



PARECER 201/17

De: Anselmo Lessa - Procurador-Geral da Câmara Municipal
Para: Vereador Marcos da Rosa – Presidente da Câmara Municipal
Objeto: Pedido de constituição de comissão de parlamentar de inquérito
Órgão consulente: Presidência da Câmara Municipal

A. Síntese dos fatos

1- Tem o presente parecer o objetivo de, a partir das prerrogativas previstas no artigo 31, incisos II e VIII da Resolução 423/13, analisar a regularidade jurídica de pedido de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito, subscrito pelos 15 vereadores do Poder Legislativo Municipal.

2- O pedido de instauração de CPI foi apresentado pela ordem na reunião ordinária do dia 27 de abril de 2017 e aportou a Presidência da Câmara de Vereadores do município de Blumenau em requerimento formulado nos seguintes termos:

“O vereador abaixo identificado, na forma do artigo 68 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Blumenau, requer a V. Exa., a instituição de Comissão Parlamentar de inquérito destinada a investigar denuncia publica de favorecimento político, administrativo e tráfico de influência no Contrato de Concessão de Serviço Público (Processo Licitatório 03-04-09) firmado pelo Município de Blumenau com o Consórcio SANABLU, formado pelas empresas Foz do Brasil S.A, Odebrecht Engenharias S.A. e Engefron. Seu(s) aditivo(s) contratuais posteriores e alterações legislativas pertinentes ao contrato.”

3- Aludido requerimento não se fez acompanhar de nenhum documento, limitando-se a descrição acima reproduzida. É em apertada síntese, o relato.



B. Do Direito

1- DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS

1.1- As comissões parlamentares de inquérito encontram previsão legal no parágrafo 3º do artigo 58 da Constituição Federal que dispõe:

§ 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.

1.2- Não obstante o texto da Constituição Federal limitar-se a criação das comissões de investigação no âmbito do Congresso Nacional, pacificou-se nos tribunais, dada a importância desse instrumento de fiscalização, o entendimento de que a mesma regra pode ser reprisada nos legislativos estaduais e municipais.

1.3- Neste sentido, dispõe o artigo 68 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Blumenau (Resolução 403) a respeito das condicionantes para a instauração de uma comissão parlamentar de inquérito *in verbis*:

“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.”



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

1.4- Como se pode depreender do texto acima colacionado, são três as condições exigidas para a instauração de uma CPI a saber; a) assinatura de no mínimo 1/3 dos membros do parlamento; b) indicação de fato determinado; c) prazo certo.

1.5- Em especial atenção a condicionante do item “b”, esclareceu o legislador no parágrafo 1º do artigo 68 do Regimento Interno que:

“§ 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. ”

1.6- Neste prisma constitucional, não é a comissão órgão de fiscalização abrangente e ilimitado. Pelo contrário. A lei exige a determinação e individualização do fato a ser investigado, condição indispensável não só para a instauração, mas também e principalmente para delimitar o âmbito da investigação de forma a que a mesma se apresente eficaz em suas conclusões e respeite o devido processo legal. A respeito dessa exigência, colacionamos ensinamento preconizado pelo doutrinador Gilmar Mendes, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“Como imperativo de eficiência e a bem da preservação de direitos fundamentais, a Constituição determina que a CPI tenha por objeto um fato determinado. Ficam impedidas devassas generalizadas. Se fossem admissíveis investigações livres e indefinidas haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais”. Por isso, em trabalho de doutrina, José Celso de Mello assinalou que “constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos” Cretella Júnior explicita que fato determinado “é fato específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado” (MENDES; Gilmar. In “Curso de Direito Constitucional” 9ª Edição – SARAIVA – 2014)



1.7- Como já dito, justifica-se a exigência constitucional na medida em que a falta de clareza na indicação do fato a ser investigado com a sua individualização, mostra-se importante não só para o êxito da investigação, como também para o próprio controle das atividades da comissão. Isso se deve ao fato de que a CPI não pode alargar o âmbito do inquérito para além do que, direta ou indiretamente, disser respeito ao objetivo para o qual foi criada.

1.8- Ainda recorrendo ao ensinamento preconizado pelo Ministro Gilmar Mendes, cabe indagar que uma CPI não tem dentro de seus propósitos constitucionais as mesmas prerrogativas de órgãos de investigação tradicionais, nem tampouco tem ela qualquer poder para intervir em atos praticados pelo Poder Executivo. Colhe-se da obra citada:

“Também aqui se ensina que as CPIs não se destinam a apurar responsabilidades nem a efetuar julgamentos, mas têm por meta coletar material para os afazeres legislativos. Prestam-se elas para obter informações necessárias à elaboração de leis, bem assim para supervisionar o trabalho do Executivo na aplicação das leis vigentes. Daí já se ter afirmado, no Supremo Tribunal Federal, que “podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou investigatória do Congresso”, enfatizando-se que “a CPI não se destina a apurar crimes nem a puni-los, [ações] da competência dos Poderes Executivo e Judiciário”.

Essa inteligência tem apoio no art. 58, § 3º, da Constituição, que atribui poderes de investigação próprios das autoridades judiciais às Comissões Parlamentares de Inquérito, mas não lhes estende os poderes de julgamento. Tanto assim que, na parte final da norma, diz o constituinte que, sendo o caso, as conclusões da CPI devem ser “encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores”.

Cabe, assim, ao Ministério Público formular acusações penais em virtude de fatos dados a conhecer no curso da CPI e ajuizar ações civis públicas ou ações de improbidade, para atalhar lesões ao patrimônio público. Enfatiza-se que, qualquer que seja o resultado de suas investigações, as CPIs não podem anular atos do Executivo. Tal tarefa é cometida ao Judiciário,



por provocação, sobretudo, do Ministério Público, sem que, obviamente, essa atribuição do Parquet obste o uso da ação popular por qualquer cidadão. ” (MENDES; Gilmar. In “Curso de Direito Constitucional” 9ª Edição – SARAIVA – 2014)

1.9- Não é diferente o entendimento do doutrinador Alexandre de Moraes, igualmente Ministro do Supremo Tribunal Federal que ao comentar os limites constitucionais das CPIs assim se manifestou em sua obra “Direito Constitucional”:

“ Em relação a amplitude de seu campo de atuação, inicialmente deve ser salientado que o poder do Congresso de realizar investigações não é ilimitado, devendo concentrar-se em fatos específicos, definidos e relacionados ao Poder Público, pois como salientado por Francisco Campos, “ o poder de investigar não é genérico ou indefinido, mas eminentemente específico, ou há de ter um conteúdo concreto, suscetível de ser antecipadamente avaliado na sua extensão, compreensão e alcance pelas pessoas convocadas a colaborar com as comissões de inquérito” (MOARES, Alexandre; “ Direito Constitucional”, Editora Atlas - 24ª Edição - 2009)

1.10- Todas essas considerações são oportunas para evitar que na ausência de elementos mínimos, a investigação não traga nenhum resultado prático quando de suas conclusões ou pior, se desvie do fato que legitimou sua instauração. O Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

“Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais de investigação, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer que não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente previstos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito já em ação (STF – HC- 71.039/RJ – Rel. Min. Paulo Brossard)



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

1.11- Por outro lado, os tribunais não se afastam desse entendimento, no sentido de considerar ilegal a constituição de comissão parlamentar de inquérito, sem a exata individualização e descrição do fato a ser investigado. Neste sentido, colhe-se julgado do Tribunal de Justiça de Santa Catarina que manteve sentença judicial que, na ausência da determinação de fatos específicos, considerou ilegal CPI instaurada junto a Comarca de Rio do Sul que restou assim ementada:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL EM MANDADO DE SEGURANÇA E REEXAME NECESSÁRIO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI) MUNICIPAL. REQUISITOS PARA SUA INSTAURAÇÃO NÃO PREENCHIDOS. AUSÊNCIA DE DETERMINAÇÃO DOS FATOS E FIXAÇÃO DO PRAZO PARA CONCLUSÃO DOS TRABALHOS. EXEGESE DO ART. 58, § 3º, DA CRFB/1988, E LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. INVIABILIDADE DE SANEAMENTO DOS VÍCIOS POR MEIO DE PORTARIA DO PRESIDENTE DA CÂMARA. COMPETÊNCIA NÃO ATRIBUÍDA A ESTE. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DOS MEMBROS DA COMISSÃO. ART. 58, § 1º, DA CARTA MAGNA. PROPORCIONALIDADE PARTIDÁRIA NÃO VERIFICADA. COLIGAÇÕES PARA CONCORRER AO PLEITO MUNICIPAL QUE NÃO EQUIVALEM A BLOCOS PARLAMENTARES. IMPOSSIBILIDADE, NA HIPÓTESE, DE ATRIBUIR SIGILO ÀS INVESTIGAÇÕES. APELO DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA EM REMESSA OFICIAL (Processo: 2014.019883-4 - Acórdão. Relator: Ricardo Roesler. Origem: Rio do Sul. Órgão Julgador: Quarta Câmara de Direito Público. Julgado em: 05/03/2015. Juiz Prolator: Edison Zimmer. Classe: Apelação Cível em Mandado de Segurança).

Considerando que o pedido de instauração ora em análise se baseia em “ denúncia pública de favorecimento político, administrativo e tráfico de influência”, oportuno registrar o seguinte trecho do julgado do Tribunal de Justiça de Santa Catarina acima citado, dada sua importância para o objeto do presente parecer:



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

O argumento lançado pela autoridade apelante, de que os fatos foram divulgados na imprensa local, no sentido de que todos os membros da câmara de vereadores sabiam das irregularidades apuradas, não afasta a exigência formal prevista na legislação constitucional.

Importante destacar que a Comissão Parlamentar de Inquérito, como procedimento autônomo de cunho político, deve observar determinadas formalidades, a fim de garantir o efetivo cumprimento de preceitos fundamentais, e servindo, ainda, como importante mecanismo de documentação. Nesse cenário, não é possível permitir desvios, pois ainda que os fatos apurados fossem amplamente divulgados naquele momento, estes devem ser registrados para a posterioridade. Ainda que seja possível considerar os termos do requerimento para início da comissão, como definidores dos fatos, da leitura deste verifício que não houve a determinação necessária. O pedido refere-se à apuração de "diversas denúncias contra a Administração do Município de Lontras, na utilização indevida, com fins políticos e em proveito econômico, das pedras do bota-fora Atafona, bem como na licitação de equipamentos e serviços de utilização das pedras do bota-fora" (fl. 29).

Veja-se que não há especificidade. Possui, da mesma forma, caráter genérico. Aliás, destaco que seria possível a definição exigida, conforme extraio do art. 3º da Portaria n. 0010/2013 (fl. 415), a qual será, oportunamente, examinada. Neste momento, contudo, é suficiente para demonstrar a falta de objeto determinado para investigação pela comissão. (Processo: 2014.019883-4)

1.12- No mesmo sentido o entendimento preconizado pela Segunda Câmara de Direito Público e Câmara Especial do Tribunal Catarinense cujas ementas seguem abaixo reproduzidas:



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

Na hipótese, observa-se da leitura do Requerimento de fl. 18 e do Decreto Legislativo n. 01/2012 de fl. 19 que a finalidade para a qual se constituiu a Comissão não foi devidamente fundamentada e justificada, tendo as autoridades coatoras infringido as disposições do art. 118, § 2º, 'a', que assim dispõe:

"Art. 118. As Comissões Parlamentares de Inquérito serão instaladas na forma e com os poderes previstos na Lei Orgânica Municipal e neste Regimento Interno.

§ 2º. O Requerimento de constituição deverá conter, ainda:

a) a finalidade para a qual se constituiu devidamente fundamentada e justificada"

Assim, identificou-se ilegalidade na conduta dos impetrados, visto que não foi obedecido um dos requisitos para instauração da comissão, qual seja, a fundamentação do fato determinado, razão pela qual a anulação do Decreto Legislativo n. 01/12 que criou a Comissão de Investigação e de todos os atos dele decorrentes é medida que se impõe, não havendo que se alterar na sentença no ponto.

Processo: 2013.054861-0 (Acórdão). Relator: Francisco Oliveira Neto. Origem: Braço do Norte. Órgão Julgador: Segunda Câmara de Direito Público. Julgado em: 29/10/2013. Juiz Prolator: Rogério Manke. Classe: Reexame Necessário em Mandado de Segurança.

Ainda:

Classe: Apelação Cível em Mandado de Segurança. Ementa: Mandado de Segurança. Comissão parlamentar de inquérito. Ilegitimidade passiva dos integrantes da CPI. Legitimação do Presidente da Câmara de Vereadores. Fatos indeterminados. Lei Orgânica de Romelândia, art. 21, § 2º. Ordem concedida. Remessa desprovida.



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

A Comissão Parlamentar de Inquérito não tem personalidade jurídica e seus integrantes não podem ser considerados como autoridades coatoras de maneira que a impetração deve persistir apenas em relação ao Presidente da Câmara de Vereadores que responde pelos atos do legislativo municipal. Concede-se a ordem se a CPI instala-se sem objetivos determinados, buscando realizar devassa geral nos atos da administração do executivo municipal em descompasso com o disposto no art. 21, § 2º da Lei Orgânica de Romelândia e em desrespeito ao princípio da separação dos poderes. Processo: 1988.090780-9 (Acórdão). Relator: Nelson Schaefer Martins. Origem: Anchieta. Órgão Julgador: Câmara Cível Especial. Julgado em: 02/09/1998. Juiz Prolator: Ronaldo Denardi.

1.13- Não diverge desse entendimento o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ao asseverar que o objetivo de uma CPI não é a investigação de "irregularidades", mas sim de fato concreto e individualizado. Decidiu o TJRS:

0001006-59.1994.8.08.0000 (100.94.001006-7). Classe: Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela. Órgão: TRIBUNAL PLENO. Data de Julgamento: 03/11/1994. Data da Publicação no Diário: 01/12/1994
Relator: ANTÔNIO JOSÉ MIGUEL FEU ROSA. Origem: COMARCA DE MIMOSO DO SUL.
Ementa: EMENTA -AGRAVO REGIMENTAL - COMISSAO PARLAMENTAR DE INQUERITO - APURACAO DE IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS - VIOLACAO DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL - IMPOSSIBILIDADE DO CONTRADITORIO E DO ACESSO A AMPLA DEFESA - IMPROVIMENTO. A COMISSAO PARLAMENTAR DE INQUERITO NAO SE PRESTA PARA APURAR POSSIVEIS IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL, MAS PARA APURAR FATO DETERMINADO. A CRIACAO DA COMISSAO PARLAMENTAR DE INQUERITO, "IN CASU", VIOLA A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E IMPOSSIBILITA O CONTRADITORIO E O ACESSO A AMPLA DEFESA COM TODOS OS RECURSOS A ELA INERENTES.



AGRAVO REGIMENTAL NAO PROVIDO. REEXAME NECESSÁRIO Nº 70051036192, VIGÉSIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: MARCO AURÉLIO HEINZ, JULGADO EM 17/10/2012

Ainda:

REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. INSTAURAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. AUSÊNCIA DE FATO DETERMINADO. ILEGALIDADE. As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes das autoridades judiciais, serão criadas pelas Câmaras de Vereadores para apuração de fato determinado e, por prazo certo (art. 58, § 3º da CF). Reveste-se de patente ilegalidade o requerimento de instauração de CPI, sem a indicação de fato determinado a ser investigado. Sentença mantida em reexame necessário. AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 70027646595, VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: REJANE MARIA DIAS DE CASTRO BINS, JULGADO EM 27/11/2008.

1.14- Como se vê, e inúmeras outras decisões poderiam ser colacionadas neste sentido, a Comissão Parlamentar de Inquérito não possui poderes investigatórios genéricos e indeterminados, razão porque só poderão ser criadas para apuração de fato determinado, concreto, objeto da denúncia. E neste ponto, não nos parece, salvo melhor juízo, que esteja presente este requisito no requerimento apresentado em plenário e ora em análise, considerando que a denúncia, além de não se fazer acompanhar de nenhum documento comprobatório da necessidade da investigação, limita-se a apontar "*denuncia publica de favorecimento político, administrativo e tráfico de influência no Contrato de Concessão de Serviço Público*" (sic). A percepção que emerge dessa afirmação é de que, a partir da instauração da CPI venha a ser identificado o fato, numa evidente inversão da missão constitucional reservada às CPIs.



1.15- A respeito escolia Manoel Ferreira Filho que as comissões de inquérito “...**organizadas para apreciar os projetos e dar pareceres sobre eles, de um ângulo determinado, são comissões especiais e temporária criadas para apuração de fato ou fatos determinados**”. (Curso de Direito Constitucional, Saraiva, 18ª ed., p. 140). Portanto, quando a Câmara Municipal entender que outros fatos estão a merecer investigação, haverá de criar outras Comissões, tantas quantas são os fatos a serem apurados. Nota-se que na generalidade da indicação levada a efeito no requerimento, pode-se concluir pela existência de indefinido número de fatos, até pela pluralidade de eventos, três no caso (favorecimento político, administrativo e tráfico de influência). Como se conclui do texto constitucional, os poderes investigatórios da Comissão Parlamentar de Inquérito servem para apurar **fato determinado** (no singular). A cada fato determinado deve corresponder uma Comissão particular, apropriada e individual sob pena de tumulto processual, excesso de poder e impossibilidade de satisfação, para os indiciados, dos princípios da ampla defesa, do devido processo legal e do contraditório. E neste contexto, por fato determinado há de se entender aquele delimitado, com balizas perfeitamente delineadas, sem embargo de poder investigar situações fáticas conectadas ao fato principal.

1.16- O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao apreciar caso onde se discutiu a existência ou não de fato determinado para fins de instauração de CPI assentou a necessidade da presença dos seguintes requisitos que ao nosso sentir, encontram-se ausentes no caso ora sob análise. São as exigências segundo a corte mineira; a) no plano da existência: se houve o fato, ou se não houve; b) no plano da legalidade: v.g., se o fato compõe determinada figura penal ou ato ilícito civil (ou administrativo); c) no plano da topografia: onde se deu o fato; d) no plano do tempo: quando se deu o fato; e) no plano da quantitatividade: v.g., se houve redução do fato ou a quanto sobe o prejuízo."

1.17- A partir disso, o que se vislumbra do requerimento em análise, além da ausência de qualquer prova ou indício, (*circunstância que será tratada no próximo tópico*) é a falta de indicação precisa do fato a ser investigado, quem supostamente os praticou, quem deles se beneficiou, qual o prejuízo ao erário e no que ele consiste. Inegável que do relato feito no requerimento em tela se depreende condutas vagas e imprecisas, sem prévia indicação dos elementos circunstanciais que as especificam, o que pode e certamente trará inúmeras



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

dificuldades para os trabalhos a serem desenvolvidos pela comissão. Como já dito alhures, tal como está formulado o requerimento, fica evidente que é a investigação que pretende chegar ao fato, e não do fato partir a investigação, inversão que não se harmoniza com a missão constitucional reservada às comissões parlamentares de inquérito.

1.18- Outro problema relacionado a ausência de fato determinado e individualizado diz respeito em saber se aquilo que se pretende investigar já não é objeto de investigação de outros órgãos a quem a Constituição atribui a missão institucional de investigar, e a quem o relatório da CPI será encaminhado. A finalidade precípua da Comissão Parlamentar de Inquérito pode ser extraída de sua própria nomenclatura, mais precisamente do vocábulo “inquérito”, o qual nos remete à ideia de procedimento “investigatório”, “preparatório”.

1.19- De fato, a natureza das Comissões Parlamentares de Inquérito é a de procedimento de investigação preparatório, o qual, concluindo pela efetiva existência da ilegalidade apurada, irá levar a questão, em última instância, ao Judiciário para providências, já que, em nosso Estado Democrático de Direito, somente a esse é dado o poder de dirimir conflitos surgidos no seio da sociedade, por meio do uso lícito da força, sendo vedado aos outros Poderes se imiscuírem na função jurisdicional, como assevera de Canotilho, citado por Paulo Hamilton Siqueira Júnior :

“(...). A independência judicial postula o reconhecimento de uma reserva de jurisdição entendida como a reserva de um conteúdo material funcional típico da função jurisdicional. Esta reserva de jurisdição actua simultaneamente como limite dos actos legislativos e de decisões administrativas, tornando-os inconstitucionais quando tenham um conteúdo materialmente jurisdicional. (...)”

1.20- Neste prisma, há se lembrar que, como assevera o Prof. J. Cretella Jr, ***“A Constituição investe a Comissão Parlamentar de Inquérito em vários poderes. Não, porém, no de julgar. A Comissão Parlamentar de Inquérito não tem poder jurisdicional. Não julga. Não aplica a lei ao caso concreto. No entanto, a regra jurídica constitucional lhe deu poderes próprios e semelhantes aos atribuídos às autoridades judiciais.”*** (Comentários à Constituição de 1988, Forense, 1a. ed., 1991, pág. 2700/1). (O



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

grifo é nosso). Faz-se esse registro para ressaltar a importância da determinação do objeto da investigação posto que, em se tratando de fato que já esteja sob a investigação do Ministério Público e Polícia Federal, e se a investigação visa levantar dados e se for o caso remete-los ao Ministério Público para as providências cabíveis, conforme disposto no parágrafo 3º do artigo 68 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Blumenau, é claro que, se este fato já estiver nas mãos do Ministério Público, nada mais há a fazer. Seria, segundo o dito popular, 'chover no molhado' e a CPI perderia seu objeto. Entretanto, considerando a generalidade e falta de individualização das denúncias apresentadas, não existem elementos suficientes para se afirmar que a CPI proposta está ou não relacionado a fatos que já estejam sendo analisados pelo Ministério Público ou pelo Judiciário, já que estes serão os destinatários de todo o apurado na investigação.

2- DOS LIMITES DA CPI.

2.1- A Comissão Parlamentar de Inquérito está prevista na Constituição no § 3º do art. 58, que estatui: ***“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 plano federal, como se vê, qualquer das Casas do Congresso pode instaurar Comissões Parlamentares de Inquérito, havendo, ainda, a opção da CPI mista, levada a cabo pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, de modo bicameral. As Assembleias Legislativas também podem abrir CPIs, como também o podem as Câmaras de Vereadores. As Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados e nos Municípios devem se espelhar no modelo federal, a elas se estendendo a regulação e as limitações deste instrumento dispostas na Carta da República.



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

2.2- Dêsse modo, podem os legislativos municipais e estaduais instituírem comissões parlamentares de inquérito, mas ao contrário das criadas na esfera federal, as atribuições investigativas dessas comissões devem respeitar os limites constitucionais decorrentes do pacto federativo. Nesta linha de raciocínio, cada CPI deve se ater a investigar fatos que estejam relacionados a realidade de cada um desses parlamentos, sendo-lhes vedada a interferência indevida em outras questões estranhas a sua área de atuação. Pedro Lenza nos explica melhor:

“Logo, a possibilidade de criação de CPIs em âmbito estadual, distrital e municipal, e, assim, o exercício da função fiscalizadora, decorre da ideia de equilíbrio do pacto federativo e do princípio da separação dos poderes, parecendo razoável que cada CPI cuide de problemas afetos a sua amplitude, vale dizer, a CPI federal fiscalizaria a Administração federal, a CPI estadual, a do respectivo Estado e assim por diante (LENZA, Pedro; “Direito Constitucional Esquematizado”, Editora Saraiva, 19ª Edição – 2015).

2.3- Neste prisma, oportuno ressaltar a existência de Ação Cível Originária que tramita no STF sob o número 622, citada também por Pedro Lenza, que visa obter a declaração de nulidade de CPI instaurada pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro para investigar as causas de acidente ocorrido junto a plataforma da PETROBRAS, sob o argumento de que há interesse nítido da União seja em razão de envolver a PETROBRAS, seja em razão da plataforma estar em mar territorial. Isso porque, de acordo com o artigo 109, inciso IV da Constituição Federal, a competência para apreciar esse tipo de conduta é da Justiça Federal e a atribuição para investiga-lo, por via de consequência, é da Polícia Federal, não cabendo ao órgão legislativo estadual avocar essa prerrogativa via CPI.

2.4- No caso em análise, a despeito da ausência de determinação precisa e individualizada do fato a ser investigado no requerimento apresentado em plenário, é de se presumir que as “denúncias públicas” a que se refere aludido requerimento guarde alguma relação com a intitulada “operação lava-jato”, cuja investigação, como é público e notório, está afeta a Polícia Federal de Curitiba onde inclusive tramitam as respectivas ações penais decorrentes dessas investigações junto a Justiça Federal. A partir de uma das variadas denúncias trazidas como sustentáculo do pedido de CPI ora em análise (*no caso a de*



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

“favorecimento político”) se presume a partir de matérias veiculadas pela mídia teria ocorrido através da doação de recursos não contabilizados, vulgarmente conhecido como caixa 2. Admitindo por hipótese que este seja o “fato” a ser investigado, a despeito, repita-se, da ausência de individualização exigida pela lei, aludida conduta, por ter previsão como crime eleitoral, está afeta a investigação da Justiça Eleitoral, não sendo permitida a uma CPI municipal investir-se na condição de investigador de crimes cuja competência para apuração e julgamento está afeta a órgãos da Justiça Federal por disposição expressa da Constituição Federal. Entretanto, uma melhor análise a respeito dessa questão fica prejudicada pela ausência de determinação do fato a ser investigado sob a justificativa de “favorecimento político”.

2.5- Outro limite imposto às investigações procedidas por comissão parlamentar de inquérito diz respeito à reserva de jurisdição qual seja, a impossibilidade de investigar e proceder medidas contra pessoas que somente ao Poder Judiciário é dado praticar. De acordo com o Ministro Joaquim Barbosa, os poderes instrutórios não são extensíveis às CPIs municipais, isso porque se trata *“...no modelo de separação de poderes da Constituição Federal, de uma excepcional derrogação deste poder para dar a uma casa legislativa poderes jurisdicionais, posto que instrutórios. Essa transferência de poderes jurisdicionais não se pode dar no âmbito do município, exatamente porque o município não dispõe de jurisdição nem de poder jurisdicional, a transferir, na área da CPI, do Judiciário ao Legislativo”* (Voto do Min. Na ACO 730- STF).

2.6- Neste prisma, questão que não se pode olvidar diz respeito as garantias constitucionais inerentes a quem ocupa cargo ou função pública em outras esferas de governo, ou ainda seja detentor de mandato eletivo junto a outros Poderes e que, por essa razão, gozam da prerrogativa de serem investigados e processados por órgãos específicos, perfeitamente delineados na Constituição Federal. Voltando a problemática decorrente da ausência de determinação e individualização do fato a ser investigado, mas admitindo por hipótese que eles estejam relacionados com a operação “lava-jato”, nenhuma pessoa que possua prerrogativa de foro tais como ocorre com membros das assembleias legislativas e do Congresso Nacional, poderiam ser investigados por uma CPI a nível municipal, posto que essas pessoas, como ocorre com Deputados Federais e Senadores, somente podem ser investigados após prévia autorização do Supremo Tribunal Federal.



2.7- José Nilo de Castro aborda o tema com absoluta propriedade ao escrever que:

“ Somente as Comissões Parlamentares de Inquérito em nível nacional e em nível estadual, dentro de suas competências territoriais e funcionais, é que podem convocar esses agentes políticos, assim como investigar ações administrativas nesses órgão e Poder. Não a CPI municipal. Também as CPIs municipais não têm competência para investigar atos de autoridades estaduais. Há que se observarem os limites de competência dos órgãos das pessoas políticas. (CASTRO, José Nilo de; in “ A CPI Municipal” 3ª Edição – Del Rey – Belo Horizonte – 2000)

Na mesma linha salienta Canotilho, ao anotar que:

“ os poderes das comissões de inquérito têm um limite naqueles direitos fundamentais dos cidadãos que, mesmo em investigação criminal, não podem ser afectados (sic) senão por decisão de um juiz” (CANOTILHO, J.J. Gomes in Constituição da República Portuguesa Anotada. 3ª Edição, Coimbra- 1993).

2.8- Logo, admitindo por hipótese que na investigação que se pretenda instaurar existam investigados que gozem de prerrogativa de foro, resta duvidosa a eficácia de medidas impostas a essas pessoas pela CPI, sem mencionar o risco de a mesma vir a ser sustada via judicial através do manejo de Mandado de Segurança por qualquer um desses investigados. E sendo ineficazes medidas neste sentido, considerando a evidente conexão entre a investigação e a conduta desses investigados, todo o procedimento e validade dos atos da CPI ficaria em risco.

2.9- Outra dificuldade a ser enfrentada pela investigação que se pretende instituir está relacionada aos aspectos geográficos das “ denúncias públicas” a que se refere o requerimento, posto que eles transcendem ao município de Blumenau, envolvendo pessoas que residem em outras comarcas.



2.10- Considerando que por lei ninguém é obrigado a se deslocar de um município para outro para prestar depoimento, pessoas residentes fora do município de Blumenau seriam apenas convidadas a depor, não sendo possível impor a elas nenhuma consequência caso não aceitem o convite ou convocação. Neste caso, a solução seria os membros da comissão se deslocarem até os domicílios dessas testemunhas a fim de lá tomarem suas declarações, sendo também oportuno lembrar que, em se tratando de pessoas que estejam de alguma forma envolvidas nos fatos a serem apurados, terão o direito constitucional de permanecer em silêncio.

3- DA AUSÊNCIA DE INDÍCIOS MÍNIMOS QUE AUTORIZEM A INSTAURAÇÃO DE INVESTIGAÇÃO.

3.1- Conforme já registrado de início, e sem prejuízo da ausência de determinação e individualização do fato a ser investigado já abordado, denota-se que o requerimento de instauração da CPI foi apresentado em duas folhas, sem nenhuma espécie de prova documental que sinalize para ao menos indícios de práticas ilícitas. Baseou-se no que resolveu chamar de “denúncia pública”, exigindo mais uma vez que, na ausência de determinação e individualização dessas denúncias, leve a presunção de que se tratam de questões relacionadas com as delações efetuadas por pessoas investigadas e processadas na Justiça Federal de Curitiba.

3.2- Registre-se que a despeito de não estar explícita na lei a exigência de apresentação de prova das denúncias por ocasião da apresentação do requerimento, é inegável que sua ausência, aliada a generalidade das denúncias do caso concreto, prejudicam sobremaneira uma análise criteriosa do FATO que se pretende investigar. Também nos parece oportuno ressaltar que, nos termos da Lei 12.850 que trata da colaboração de investigados na seara penal, que a delação por si só não prova absolutamente nada, e sua veracidade e por consequência os benefícios ao colaborador somente serão apurados ao final, a partir da confirmação, ou não, dos termos da delação.



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

3.3- Para fins de buscar amparo na lei a respeito desse ponto, importante registrar que o artigo 69, parágrafo único do Regimento Interno da Câmara Municipal de Blumenau, estabelece que: “ **As comissões parlamentares de inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal**”. Vejamos então o que preceitua o CPP a respeito.

3.4- Ainda que não se esteja falando em crime, mas firme na utilização subsidiária do Código de Processo Penal autorizada regimentalmente, é que se extrai a partir de seu artigo 5º quais os elementos necessários para o oferecimento de uma denúncia, esta compreendida no seu sentido vulgar. E se depreende do citado artigo a exigência da descrição do fato com todas as circunstâncias ou os motivos que impedem essa descrição como condição para a investigação formal.

3.5- Registre-se também que não é diferente do que ocorre nas hipóteses de investigação prévia para propositura de Ação Civil Pública visando a apuração de atos de improbidade administrativa de agentes públicos, onde o Ministério Público ao instaurar o inquérito civil, somente o faz a partir de elementos mínimos que sinalizem para existência de fatos que legitimem e tornem necessária uma investigação.

3.6- Não se está querendo afirmar que a validade jurídica do requerimento de instauração de uma CPI esteja obrigatoriamente condicionada ao cumprimento dos mesmos requisitos exigidos para a hipótese de inquérito policial, judicial ou civil. O que se quer dizer é que no caso concreto em análise, diante da falta de individualização e especificação do fato objeto da investigação, a absoluta ausência de qualquer prova documental ganha especial relevância na medida em que não nos parece razoável a instauração de tão importante instrumento de investigação com base em acusações genéricas, indeterminadas e desprovidas de qualquer elemento ainda que fosse indiciário.

3.7- Aliás, cabe o registro que o vereador autor do requerimento de CPI ingressou ano passado com Mandado de Segurança que levou o número nº 0310437-04.2016.8.24.0008, contra ato do Presidente da Câmara Municipal de Blumenau que instaurou CPI em seu desfavor, sendo que um de seus argumentos para que a CPI devesse ser rejeitada e que restou acolhido pela Justiça foi justamente a ausência de qualquer prova dos fatos que lhe estavam sendo



imputados, bem como ausência de determinação e individualização, ou seja, exatamente a situação retratada pelo requerimento ora em análise. Neste ponto, oportuno transcrever a manifestação do Dr. Gustavo Meirelles, DD Promotor de Justiça junto a 14ª Promotoria de Justiça da Comarca de Blumenau naqueles autos:

“Inicialmente, cumpre-nos registrar que este órgão já manifestou pela concessão da segurança nos autos 0308299-64.2016.8.24.0008, por entender que a Comissão Parlamentar de Inquérito violou o direito líquido e certo ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa porque instaurada a partir de requerimento genérico e desacompanhado de qualquer elemento de prova, ainda que indiciário.”
(Manifestação do MPSC nos autos do MS 0310437-04.2016.8.24.0008)

3.8- Como se pode verificar, o entendimento quanto a necessidade do requerimento de instauração de uma CPI vir acompanhado de qualquer elemento de prova *-ainda que indiciária-* como condição para a validade e legalidade da instauração de uma CPI não é uma posição isolada deste subscritor, mas também compartilhado pelo Ministério Público de Santa Catarina, com o Poder Judiciário e com o próprio autor da presente denúncia, que foi beneficiado com a concessão de segurança justamente através desse mesmo argumento.

C. Conclusões

1- Como premissa as conclusões que seguirão, cabe registrar que as críticas ao requerimento de instauração da CPI levadas a efeito através do presente parecer têm natureza eminentemente jurídica, e não têm a menor intenção de desmerecer o propósito de investigar e punir os responsáveis por eventuais crimes praticados contra a administração pública e a Justiça Eleitoral.

2- O propósito perseguido neste parecer foi o de, a partir do requerimento apresentado, verificar a existência dos requisitos constitucionais para que a mesma esteja de fato cumprindo sua missão constitucional que não se confunde com a de outros órgãos de fiscalização e de persecução penal.



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

3- O que se procurou demonstrar através desse arrazoado foi que a verificação da presença dos requisitos constitucionais para a instauração de uma CPI está muito além de uma exigência de conteúdo formal, mas relaciona-se sobremaneira com a eficácia do futuro relatório a ser encaminhado, se for o caso, ao Ministério Público.

4- Como esta atividade investigatória atribuída aos parlamentos é exceção, a instauração de uma CPI demandará a designação com a respectiva remuneração de servidores públicos para assessorar os trabalhos da comissão, despesas com viagens, horas extras e outros gastos que aumentarão sobremaneira a responsabilidade de seus membros em apresentar, ao final, resultados práticos que justifiquem o tempo e o dinheiro público nela investido.

5- A experiência demonstra que não raramente, investigações que não tenham base jurídica sólida e que estejam baseadas em fatos não comprovados no mínimo por indícios acabam não trazendo resultado prático nenhum à sociedade, aumentando o volume das críticas à ineficácia das investigações parlamentares.

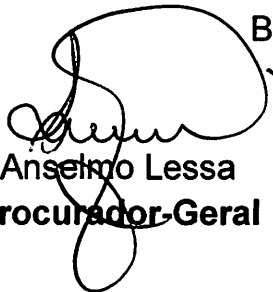
DIANTE de tudo o que foi exposto e especialmente:

- a) a pluralidade de eventos a serem investigados citados no requerimento (*favorecimento político, administrativo e tráfico de influência*)
- b) a ausência de determinação e especificação do FATO a ser investigado;
- c) a ausência de qualquer elemento de prova ou indício dos fatos mencionados no requerimento;
- d) os precisos limites de atuação de uma CPI municipal em relação a crimes federais e pessoas com prerrogativa de foro,

opina-se pela **DEVOLUÇÃO** do requerimento de instauração de Comissão de Parlamentar de Inquérito a seu autor, nos termos do disposto pelo parágrafo 4º, do artigo 68 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Blumenau regimentais.

É como penso.

Blumenau, 08 de maio de 2017.


Anselmo Lessa
Procurador-Geral