

P A R E C E R

Nº 3381/2021¹

- CE – Função Fiscalizadora da Câmara Municipal. Fato novo. Aditamento de requerimento de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito. Ampliação do objeto. Possibilidade. Direito das minorias. Observância à Constituição Federal. Comentários.

CONSULTA:

Trata-se de consulta acerca de requerimento que inclui fato novo em Comissão Parlamentar de Inquérito, a qual já se encontra em funcionamento perante a Câmara Municipal, ora consulente.

Aduz a consulente que está em funcionamento uma CPI cujo objeto de investigação é o seguinte:

a) descumprimento das medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia, notadamente em relação ao distanciamento social nos ônibus do transporte coletivo;

b) subsídios financeiros realizados pela prefeitura à concessionária de transporte coletivo, os quais, segundo o Portal da Transparência, totalizam R\$ 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de reais) e inconsistências no percentual de operação do serviço, uma vez que foi indicado que o sistema opera com 69,76% da capacidade, ao passo que cálculos aritméticos simples apontam para o percentual de 57,19%; e

c) violação aos §§3º e 8º da cláusula sétima do Contrato

¹PARECER SOLICITADO POR RODRIGO REIS PASTORE, PROCURADOR / PROCURADORIA GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (BLUMENAU-SC)

nº. 042/2017, em relação ao cumprimento da obrigação de construção da garagem, e retardamento e/ou demora injustificada na expedição de alvarás ambientais para cumprimento da referida obrigação que aguarda mais cerca de um ano e meio.

No curso das investigações os membros da Comissão colheram o depoimento de testemunha envolvida com o contrato, obtendo informações sobre fatos novos. A partir dessa constatação, um conjunto de vereadores apresentou requerimento solicitando a inclusão de novo fato a ser apurado pela CPI. A parte final deste requerimento é a seguinte:

"Por todo o exposto, considerando o atendimento às exigências regimentais, com a demonstração do fato determinado no corpo do presente documento, requer-se aditivo para que seja incluso na atual CPI outro fato determinado conexo às investigações em curso.

O mesmo se refere ao não cumprimento da obrigação do edital 36/2017 da exigência da pintura e padronização visual dos ônibus da empresa ganhadora da concessão".

Sobre este requerimento, é pertinente fazer os seguintes esclarecimentos:

- dos 3 vereadores que compõem a CPI, apenas um assinou o novo requerimento.
- dos 15 vereadores da Câmara Municipal, 5 assinaram o novo requerimento.
- A ampliação do objeto da investigação não foi deliberada nas reuniões da Comissão - nem contra, nem a favor. Se vir a ser deliberada o provável é que seja negada.

Por fim, ressalte-se que o Regimento Interno da Câmara Municipal não possui regra específica sobre a adição de fatos novos em

CPI. O único trecho do regimento que versa sobre CPIs em geral é o que se segue:

"SUBSEÇÃO III
DAS COMISSÕES DE INQUÉRITO

Art. 68. As Comissões de Inquérito serão constituídas a requerimento de 1/3 (um terço) dos membros da Câmara Municipal para apurar fato determinado e por prazo certo, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento Interno.

§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do Município, que estiver devidamente individualizado e caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

§ 2º As denúncias, com autoria identificada, sobre irregularidades administrativas do Executivo, da Administração Indireta e da própria Câmara Municipal deverão constar do requerimento que solicitar a constituição de Comissão de Inquérito.

§ 3º As conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público para que este promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, independentemente de apreciação do Plenário.

§ 4º Recebido o requerimento, o Presidente da Câmara Municipal mandará elaborar a respectiva Resolução da Mesa Diretora e a publicará, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário devolverá o requerimento ao autor, cabendo desta decisão recurso ao Plenário, no prazo de 5 (cinco) reuniões ordinárias, ouvindo-se a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final.

§ 5º A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de 120 (cento e vinte) dias, prorrogável até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

§ 6º Não se criará Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos 3 (três) na Câmara Municipal, salvo mediante Projeto de Resolução com o quorum de apresentação de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal e aprovado pelo Plenário.

§ 7º A Comissão de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou na resolução de criação.

§ 8º Na Resolução de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão, incumbindo à Mesa Diretora e à Diretoria Geral o atendimento preferencial das providências solicitadas.

§ 9º A assinatura firmada no pedido de constituição de Comissão de Inquérito somente poderá ser retirada antes do recebimento formal do requerimento pelo Presidente da Câmara Municipal, em Plenário. (Redação acrescida pelo Resolução nº 481/2016)

Art. 69. A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

I - requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara Municipal;

II - determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer audiência de Vereadores e Secretários do Município e tomar

depoimentos de autoridades;

III - incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços da Câmara Municipal, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa Diretora;

IV - deslocar-se a qualquer ponto do Município ou fora dele para a realização de investigação e tomada de depoimento;

V - estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária;

VI - se forem diversos os fatos inter-relacionados objeto do inquérito, dizer em separado sobre cada um, mesmo antes de finda a investigação dos demais.

Parágrafo Único. As comissões parlamentares de inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal.

Baseando-se em tais razões de fato e de direito, o consulente formula os pedidos que se seguem:

"a. A inclusão de fato novo para apuração em CPI pressupõe decisão dos membros da própria CPI?

a1. Em caso positivo, esta decisão é exclusiva dos membros da CPI?

a2. Em caso positivo, a apuração de tais fatos deve ser precedida de nova resolução da Mesa Diretora, ampliando os poderes da Comissão e assim atendendo a exigência do Art. 68, §4º do RI?

b. A inclusão de fato novo para apuração em CPI pode ser desencadeada por vereadores que, embora minoritários na composição da CPI em curso, correspondem a 1/3 dos membros da Câmara?

b1. Em caso positivo, esta decisão é exclusiva de pelo menos 1/3 dos membros da Câmara, sendo indiferente que a maioria dos membros da Comissão se oponham à ampliação das investigações?

c. Independentemente dos legitimados e das formalidades para a inclusão de fato novo, o prazo para funcionamento da Comissão permanece inalterado? Não sendo nem suspenso e nem interrompido pela inclusão do fato novo a ser apurado?".

RESPOSTA:

Os procedimentos relativos ao funcionamento das Câmaras Municipais seguem os princípios norteadores da Constituição da República estampados nas normas dirigidas ao Congresso Nacional.

Assim sendo, o rito que regula a criação, a instalação e o funcionamento de uma comissão especial de inquérito, por se tratar de norma *interna corporis*, deve ser tratado no Regimento Interno da Casa Legislativa, desde que o procedimento não se dissocie do que a Lei Orgânica impõe, bem como do que preconiza a égide constitucional.

As comissões parlamentares de inquérito encontram matriz constitucional no art. 58 que, em seu § 3º, assim prevê:

"Art. 58 (...) § 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante

requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores".

No caso em tela, no que diz respeito à possibilidade de o requerimento de instalação da CPI sofrer aditamento em seu objeto, no decorrer das investigações após ser encontrado um fato novo, vislumbra-se ser permitida esta adição, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no Inq. 2.245/MG:

"(...) QUINTA PRELIMINAR. AMPLIAÇÃO DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NO CURSO DOS TRABALHOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. Não há ilegalidade no fato de a investigação da CPI dos Correios ter sido ampliada em razão do surgimento de fatos novos, relacionados com os que constituíam o seu objeto inicial. Precedentes. MS 23.639/MG, rel. Min. Celso de Mello; HC 71.039/RJ, rel. Min. Paulo Brossard (...)". (grifos acrescido)

Logo, tudo o que disser respeito, direta ou indiretamente, ao fato determinado que ensejou a Comissão Parlamentar de Inquérito pode ser investigado. Ao ver do STF, a CPI "não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal".

Feito este introito sobre o tema, passa-se a responder as indagações de forma objetiva.

a. A inclusão de fato novo para apuração em CPI pressupõe decisão dos membros da própria CPI?

Sim, cabe somente aos membros da comissão deliberar sobre a inclusão de fato novo nas investigações.

a1. Em caso positivo, esta decisão é exclusiva dos membros da CPI?

Sim, isto porque, tanto a jurisprudência como a doutrina pátria salientam que o instituto da CPI foi criado com o fito de ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sendo, por exemplo, considerado prescindível a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar.

Para corroborar o exposto, colacionamos abaixo julgado do Supremo Tribunal Federal:

“Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas – notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar – devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. **A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar.** O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa prerrogativa constitucional inconsequente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta no âmbito de cada uma das Casas do Congresso Nacional. **A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar, por período certo, sobre fato determinado.** Precedentes: MS 24.847/DF, Rel. Min. Celso de Mello. A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional. (...) O

requisito constitucional concernente à observância de 1/3 (um terço), no mínimo, para criação de determinada CPI (CF, art. 58, § 3º), refere-se à subscrição do requerimento de instauração da investigação parlamentar, que traduz exigência a ser aferida no momento em que protocolado o pedido junto à Mesa da Casa legislativa, tanto que, 'depois de sua apresentação à Mesa', consoante prescreve o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 102, § 4º), não mais se revelará possível a retirada de qualquer assinatura. Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da CPI, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não se revestindo de legitimação constitucional o ato que busca submeter, ao Plenário da Casa legislativa, quer por intermédio de formulação de Questão de Ordem, quer mediante interposição de recurso ou utilização de qualquer outro meio regimental, a criação de qualquer CPI. A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional, que não dispõe de qualquer parcela de poder para deslocar, para o Plenário das Casas legislativas, a decisão final sobre a efetiva criação de determinada CPI, sob pena de frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalizar e de investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. A rejeição de ato de criação de CPI, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por Líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria Constituição da República outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional." (MS 26.441, Rel. Min. Celso

de Mello, julgamento em 25-4-2007, Plenário, DJE de 18-12-2009.)
Vide: MS 24.831, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-2005, Plenário, DJ de 4-8-2006. (grifamos).

No mesmo sentido, colacionamos abaixo trecho elucidativo do tema exposto na decisão da Ministra Rosa Weber prolatada nos autos do Mandado de Segurança nº 32.885, em sede no Supremo Tribunal Federal:

"Preenchidos os requisitos para a instauração de CPI, o seu conteúdo, no que diz com o fato determinado apontado pela minoria parlamentar, não está à disposição da maioria, tampouco das Mesas das Casas Legislativas e de seus Presidentes. Na prática, tal procedimento equivale a submeter à deliberação majoritária a própria instauração da comissão nos termos requeridos pelo grupo signatário, o que não encontra respaldo na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal (MS 24.849/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.9.2006)." (grifos no original).

a2. Em caso positivo, a apuração de tais fatos deve ser precedida de nova resolução da Mesa Diretora, ampliando os poderes da Comissão e assim atendendo a exigência do Art. 68, §4º do RI?

Sim, a ampliação da investigação pela comissão depende de formalização, nos moldes do art. 68, § 4º do RI, ou seja, por meio de resolução da Mesa Diretora.

b. A inclusão de fato novo para apuração em CPI pode ser desencadeada por vereadores que, embora minoritários na composição da CPI em curso, correspondem a 1/3 dos membros da Câmara?

A decisão pela inclusão de fatos novos na CPI deve ser tomada pela maioria dos membros dessa comissão.

b1. Em caso positivo, esta decisão é exclusiva de pelo menos 1/3 dos membros da Câmara, sendo indiferente que a maioria dos membros

da Comissão se oponham à ampliação das investigações?

Pergunta prejudicada em virtude da resposta anterior.

c. Independentemente dos legitimados e das formalidades para a inclusão de fato novo, o prazo para funcionamento da Comissão permanece inalterado? Não sendo nem suspenso e nem interrompido pela inclusão do fato novo a ser apurado?

Sim, o fato de haver a ampliação da investigação pela CPI não altera o prazo para sua conclusão.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 06 de outubro de 2021.