualmente.

É o que nos parece, salvo melhor juízo.

PAULO DE ALBUQUERQUE MARTINS PEREIRA
Procurador do Estado

Visto. Ao Exmo. Sr. Secretário de Obras.

Aprovo o magnífico parecer do Dr. PAULO DE ALBUQUERQUE MARTINS PEREIRA.

Como a matéria seja do interesse não só da eminente autoridade consultante, mas de toda a Administração, parece-me oportuno dar caráter nor-

mativo ao pronunciamento. Nos termos do art. 7.º, do Decreto “N” número 1.081 (de 14 de junho de 1968), peço o pronunciamento de V. Ex.ª sôbre êsse designio.

Em 26 de julho de 1968.

LINO NEIVA DE SÁ PEREIRA
Procurador-Geral do Estado

PROGRAMA VIÁRIO ESTADUAL. RECUOS E INVESTIDURAS. COMPETÊNCIA DA SURSAN

A Lei n.º 1.270, de 10-1-1967, que autorizou a reestruturação da SURSAN, atribuiu a essa autarquia, no § 2.º do art. 1.º, “a execução do Programa Viário do Estado, na parte que não compete ao Departamento de Estradas de Rodagem”. Com invocação dêsse dispositivo, o signatário do Ofício que deu origem ao presente processo, entendendo insubsistente a competência da Procuradoria de Desapropriações em matéria de recuos e investidas, solicitou providências para remessa de todos os expedientes relacionados com tais atos aos órgãos descentralizados de que trata o preceito legal.

Opinou a respeito a Procuradoria de Desapropriações, através de seu digno Chefe, nosso colega Dr. MIGUEL ANTONIO DABUL, que se pôs em desacôrdo com a tese do Ofício. Sua argumentação tem duas vigas mestras: de um lado, adverte que nem sempre a efetivação de recuos (o pronunciamento não alude a investidas, conquanto se possa estender a elas, por analogia) se prende à execução do Programa Viário do Estado, em que não seria razoável incluir, por exemplo, a concretização de projetos de alinhamento em casos de construção, reconstrução e reforma, pertinentes ao Departamento de Edificações, ou de desmembramento, remembramento e loteamento, a cargo do Departamento de Engenharia Urbanística — órgãos ambos mantidos na estrutura central do aparelho administrativo do Estado; de outro lado, pondera que, em qualquer hipótese, os efeitos dos atos em questão incidem sôbre a esfera jurídica do próprio Estado, ao qual passam a pertencer, *v.g.*, as áreas incorporadas aos logradouros por força de recuos.

Em sentido diametralmente oposto manifestou-se, na Divisão Legal da SURSAN, o Dr. MIGUEL LANZELLOTTI BALDEZ, também ilustre Procurador do Estado, a cujo ver, ante o comando da Lei n.º 1.270, não há como duvidar de que a competência para a realização dos mencionados atos ou pertence ao DER ou à SURSAN. Seu pronunciamento, entretanto, admite a possibilidade de, em atenção a razões de conveniência, vir a dar-se, “na via administrativa, através de ato regulamentar, definição *restritiva*” de *programa viário*, em ordem a conservar na órbita da Administração central

— e, por conseguinte, na da Procuradoria de Desapropriações — a atribuição de promover recuos e investidas *não* vinculados a projetos cuja execução integre o conjunto de obras públicas a que se haja de reservar, *stricto sensu*, aquela denominação.

2. Não me parece relevante para o desate da controvérsia, *data venia*, o segundo argumento de que lança mão o Dr. Procurador Chefe da Procuradoria de Desapropriações. O fato de praticar uma pessoa, em seu próprio nome; atos jurídicos no interesse de outra, e com eficácia sôbre o patrimônio desta, se não é muito comum, não tem contudo qualquer sabor de ineditismo. Em nosso ordenamento ascendem seguramente a mais de uma dezena os casos em que alguém se vê habilitado a agir em juízo, *nomine proprio*, na defesa de direito que, se existente, pertencerá a outrem. É o fenômeno a que se costuma chamar *substituição processual*. Hipóteses substancialmente iguais são identificáveis sem grande dificuldade no campo do direito privado: assim a do contrato estimatório, a da comissão mercantil e várias outras.

Com relação à SURSAN, a matéria foi exaustivamente apreciada pelo procurador Dr. LUIZ MACHADO GUIMARÃES, em parecer que seria supérfluo e até pleonástico qualificar de magistral, e está publicado em nossa *Revista de Direito*, vol. XIV, págs. 232 e seguintes. Argumentando à luz da Lei n.º 899, de 1967, por força da qual se criou a Autarquia, demonstrou ali o eminente jurista, através de interpretação sistemática dos dispositivos daquele diploma, a legitimação da SURSAN para promover a investida das áreas remanescentes de desapropriações realizadas na execução do plano previsto no art. 3.º, não obstante a circunstância, que não se nega, de integrarem elas o domínio do Estado. Naquela ocasião, vindo o expediente a êste Órgão, tivemos ensejo de opinar sôbre a questão, em parecer no qual aderimos às conclusões sustentadas pelo Dr. MACHADO GUIMARÃES.

Note-se que na Lei n.º 899 inexistia dispositivo expresso que atribuísse ao ente autárquico legitimação para investir; não assim, porém, no que concerne à efetivação de recuos, desde que relacionados com o plano de realizações a seu encargo. Com efeito, o parágrafo único do art. 3.º nêle incluía, *expressis verbis*, “o pagamento com a execução de recuos”. Não quer isso dizer, repita-se, que a SURSAN, ao exercer tal atribuição, pratique atos tendentes à aquisição, *para ela própria*, do domínio das áreas correspondentes. Quem as adquire é o Estado, do qual age a autarquia como *delegada* e, no plano processual, como *substituta*.

3. No sistema da Lei n.º 899, a zona de competência da SURSAN estava delimitada pela discriminação específica das obras cuja realização lhe fôra confiada — a saber, as arroladas nas diversas letras do art. 3.º. Com o advento da Lei n.º 1.270, passou a reserva a fazer-se em termos genéricos: mercê do disposto no art. 1.º, § 2.º, compete à autarquia, de maneira geral, “a execução do Programa Viário do Estado”, na parte que não toque ao Departamento de Estradas de Rodagem, “além dos programas de parques, drenagem e saneamento básico, estabilização de encostas e obras