



Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

CNPJ: 89.522.437/0001-07

Telefone: (51) 3220-4316 - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

## INFORMAÇÃO

Parecer nº: 607/23

Processos SEI nº: 118.00435/2023-22, 055.00006/2023-37 e 014.00017/2023-58

Consultante: Gabinete da Presidência

Assunto: Requerimentos de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI; Coexistência de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs sobre o mesmo fato determinado

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PODER LEGISLATIVO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – CPI. REQUERIMENTOS DE INSTALAÇÃO. CONDIÇÕES DE PROCEDIBILIDADE. PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS ATENDIDOS. IDENTIDADE DE OBJETO ENTRE OS REQUERIMENTOS. NATUREZA DO INQUÉRITO PARLAMENTAR. INSTITUTO TIPICAMENTE CONTRAMAJORITÁRIO. PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES. TAXATIVIDADE DOS REQUISITOS DE INSTALAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE REQUISITO RELATIVO AO INEDITISMO DO OBJETO. DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO. ATO VINCULADO. COEXISTÊNCIA DE COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO – CPIs SOBRE O MESMO FATO DETERMINADO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE IMPEDITIVO CONSTITUCIONAL OU REGIMENTAL. PRECEDENTE**

**DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CRITÉRIO DA PRECEDÊNCIA. INTERPRETAÇÃO REGIMENTAL SISTEMÁTICA E FILTRAGEM CONSTITUCIONAL. SOBREPOSIÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – CPI PELA CRONOLOGIA. IMPOSSIBILIDADE. POTENCIAL VIOLAÇÃO AO DIREITO DE OPOSIÇÃO. PRECEDÊNCIA APENAS COMO CRITÉRIO ORIENTADOR DA ORDEM DE FORMAÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO – CPIS. AUSÊNCIA DE EFEITOS OBSTATIVOS.**

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de análise jurídica conjunta dos requerimentos de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, veiculados nos Processos SEI n. 118.00435/2023-22 e 055.00006/2023-37, e do requerimento de prejudicialidade, formulado no Processo SEI n. 014.00017/2023-58.

Em 05 de junho de 2023, em conjunto com outros Parlamentares, o Vereador Idenir Cecchim, subscritor principal, apresentou requerimento de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, formalizado no expediente n. 118.00435/2023-22 e autuado, para fins regimentais, como Requerimento n. 106/23.

Na petição (0567577), descreve-se que o objetivo da comissão temporária seria *“apurar sobre supostas irregularidades na aquisição de telas interativas pelo valor de R\$ 6 milhões, e de materiais didáticos sem uso pelos alunos da rede municipal de ensino, realizada pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED)”*. Registra-se, ainda, que a sua instauração *“se justifica pelas denúncias apresentadas ao longo das últimas semanas no âmbito deste Poder Legislativo Municipal, bem como pelas notícias veiculadas pela imprensa no último mês de maio de que a auditoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) apontou inconsistências nas compras realizadas”*.

Na mesma data, por intermédio do Processo SEI n. 055.00006/2023-37, foi protocolizado outro requerimento de abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, com subscrição inicial da Vereadora Mari Pimentel e aderência sucessiva de outros Parlamentares, o qual foi autuado regimentalmente como Requerimento n. 107/23.

Em seu teor (0567547), é referido que *“desde o ano de 2021, inúmeros foram os casos de irregularidades que recaíram sobre a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, os quais chegaram ao conhecimento desta Casa Legislativa por meio de denúncias aos Vereadores, através da imprensa ou, em última hipótese, através de investigações e procedimentos de órgãos de controle”*. E, na sequência, são elencadas as possíveis irregularidades a serem investigadas:

1. Processo judicial em razão do descaso com o depósito localizado na Estrada de João de Oliveira Remião, nº 5.100, utilizado pela administração como local irregular de descarte de materiais, incluindo nocivos ao meio ambiente - SEI 19.0.000143636-0;
2. Execução de supostas obras “fantasmas” em escolas municipais, com despesas liberadas de forma “extraordinária”, de vultosos valores - SEI 21.0.000009418-5, 21.0.000009930-6, 21.0.000010142-4, 21.0.000015104-9, 21.0.000016193-1, 21.0.000016214-8, 21.0.000017645-9, 21.0.000016674-7, 21.0.000025534-0, 21.0.000027803-0, 21.0.000030061-3, 21.0.000030133-4, 21.0.000030387-6, 21.0.000030412-0, 21.0.000030846-0, 21.0.000030967-0, 21.0.000031021-0, 21.0.000031316-2, 21.0.000032383-4, 21.0.000032691-4, 21.0.000035857-3, 21.0.000043401-6, 21.0.000043580-2, 21.0.000043974-3, 21.0.000044052-0, 21.0.000044417-8, 21.0.000044469-0, 21.0.000044803-3,

21.0.000045521-8, 21.0.000048082-4, 21.0.000048737-3, 21.0.000048745-4, 21.0.000055192-6, 21.0.000046125-0, 21.0.000056003-8, 21.0.000058084-5, 21.0.000057731-3, 21.0.000045621-4, 21.0.000068385-7, 21.0.000068422-5, 21.0.000069002-0, 21.0.000069073-0, 21.0.000068184-6, 21.0.000069815-3, 21.0.000069973-7, 21.0.000070627-0, 21.0.000072420-0, 21.0.000074180-6, 21.0.000074897-5, 21.0.000074720-0, 21.0.000075378-2, 21.0.000075138-0, 21.0.000075276-0;

3. Aquisição, com possível SOBREPREGÃO/DIRECIONAMENTO, de 25.000 “Chromebooks” da empresa MICROSENS, pelo valor de R\$ 49.600.000,00, através do Pregão 18/2022, em março de 2022;

4. Aquisições, SEM LICITAÇÃO, de 368.775 livros da empresa INCA TECNOLOGIA, pelo valor de R\$ 21.504.887,16, através de adesão à ata de registro de preços de outro ente localizado no Estado de Sergipe, entre julho e agosto de 2022;

5. Aquisição, SEM LICITAÇÃO, de 42.397 livros da empresa MIND LAB DO BRASIL COMÉRCIO DE LIVROS LTDA, pelo valor de R\$ 14.446.831,00, em agosto de 2022;

6. Aquisições, SEM LICITAÇÃO, de 103.610 livros da empresa SUDU, pelo valor de R\$ 8.614.050,55, através de adesão à ata de registro de preços de outro ente localizado no Estado de Minas Gerais, em outubro de 2022;

7. Aquisição, SEM LICITAÇÃO, de 400 “MESAS DIGITAIS INTERATIVAS”, da empresa BRINK MOBIL, pelo valor de R\$ 10.461.984,00, através de adesão à ata de registro de preços de outro ente localizado no Estado de Minas Gerais, em novembro de 2022;

8. Aquisição, SEM LICITAÇÃO, de 188 “TELAS INTERATIVAS”, da empresa SMART TECNOLOGIA, pelo valor de R\$ 6.016.000,00, através de adesão à ata de registro de preços do Município de São Leopoldo, em dezembro de 2022;

9. Aquisição, SEM LICITAÇÃO, de 942 “CONJUNTOS PEDAGÓGICOS PARA ROBÓTICA” da empresa CONCEITTO, pelo valor de R\$ 2.301.300,00, em agosto de 2022;

10. Aquisição, SEM LICITAÇÃO, de 57 “MESAS DE PING PONG”, 114 “TABELAS DE BASQUETE”, 114 “KITS TÊNIS DE MESA”, 1995 “COLCHONETES DE ACADEMIA”, 114 “MINITRAVES”, 285 kits de “TACOBAL”, 285 kits de “FRESCOBOL”, 570 “BOLAS DE VOLEI”, 570 “BOLAS DE FUTSAL”, 570 “BOLAS DE INICIAÇÃO”, da empresa WR DISTRIBUIDORA, pelo valor de R\$ 808.282,80, através de adesão à ata de registro de preços de outro ente federado (Minas Gerais), em dezembro de 2022;

11. Locação de 236 impressoras, inclusas cópias, impressão e manutenção, da empresa SELBETTI, pelo valor de R\$ 599.710,08, em agosto de 2022; e

12. Contratação da empresa SLP SERVIÇOS para prestação de serviços contínuos de operação, manutenção preventiva e corretiva nos sistemas, equipamentos e instalações prediais vinculados à Secretaria Municipal de Educação (SMED).

Ato contínuo, em 07 de junho de 2023, no Processo SEI n. 118.00435/2023-22, foi apresentado aditamento ao Requerimento n. 106/23 (0569320). Na oportunidade, os Parlamentares signatários, arguindo a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal (CPP) no âmbito da CPI, postularam a ampliação do objeto investigativo, abrangendo os fatos apontados no Requerimento n. 107/23, do Processo SEI n. 055.00006/2023-37.

Em seguida, ainda na mesma data, o Vereador Idenir Cecchim, subscritor principal do Requerimento n. 106/23, apresentou, em expediente apartado (Processo SEI n. 014.00017/2023-58), requerimento de prejudicialidade do Requerimento n. 107/23 (Processo SEI n. 055.00006/2023-37), na forma do artigo 195, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre – RICMPA.

No petítório (0569687), alega, em síntese, que: (i) as Comissões Temporárias deveriam observar o critério da precedência, na forma do artigo 58, §1º, alínea c), do RICMPA; (ii) sob as mais variadas perspectivas, o Requerimento n. 106/23 teria sido protocolizado anteriormente ao Requerimento n. 107/23, devendo prevalecer pelo aspecto da temporariedade, na forma do item antecedente; (iii) os dois requerimentos, em especial a partir do aditamento do Requerimento n. 106/23, teriam notória similaridade entre seus objetos; e (iv) deveriam ser aplicados os princípios da eficiência, economicidade e razoabilidade, a fim de evitar a repetição de atos procedimentais e manter a coerência do sistema.

De posse dos autos, o Gabinete da Presidência encaminhou a esta Procuradoria, para análise conjunta, os expedientes que representam a controvérsia (Processos SEI n. 118.00435/2023-22, 055.00006/2023-37 e 014.00017/2023-58) [0570311, 0570312 e 0570308], solicitando, em particular, o enfrentamento dos seguintes quesitos:

a) presença dos requisitos jurídico-formais relativos à instalação de cada uma das Comissões Parlamentares de Inquérito;

b) na hipótese de ambas preencherem os requisitos de instalação, como proceder diante de uma possível identidade de objeto entre elas.

É o relatório.

## II – ANÁLISE JURÍDICA

### *a) Da legislação aplicável e os pressupostos constitucionais para a instalação de CPI*

Antes de adentrar propriamente na questão relativa à coexistência de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs sobre o mesmo objeto, é preciso analisar se ambos os requerimentos atendem aos pressupostos constitucionais para a sua instalação. Vejamos.

Ao dispor sobre as comissões no âmbito do Poder Legislativo, a Constituição Federal estabelece o regime jurídico mínimo das Comissões Parlamentares de Inquérito:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 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.

A nível infraconstitucional, a Lei n. 1.579/52 estatui, de forma geral, o inquérito parlamentar, replicando, como não poderia deixar de ser, os requisitos de natureza constitucional:

Art. 1º As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado e por prazo certo.

Parágrafo único. A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em conjunto ou separadamente.

Na mesma linha, por se tratar de dispositivo constitucional de observância obrigatória pelos entes subnacionais, a regra é reproduzida fielmente na Lei Orgânica Municipal:

Art. 59. As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento, serão criadas para apuração de fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço dos Vereadores.

Parágrafo Único – As conclusões das comissões parlamentares de inquérito serão encaminhadas, se for o caso, no prazo de até trinta dias, ao Ministério Público.

E, em consonância com as disposições constitucionais, legais e orgânicas, o Regimento Interno da CMPA, com maior detalhamento, assim regula a matéria:

Art. 66. As Comissões Parlamentares de Inquérito, constituídas nos termos do art. 59 da Lei Orgânica, são as que se destinam à apuração de fatos determinados ou denúncias.

Art. 67. As Comissões Parlamentares de Inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais em matéria de interesse do Município, além das atribuições previstas para as Comissões Permanentes, em matéria de interesse do Município.

Art. 68. O requerimento de formação de Comissão Parlamentar de Inquérito, subscrito por, no mínimo um terço dos membros da Câmara, deverá indicar, necessariamente:

I – a finalidade devidamente fundamentada;

II – o prazo de funcionamento, que será de 120 (cento e vinte) dias, podendo ser prorrogado por mais 60 (sessenta) dias.

Parágrafo Único – A Comissão Parlamentar de Inquérito que não se instalar no prazo do art. 58 ou não apresentar relatório no prazo previsto será automaticamente extinta pelo Presidente da Câmara e arquivado o processo.

Da conjugação de todas as disposições acima, extrai-se que, para a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, são necessários os seguintes pressupostos: (i) o requerimento de 1/3 (um terço) dos membros do Parlamento; (ii) a indicação de fato determinado a ser apurado; e (iii) a definição de prazo certo para a sua duração. Analisemo-los no caso concreto.

Quanto à iniciativa qualificada, verifica-se que tanto o Requerimento n. 106/23 como o Requerimento n. 107/23 foram apresentados com a subscrição de, no mínimo, 12 (doze) Parlamentares, atendendo, assim, ao item (i), uma vez que a Câmara Municipal é composta por 36 (trinta e seis) membros  $[(1/3) \times 36 = 12]$ .

Especificamente sobre o requisito *fato determinado* [item (ii)], que perfaz um conceito jurídico indeterminado, de conteúdo semântico aberto, são necessárias maiores digressões. Retratando essa dificuldade de conceituação, mas ao mesmo tempo fornecendo relevantes balizas hermenêuticas, leciona a doutrina:

A tarefa é ainda dificultada pela imprecisão dos vocábulos contidos na locução. Etimologicamente, *fato* é palavra de origem latina (*factu*) e, no seu sentido comum, constitui-se de um acontecimento, um feito ou um fenômeno, algo que ocorre ou ocorreu no plano da vida. Na perspectiva jurídica, fato pode ser considerado como todo aquele que – interessando ao mundo do direito – passa a ser por ele regulado e, uma vez ocorrendo no mundo fenomênico, converte-se em fato jurídico (ou jurígeno). Do ponto de vista morfológico, o tempo "determinado" cumpre uma função qualificadora e restrita do termo "fato"; do ponto de vista semântico, a expressão leva o intérprete à conclusão de que se refere a algum acontecimento (ainda que se trate de um conjunto de atos praticados), e que seja esse acontecimento passível de razoável grau de determinação, ou seja, que se lhe possa estabelecer previamente algum princípio e fim, ou um núcleo de relevo, sem o que ter-se-ia um conjunto de acontecimentos por demais diluído de forma a prejudicar a objetividade de qualquer investigação, além de colocar sob risco a preservação de direitos fundamentais. Assim, ao se referir a fato determinado – enquanto expressão constitucionalmente consagrada – deve-se considerar que se reporta a acontecimento juridicamente relevante e passível de definição, delimitação, fixação. Ocorre que o primeiro termo, *fato*, carrega a característica intrínseca de generalidade, ao passo que o segundo, *determinado*, por seu turno, envereda pela tendência contrária, qual seja, da precisão. Esse conflito certamente prejudica a compreensão da locução, levando o intérprete a dúvidas quase intransponíveis na sua tentativa de conferir conteúdo à expressão cunhada pela Constituição[1].

Por certo, a exigência constitucional *fato determinado* tem por finalidade promover a proteção de direitos fundamentais em face de eventuais abusos investigativos. Em consequência disso, parece-nos que a análise da sua caracterização deve avaliar se a amplitude conferida ao objeto oferece potencial risco de violação a direitos individuais. Pois bem.

No presente caso, o objeto da investigação – possíveis irregularidades em contratações realizadas no âmbito da Secretaria Municipal de Educação –, comum a ambos os requerimentos, sobretudo a partir do aditamento ao Requerimento n. 106/23, apresenta razoável grau de determinabilidade, sendo-lhe possível extrair o elemento espacial, temporal e de conduta. Com isso, as balizas investigativas são plenamente passíveis de delimitação, o que afasta, pelo menos em tese, a possibilidade de restrição indiscriminada de direitos fundamentais. Em sendo assim, reputa-se preenchido também o pressuposto do *fato determinado* [item (ii)] em relação a ambos os requerimentos[2].

Por fim, sobre o aspecto da temporariedade, chama a atenção o fato de que nenhum dos requerimentos indicou prazo certo para a duração dos trabalhos investigativos. Tal omissão, porém, não se revela suficiente para obstaculizar a instalação das comissões, sobretudo em um contexto de formalismo moderado[3] e valorativo[4]. Com efeito, nas hipóteses de silêncio, parece-nos que deve prevalecer a regra do artigo 68, inciso II, do RICMPA, que prevê um prazo de 120 (cento e vinte) dias, prorrogáveis por mais 60 (sessenta) dias, para funcionamento da comissão, tendo o preceito natureza de verdadeira norma dispositiva supletiva[5], a qual oferece solução integrativa diante da omissão das partes.

Portanto, a partir da análise dos pressupostos constitucionais para a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, conclui-se que, sob esse aspecto, tanto o Requerimento n. 106/23 como o Requerimento n. 107/23 reúnem condições de procedibilidade.

### b) A coexistência de CPIs sobre o mesmo fato determinado

Tendo em vista que as duas Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs, analisadas no tópico anterior, atendem aos pressupostos constitucionais de instalação e que possuem, como facilmente se percebe, identidade de objeto, em especial a partir do aditamento ao Requerimento n. 106/23, passa-se a analisar a (im)possibilidade da coexistência de inquéritos parlamentares sobre o mesmo fato determinado. Para tanto, é necessário, inicialmente, perquirir-se a natureza do instituto.

De origem no Direito inglês[6], a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI representa, em um contexto do sistema de freios e contrapesos – *checks and balances*[7] –, a manifestação mais intensa da atividade fiscalizatória do Poder Legislativo, uma de suas funções típicas[8]. Nesse quadro, dada a relevância desse instrumento para o exercício do aludido encargo fiscalizatório-institucional, verifica-se, nos textos constitucionais – tanto no ordenamento pátrio como no Direito Comparado[9] –, uma tendência facilitadora em relação à iniciativa para a sua instalação.

Isso fica claro quando, em um ambiente jurídico-político em que normalmente prevalece a vontade da maioria[10], o legislador constituinte estabelece, para esse propósito específico, um quórum mais acessível, de apenas 1/3 (um terço) dos membros do Parlamento. Diz-se, a partir disso, que a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI consubstancia um instituto tipicamente contramajoritário, uma verdadeira prerrogativa das minorias parlamentares. A doutrina[11] é uníssona nesse ponto:

Deve-se analisar o requisito de criação da comissão parlamentar “mediante requerimento de um terço dos membros”, o que caracteriza a comissão de inquérito como instrumento da minoria. A instituição, pela Constituição Federal, de requisito de um terço dos membros da Casa ou Casas Legislativas garante que seja possível a criação, relativamente, por um pequeno número de parlamentares que concordem com o requerimento. Não servirá ao governo contar com apoio da maioria do Poder Legislativo, podendo a oposição iniciar um procedimento investigativo. A democracia torna-se mais evidente com instrumentos que possam manter os direitos das minorias[12].

Em igual sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal[13], que, em julgado paradigmático sobre o tema, reconheceu a existência de um estatuto constitucional das minorias parlamentares, dentro do qual a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI perfaz direito público subjetivo. Pela relevância e completude, mostra-se pertinente transcrever a ementa do referido julgado:

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – DIREITO DE OPOSIÇÃO – PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES – EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO – DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL – INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI – TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS – VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL – IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) – MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS. O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal. O direito de investigar – que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) – tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, 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 subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se

revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER. 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 e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. 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. A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE DENSA DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS. O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas. A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter conseqüências efetivas no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República. O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconstitucional, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta. A maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, 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 em torno de fato determinado e por período certo. [...] (STF, MS 24849, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 22/06/2005)

Para além de radicar o instituto no direito de oposição, como concretização do pluralismo político (art. 1º, *caput*, inc. V, da CF) e do princípio democrático (art. 1º, *caput*, da CF), o julgado em comento nos fornece ainda outras balizas hermenêuticas importantes, todas decorrentes da tutela dos direitos das minorias parlamentares.

A primeira é que os requisitos de instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI são taxativos<sup>[14]</sup>. Isso significa que os pressupostos constitucionais – requerimento de 1/3 (um terço) dos membros do Parlamento, indicação de fato determinado e definição de prazo certo –, referidos e analisados no tópico anterior, são os únicos requisitos exigíveis para a instalação de uma CPI. Por via de consequência, qualquer outro requisito que venha a ser exigido deve ser de plano afastado. Exatamente porque representaria, invariavelmente, a sobreposição da maioria sobre a minoria<sup>[15]</sup>, o que, a todo custo, a Constituição pretendeu evitar, pelo menos nesse tema em particular.

Nesse contexto, ao percorrer essa linha intelectual, somos conduzidos, naturalmente, à seguinte conclusão: o ineditismo do objeto não é requisito para a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, não sendo possível, portanto, a sua exigência. Assim sendo, adianta-se que, embora inusual, nada impede que coexistam duas – ou até mais – CPIs sobre o mesmo objeto dentro do Poder Legislativo.

A segunda baliza hermenêutica é que, preenchidos os taxativos pressupostos constitucionais, exsurge para os peticionantes o direito subjetivo à instauração de CPI, não havendo, para o Presidente do

Legislativo ou para as instâncias parlamentares, qualquer margem de discricionariedade a esse respeito. Trata-se, com efeito, de um ato vinculado, descabendo à autoridade qualquer avaliação sobre a (in)conveniência e (in)oportunidade do inquérito parlamentar. Fosse diferente, estaria a minoria subordinada aos influxos da maioria, em um condicionamento nitidamente não desejado pelo constituinte. Tal entendimento, essencial para a tutela do direito de oposição, além de reconhecido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal[16], também é referendado pela doutrina[17]:

O ato de criação das Comissões Parlamentares de Inquérito é vinculado, cabendo ao Presidente da Casa Legislativa a verificação dos pressupostos processuais; uma vez presentes, surge o poder-dever de criar a Comissão Parlamentar de Inquérito requerida[18].

É por esta razão que, portanto, tendo o requerimento atingido o número de um terço de assinaturas de parlamentares a comissão de inquérito será criada, não restando campo algum para exercício de controle político relativo à conveniência ou oportunidade das investigações[19].

Verificada, portanto, a presença dos pressupostos constitucionais atinentes, a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI se impõe, inelutavelmente. Pois bem.

Apresentados os delineamentos exegéticos que conformam o tema – e que, logicamente, devem orientar a interpretação de todas as normas que o tangenciam –, passemos, pois, à análise das disposições regimentais aplicáveis.

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre – RICMPA (Resolução n. 1.178/92), a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI é espécie do gênero Comissões Temporárias (art. 57, inc. II, do RICMPA)[20], sendo-lhe aplicável, por consequência, o artigo 58 do RICMPA:

Art. 58. As Lideranças terão o prazo comum de até cinco dias, contados da data do encaminhamento de cópia do processo, para indicar os integrantes das Comissões Especial, Parlamentar de Inquérito e Externa.

§ 1º Na formação das Comissões Especial e Parlamentar de Inquérito, deverá ser observado o seguinte:

- a) proporcionalidade partidária ou de bloco partidário;
- b) composição de até um terço dos membros da Câmara;
- c) ordem de protocolo das proposições.

[...]

No requerimento de prejudicialidade (0569687), o peticionante alega que as Comissões Temporárias, nas quais se incluem as CPIs, deveriam observar o critério da precedência, previsto no artigo 58, §1º, alínea c), do RICMPA, acima transcrito. De fato, o critério da precedência se aplica às Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI; tem-se, como se pode ver, disposição regimental expressa nesse sentido.

Entretanto, com o devido respeito à judiciosa tese desenvolvida, não é possível emprestar ao dispositivo em questão os efeitos obstativos que pretende o requerente. Isso porque não pode ele ser lido de forma isolada, mas, sim, em conjunto com os comandos do *caput* e do §1º do mesmo dispositivo, e com o artigo 69, §1º, todos do RICMPA. Em uma análise sistemática, portanto, é possível constatar que o artigo 58 cuida especificamente da composição e formação das Comissões Temporárias, etapa posterior à decisão que reconhece a presença dos pressupostos de instalação da CPI e prevista no artigo 69, §1º. E tal decisão, é importante esclarecer, tem natureza meramente declaratória[21], significando que, se preenchidos os requisitos, a CPI tem o seu nascedouro desde a apresentação do respectivo requerimento. Ou seja, quando ocorre efetivamente a formação da CPI, com a indicação dos seus respectivos integrantes, na forma do artigo 58 RICMPA, a comissão já existe sob o aspecto formal-constitucional, não cabendo mais discussão, neste estágio processual, sobre a sua constituição propriamente.

Nesse cenário, parece-nos que a precedência deve orientar, portanto, apenas a ordem de formação das comissões de inquérito – devendo, por primeiro, ser formada aquela apresentada anteriormente no tempo e, na sequência, as demais, todas em ordem cronológica –, não se podendo admitir que tal critério impeça a constituição de CPIs. Mesmo porque a Constituição não limita a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito, a não ser pelos requisitos que lhe são próprios – não há, como dito, impeditivo para a coexistência de CPIs sobre o mesmo fato determinado. E o Regimento Interno deste



Legislativo, igualmente, não prevê qualquer restrição para o inquérito parlamentar[22] – e nem poderia fazê-lo, parece-nos[23].

Demais disso, caso fosse admitido o critério da precedência para determinar a prevalência de CPI, criar-se-ia um cenário propenso a manobras regimentais em prejuízo da minoria parlamentar – lembremos aqui, por oportuno, que a política é cíclica: a minoria de hoje pode ser a maioria de amanhã e vice-versa –, contrariando a própria matriz constitucional do instituto. Imagine-se, hipoteticamente, que, a cada possível irregularidade surgida no âmbito do Poder Executivo, a maioria parlamentar – que, logicamente, tem maior facilidade em obter as assinaturas necessárias – se antecipe e requeira a instauração de inquéritos parlamentares. Assim agindo, a maioria acabaria sempre dominando as posições de poder jurídico-político dentro das CPIs, uma vez que, por previsão regimental (art. 69, §2º, do RICMPA), o primeiro signatário do requerimento será, automaticamente, o presidente da comissão, cabendo-lhe, ainda, a escolha do relator (art. 34, inc. VI, c/c art. 62, ambos do RICMPA). Com isso, estar-se-ia subtraindo da minoria parlamentar uma prerrogativa que lhe é própria, conforme já exaustivamente abordado, contrariando a natureza contramajoritária do instituto da CPI, de estatura constitucional, vulnerando, ainda, o princípio republicano em sua acepção de *accountability*[24].

Por tudo isso, parece-nos que a interpretação que resulta na sobreposição de uma CPI sobre outra apenas pela precedência não resiste a uma necessária filtragem constitucional. Nesse tema, de envergadura constitucional, não há, pois, espaço para corrida regimental.

A corroborar o entendimento até aqui esposado, registra-se, por oportuno, a existência de caso análogo ocorrido no âmbito do Senado Federal. Na ocasião, havia, naquela Casa Legislativa, dois requerimentos de criação de CPI sobre um mesmo fato e a Presidência do Senado, por sua vez, deliberou por instaurar apenas uma delas, a de objeto mais abrangente. Instado a se manifestar sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal entendeu que as duas CPIs deveriam ser instauradas nos exatos moldes por elas propugnados. Dada a relevância e aderência ao caso dos autos, transcreve-se excertos pertinentes da decisão:

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado nesta Suprema Corte em 08.4.2014 por eminentes Senadores da República contra ato comissivo do ilustre Presidente do Senado que reputam afrontoso ao art. 58, § 3º, da Constituição da República e a normas legais e regimentais. A ação mandamental funda-se no alegado direito líquido e certo dos impetrantes, integrantes da minoria parlamentar que se diz prejudicada, à criação – uma vez atendidos os requisitos constitucionais –, de Comissão Parlamentar de Inquérito nos exatos termos do requerimento por eles deduzido, o que estaria sendo obstaculizado pelo que apontam, em suma, como inconstitucional encaminhamento a ele dado pela autoridade dita coatora. [...]

2. Examino. Segundo a inicial, foram veiculados, em 1º.4.2014, no Senado Federal, por grupos distintos de parlamentares, requerimentos de criação de CPI – autuados como RQS nº 302, de 2014, de que signatários os impetrantes, e RQS nº 303, de 2014 –, cada um deles subscrito por trinta e um Senadores da República, sendo o de nº 303 para a investigação dos mesmos fatos contidos no Requerimento anterior (o de nº 302), pertinentes a “irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras)”, com o acréscimo de outros fatos que se afirmam desconexos. Ainda segundo o relato da inicial, lidos os requerimentos no Plenário do Senado na mesma data – 1º.4.2014 –, cada um ensejou Questão de Ordem autônoma, a primeira, incidente sobre o RQS nº 302, de 2014, com base na interpretação do requisito constitucional relativo à obrigatoriedade de descrição de ‘fato determinado’, para reputá-lo não cumprido; a segunda, incidente sobre o RQS nº 303, de 2014, a impugnar o direcionamento da pretensão investigatória a eventos gestados por Estados da Federação, ausente o uso de verbas federais. Indeferidas as Questões de Ordem, na sessão do dia seguinte, 02.4.2014, pela Presidência do Senado, no exercício de sua competência regimental, também firmado, pela ilustre autoridade apontada como coatora, na oportunidade, o entendimento de criação de uma só CPI, com os fatos indicados no RQS nº 303, de 2014, de maior amplitude, à compreensão de que aditados por este Requerimento novos fatos determinados àqueles que, igualmente determinados, estavam contidos no Requerimento imediatamente antecedente. Essa decisão foi objeto de ‘recurso’ de ofício, cuja previsão em Regimento Interno acrescenta a intervenção da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal na análise do tema. Acresço que em sessão de 9.4.2014, a CCJ veio a aprovar o Parecer nº 254, de 2014, opinando pela manutenção da decisão recorrida, tanto no que se refere ao indeferimento das Questões de Ordem, como no tocante à criação de CPI única, com ressalva relativa à indeterminação do último fato contido no RQS nº 303,

de 2014. Agrego ainda que o exame final dos temas, a teor do art. 408 do Regimento Interno daquela E. Casa Legislativa, compete a seu Plenário.

3. Decido. A tese que os impetrantes buscam ver reconhecida na presente ação mandamental é a de que, preenchidos os requisitos do art. 58, § 3º, da Constituição Federal – como afirmam ocorrer na espécie –, têm eles direito líquido e certo à criação de CPI nos moldes requeridos. Reputam esvaziado, tal direito assegurado pela Carta da República às minorias parlamentares, em última análise pelo encaminhamento – qualificado como inconstitucional, ilegal e antirregimental –, dado ao tema pela ilustre autoridade apontada como coatora, uma vez que, a despeito de reconhecer atendidos os requisitos constitucionais também no RQS nº 302, de 2014, de que subscritores, ao indeferir as Questões de Ordem suscitadas, deixou de determinar a instalação da CPI nele especificamente requerida e se manifestou pela criação de uma CPI única, no modelo buscado no outro Requerimento, o de nº 303, de 2014, de interesse da maioria parlamentar – com objeto e signatários diferentes –, ‘recorrendo’ ato contínuo de ofício, com prévia audiência, face à envergadura constitucional da matéria, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, e subsequente submissão ao Plenário daquela Casa Legislativa, na forma regimental. [...] O ato apontado como coator aglutina três comandos: dois referentes às Questões de Ordem suscitadas, e um terceiro, no sentido da instalação de apenas uma CPI, nos moldes do RQS nº 303, de 2014. É sobre isso que recai a pretensão; vale dizer, sobre juízo de valor que, considerando a parcial coincidência de objeto das CPIs requeridas, se manifestou no sentido da instalação de apenas uma CPI, nos termos pretendidos no segundo deles. [...]

5. Direito das minorias. Desde as suas primeiras manifestações, o constitucionalismo moderno sempre reconheceu o poder de investigação como um poder implícito do Parlamento, concepção não estranha à tradição jurídica de nosso país (HC 71.039/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 06.12.1996). Não obstante, muitas das Constituições promulgadas no século XIX passaram a contemplar mecanismos de fiscalização e investigação parlamentar de forma expressa. Em que pese à existência, no direito constitucional comparado, de modelos institucionais nos quais exigida deliberação da maioria para a criação de comissões parlamentares de inquérito – caso da França, da Itália e da Espanha –, o princípio da proteção das minorias legislativas, desenvolvido no direito germânico e consagrado pela primeira vez na Constituição de Weimar de 1919, igualmente adotado em Portugal, foi acolhido no direito brasileiro, assegurando a instauração das comissões parlamentares de inquérito como direito potestativo das minorias, quando preenchidos os requisitos exigidos, independentemente da vontade majoritária do Poder Legislativo. Há situações em que a aplicação pura e simples, no processo de decisão política, da regra da maioria resulta em injustiça na medida em que nega direitos titularizados por indivíduos ou minorias. Sem deixar de reconhecer a tensão, inerente à democracia constitucional, entre a regra da maioria e os direitos das minorias, mostra-se incompatível com o estatuto conferido pela Constituição aos grupos políticos minoritários, ao consagrar o pluralismo político como fundamento do Estado democrático de direito (art. 1º, V, da Constituição da República), a conduta que tem como resultado efetivo a negação de direitos por eles titularizados. 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).

Ora, na espécie, a instauração de uma única CPI, no formato do Requerimento nº 303, de 2014, em juízo de estrita deliberação, parece-me de fato frustrar o direito da minoria subscritora do Requerimento nº 302 de ver instaurada investigação nos moldes por ela pretendidos, apesar de satisfeitos os dois outros requisitos para a criação da comissão. E se o mandado de segurança encontra acolhida processual, tal decorre do fato de que o direito constitucional alegado opera acima da esfera regimental; acima e soberanamente. Violação do direito constitucional da minoria não depende do exame de normas regimentais. É o que afirma a jurisprudência desta Suprema Corte, em vários precedentes em que reconhecida violação das prerrogativas de investigação diante de situação em que a formal observância do Regimento Interno do Parlamento implicou ofensa à Constituição da República. Cito, nesse sentido, o MS 24.849/DF, Pleno, Ministro Celso de Mello, DJ de 29.9.2006, quando a Corte reconheceu que a inércia do Presidente do Senado Federal na indicação de membros a determinada CPI afrontava o direito da minoria, não obstante enraizado o impasse na aplicação do Regimento Interno. É disso que se trata. Independentemente das minúcias regimentais, a questão versa sobre prerrogativa das minorias. Há que analisar a matéria à luz da Constituição Federal, e não do Regimento Interno. Não é este que disciplina o direito cujo reconhecimento judicial se pleiteia. Indiferente que exista ‘recurso’ de ofício ou que conste formalmente do ato apontado como coator o

deferimento ou indeferimento do pleito da minoria, consubstanciado no Requerimento nº 302, de 2014; à figura externa do ato, prevalece a análise das consequências materiais que ele produz, sob o parâmetro da normatividade decorrente do art. 58, § 3º, da CF/88. A jurisprudência desta Corte sinaliza, a meu juízo, e assim concluo em caráter precário, próprio aos juízos perfunctórios, que, ao entregar à decisão majoritária a definição do objeto de CPI requerida por grupo minoritário, o procedimento adotado pelo eminente Presidente do Senado Federal, ainda que amparado em preceitos regimentais, desfigura o instituto constitucional assegurado às minorias políticas. 6. Não impressiona o argumento de que a instalação de uma CPI com âmbito alargado, abarcando outra proposta de alcance menor, e naquela incluída, não potencializaria violação de direitos constitucionais. Essa assertiva aparenta conter um juízo de valor sobre a prerrogativa das minorias. Volto a mencionar o precedente MS 24.849/DF, relatado pelo eminente Ministro Celso de Mello: atendidas as exigências do dispositivo constitucional, “cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar”. [...]

O Requerimento de CPI adequado à Constituição Federal é bastante em si. Não é suficiente à garantia constitucional da minoria que se deflagre alguma investigação. É preciso respeitar a iniciativa da minoria, expressa em seu Requerimento. Esse aparenta ser o conteúdo material do direito assegurado. Em discussão, portanto, a possibilidade de fazer incidir juízo de valor a respeito de requerimento perfectibilizado. Não se discutem intenções, mas resultados, e estes indicam que uma CPI, no modelo de iniciativa da minoria parlamentar, está a ser obstaculizada pela ampliação de seu objeto, submetida à deliberação da maioria. [...]

7. Conclusão. Reconheço, à luz da jurisprudência desta Suprema Corte, a plausibilidade da tese defendida na inicial – o fundamento relevante ou *fumus boni juris* – bem como a presença do *periculum in mora*, diante do risco, frente ao ato impugnado, da ineficácia da medida, caso finalmente deferida, no especial matiz da Lei 12.016/2009 (art. 7º, III), para deferimento em parte da liminar. O tempo necessário à tramitação do feito, a despeito da celeridade que a lei imprime ao rito das ações mandamentais, presentes os trâmites e deliberações da maioria que derivam do ato impugnado, poderá implicar a implantação de CPI com objeto alargado – modelo proposto no RQS 303, de 2014, em que contidos os fatos determinados invocados no RQS nº 302, de 2014, de que signatários os impetrantes, com prejuízo ao formato neste previsto, em aparente violação do instituto, instrumento democrático de fiscalização, pelas minorias parlamentares, da atuação da maioria. Em suma, a controvérsia recai basicamente sobre o requisito constitucional ‘objeto determinado’ a que condicionada a implantação da CPI. Sobre o atendimento dos dois outros, número de Senadores signatários e prazo certo, dúvida não há. Não obstante, o que se examina neste juízo de estrita deliberação, forte no entendimento de que o “fato determinado” constitucional contempla tanto fato único, singular, como múltiplos fatos – no que, de resto, os RQS nº 302 e nº 303, de 2014, convergem, com a expressa aquiescência do Presidente do Senado Federal –, é se o encaminhamento preconizado ao RQS nº 302, de 2014, no tocante à instalação de uma única CPI, com o objeto alargado do RQS nº 303, de 2014, e com a submissão, via recurso de ofício, da matéria ao Plenário do Senado – à deliberação da maioria parlamentar, portanto –, guarda consonância com a norma do art. 58, § 3º, da Carta Política.

8. Dispositivo. Forte nas razões expostas, acolho em parte o pedido liminar para suspender, até o julgamento definitivo da presente impetração, o ato do eminente Presidente do Senado Federal no que implica submissão, pelo encaminhamento dado, do requerimento de CPI subscrito pelos ora impetrantes – no formato proposto e observado seu objeto –, à deliberação da maioria parlamentar, de modo a que a instalação da CPI – em momento algum negada, friso, pela autoridade coatora –, se implemente sobre o objeto restrito contemplado no RQS nº 302, de 2014, sob pena de esvaziamento deste relevantíssimo instituto constitucional, e uma vez presentes os requisitos do art. 58, § 3º, da Carta Política. [...] Nessa linha, [...] defiro em parte a liminar [...] para suspender o ato impugnado [...] e para determinar que a CPI seja implementada não com o objeto alargado do RQS nº 303, de 2014, e sim com o objeto restrito proposto no RQS nº 302, de 2014, de que signatários os impetrantes. [...] (STF, MS 32889 MC, Relatora Ministra Rosa Weber, julgamento em 23/04/2014) (grifou-se)

Por todo o exposto, conclui-se que não há impeditivo constitucional ou regimental para a coexistência de CPIs sobre o mesmo fato determinado e que, nesse caso, a precedência de um requerimento para a instalação de inquérito parlamentar não possui efeitos obstativos sobre outro de mesma natureza.

### III – CONCLUSÃO

ISSO POSTO, tem-se as seguintes conclusões:

- a) o Requerimento n. 106/23 e o Requerimento n. 107/23 atendem aos pressupostos constitucionais para a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI;
- b) por natureza, a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI consubstancia um instituto tipicamente contramajoritário, uma verdadeira prerrogativa das minorias parlamentares;
- c) em decorrência da tutela dos direitos das minorias parlamentares, considera-se que: (i) os requisitos constitucionais para instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI são taxativos; (ii) caso preenchidos os aludidos requisitos, exsurge direito subjetivo à instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, não havendo, para o Presidente do Legislativo ou para as instâncias parlamentares, qualquer margem de discricionariedade a esse respeito, estando-se diante de uma hipótese de ato vinculado;
- d) em razão da taxatividade dos pressupostos constitucionais para a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, não se revela possível a exigência de qualquer outro requisito para esse fim, tal como o ineditismo do objeto;
- e) não há impeditivo constitucional ou regimental para a coexistência de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs sobre o mesmo fato determinado;
- f) no âmbito do inquérito parlamentar, o critério da precedência deve orientar apenas a ordem de formação das comissões, não possuindo efeitos obstativos sobre outro requerimento de mesma natureza.

É o parecer.

---

[1] MATEUS, Marcos Pedroso. *Regime Jurídico Mínimo das Comissões Parlamentares de Inquérito*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 76.

[2] Para além disso, outro aspecto digno de nota é a necessidade de correlação do *fato determinado* com a competência municipal – requisito implícito. Tal ocorre em razão da necessária observância da arquitetura de competências desenhada pelo legislador constituinte, sob pena de violação à autonomia federativa (art. 1º, *caput*, e 18, *caput*, ambos da CF). Nesse ponto, em se tratando de contratações realizadas pela Administração Pública Municipal, é evidente que se está diante de uma hipótese de competência fiscalizatória municipal. Nesse sentido, conferir: MATEUS, Marcos Pedroso. *Regime Jurídico Mínimo das Comissões Parlamentares de Inquérito*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 91.

[3] De acordo com a doutrina, o formalismo moderado se traduz “na exigência de interpretação flexível e razoável quanto a formas, para evitar que estas sejam vistas como fim em si mesmas, desligadas das verdadeiras finalidades do processo” (MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 19. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 209).

[4] Sob uma perspectiva instrumental do processo, “impõe-se afastar o formalismo oco e vazio, incapaz de servir às finalidades essenciais do processo – relativizada assim qualquer invalidade daí decorrente –, mormente quando atente contra os princípios e valores imperantes no ambiente processual, a exemplo da efetividade, da segurança, da boa-fé e lealdade e do princípio do processo justo. O que importa, ao fim e ao cabo, é o formalismo-valorativo” (OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 26, pp. 59-88, 2006, pp. 78-79).

[5] No ponto, sobre teoria geral da norma, ver: VENOSA, Sílvio de Salvo. *Introdução ao Estudo do Direito*: primeiras linhas. 2. Ed. São Paulo: 2009, p. 86; e FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*: técnica, decisão, dominação. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 129.

[6] A respeito da origem histórica das Comissões Parlamentares de Inquérito, a doutrina é pacífica em radicá-la na Inglaterra, sendo controvertido, porém, o momento em que teriam surgido: “Há quem diga que a primeira comissão do gênero foi a que o Parlamento britânico instituiu, em 1689, para investigar circunstâncias da guerra contra a Irlanda. Outros autores entendem que a comissão pioneira foi instituída ainda antes, em 1571, embora os trabalhos inquisitivos do legislador tenham, realmente, ganhado maior vulto depois de 1688, quando o Parlamento assumiu posição de supremacia na Inglaterra” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1191).

- [7] SILVEIRA, Paulo Fernando. *Freios e Contrapesos: checks and balances*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- [8] Ao delinear as funções precípua do Poder Legislativo, a doutrina inclui também a atividade fiscalizatória: *“As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento. Dessa forma, se por um lado a Constituição prevê regras do processo legislativo, para que o Congresso elabore normas jurídicas, de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo”* (MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 370).
- [9] Para uma análise da matéria em uma perspectiva de Direito Comparado, conferir: SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. *Comissão Parlamentar de Inquérito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 17 e ss.
- [10] CF: Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.
- [11] No mesmo sentido, confira-se: *“Porque a oposição não tem a oportunidade de obter pronunciamentos majoritários do Legislativo contra o governo é que se institucionalizou o reconhecimento do poder das minorias parlamentares nas Comissões Parlamentares de Inquérito”* (CASTRO, José Nilo de. *CPI Municipal*. 5. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 23); *“É importante mencionar que, podendo ser criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as Comissões Parlamentares de Inquérito se inserem no jogo parlamentar como um instrumento de controle à disposição das minorias ou blocos parlamentares minoritários”* (GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Poderes de Investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p. 41); *“[...] tem-se que o quórum enunciado na Constituição de 1988 assume sentido de proteção dos interesses dos blocos parlamentares minoritários, substanciando verdadeiro exercício do direito das minorias”* (SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito e o Conceito de Fato Determinado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 55-56); *“[...] a idéia do dispositivo, que exige um terço do número de parlamentares para a criação de uma comissão de inquérito, é, sem dúvida, consagrar a vontade da minoria [...]”* (PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito: princípios, poderes e limites*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 77); *“O pensamento do Constituinte foi, por conseguinte, o de ampliar os meios de controle do governo, conferindo à oposição ou a determinada minoria, contra a vontade da maioria, a faculdade de provocar a investigação parlamentar”* (ALENCAR, José Cláudio Franco de. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 28).
- [12] KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões Parlamentares de Inquérito: limites às restrições aos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 185-186.
- [13] Desde então, o Supremo Tribunal Federal tem replicado o mesmo entendimento em diversos julgados, a exemplo de: ADI 3619, Tribunal Pleno, Relator Ministro Eros Grau, julgado em 01/08/2006; MS 26441, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 25/04/2007; e MS 37760 MC-Ref, Tribunal Pleno, Relator Ministro Roberto Barroso, julgado em 14/04/2021.
- [14] Nesse ponto, confira-se o seguinte trecho do *decisum*: *“A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito”* (STF, MS 24849, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 22/06/2005).
- [15] Isso porque qualquer previsão regimental que estabelecesse um requisito adicional seria, inevitavelmente, votada pela maioria. Pela mesma razão, não há espaço para considerações sobre a eficiência e a economicidade, princípios de índole marcadamente subjetiva, suscitadas no requerimento (0569687). Sobre esse ponto específico, o Supremo Tribunal Federal assim já se manifestou: *“Exemplifique-se o quanto exposto por meio da menção à eficiência administrativa, que seria resguardada, segundo as informações, pela instalação única da CPI relativa ao RQS nº 303, de 2014. Ainda quando o dever de eficiência, vertente do princípio constitucional estabelecido no art. 37, caput, da Constituição Federal, incide sobre a administração dos assuntos legislativos, continua vigente a advertência tecida por Maria Sylvia Zanella di Pietro, no sentido de que ‘eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração’ (Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 25ª edição, 2012). A eficiência não deve se chocar com outros princípios, direitos e garantias, mas fomentá-los; por isso, em visão prospectiva, não se desconsidera a utilidade do exame dos trabalhos já realizados pelas Comissões, sob o prisma da eficiência. Contudo, a obrigatoriedade de instalação das CPIs, no presente, não pode ser condicionada ao mesmo tipo de juízo. O papel relevante da eficiência nesta controvérsia se dá, portanto, pela reafirmação (nos termos da*

*jurisprudência da Corte) do caráter problemático inerente à adoção de juízos de valor que pretendam disciplinar eventual implantação integral, parcial ou conjunta de CPIs. Disso decorrem, imediatamente, dois pontos de atrito constitucional: primeiro, qualquer CPI diversa daquela expressamente requisitada deixa, automaticamente, de representar os anseios da minoria requerente da forma como eles foram expostos; segundo, a iniciativa permite réplicas, dando margem a opiniões distintas (e em tese igualmente válidas) a respeito da 'melhor' eficiência, dado que tais juízos de valor, em matéria sensivelmente afetada por considerações de ordem política e sociológica, não tendem a ser unânimes" (STF, MS 32889 MC, Relatora Ministra Rosa Weber, julgamento em 23/04/2014).*

[16] Sobre tal aspecto, constou na decisão: *"Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, 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 subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar [...]" (STF, MS 24849, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 22/06/2005).*

[17] Com o mesmo entendimento, veja-se também: *"Ainda à guisa dos limites da CPI municipal, impende que seja esclarecida a questão de sua criação automática. Suficiente para se ter uma CPI é o requerimento de um terço dos Vereadores. Requerida assim e identificando-se o objeto que exija a investigação, em prazo certo, impõe-se ao Presidente da Câmara, buscando a indicação pela liderança partidária dos nomes dos Vereadores que a integrarão, a formulação do ato exterior de sua constituição. É dizer: não fica ao alvedrio da maioria criá-la, nem do Presidente da Câmara baixar o ato de nomeação dos Vereadores que irão integrá-la, observando-se o princípio da proporcionalidade da representação partidária na Edilidade, dentro do possível. [...] Porque a Constituição assegura a minoria – e é o único momento na vida parlamentar que a minoria tem voto e vez –, o privilégio de requerer a criação da CPI (o Texto Constitucional diz 'serão criadas' e não 'poderão ser criadas'), não seria admissível que seus trabalhos fossem suspensos e mesmo extintos pela vontade da maioria. Por que a criação automática? Desde que a Constituição da República propiciou à minoria esse direito, há que se satisfazer a vontade do Constituinte em se apurar os fatos determinados, naquele prazo certo de apuração. [...] o simples requerimento já é decisão constitutiva da Comissão, pela vontade da Constituição [...]" (CASTRO, José Nilo de. *CPI Municipal*. 5. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, pp. 20-22); *"O requerimento assinado por um terço dos parlamentares tem aí o seu 'ato de criação', não se trata mais de um projeto de Comissão de Inquérito. Existe o dever de criar a Comissão de Inquérito, atendidos outros pressupostos. [...] o requerimento de Comissão de Inquérito, formulado por um terço dos parlamentares, é suficiente, por si só, para provocar, de modo automático, a constituição da Comissão" (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral das Comissões Parlamentares: comissões parlamentares de inquérito*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 148).**

[18] SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. *Comissão Parlamentar de Inquérito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 46.

[19] SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito e o Conceito de Fato Determinado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 55-56.

[20] RICMPA: Art. 57. As Comissões Temporárias poderão ser: I – Especial; II – Parlamentar de Inquérito; III – Processante; IV – Externa. Parágrafo Único – As Comissões Temporárias funcionarão ordinariamente no turno da manhã.

[21] Sobre a natureza da decisão, assim já se manifestou o Supremo Tribunal Federal: *"[...] apresentado o requerimento com o número de assinaturas exigido pela Constituição Federal, tem-se a criação da comissão parlamentar de inquérito [...]. Ao Presidente da Assembleia Legislativa, considerando-o formalmente correto, cumpre ordenar que o requerimento seja numerado e publicado. Mas já neste momento ter-se-á por criada a CPI. A publicação do requerimento tem efeito meramente declaratório, dando publicidade a ato anterior, constitutivo da criação da comissão" (ADI 3619, Tribunal Pleno, Relator Ministro Eros Grau, julgado em 01/08/2006).*

[22] A única restrição regimental é dirigida às Comissões Especiais (art. 64), espécie também de Comissão Temporária, mas que não se confunde com a Comissão Parlamentar de Inquérito (art. 57, incs. I e II).

[23] Registre-se, nesse ponto, que, entendendo de forma parcialmente diversa, o Supremo Tribunal Federal, em um julgado mais remoto, reconheceu a possibilidade de limitar quantitativamente, por disposição regimental, o número de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs em funcionamento simultaneamente (ADI 1635, Tribunal Pleno, Relator Maurício Corrêa, julgado em 19/10/2000).

[24] Traduzindo a densidade normativa do princípio republicano, ensina a doutrina que ele assegura "a *eletividade, a temporariedade e a responsabilidade dos governantes*" (LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 100, p. 189-200, 2005, p. 193). Este último aspecto traduz-se na *accountability*, definida mais precisamente como "a *responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade*" (ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças públicas, democracia e accountability. Economia do setor público no Brasil*, Rio de Janeiro, vol. 1, pp. 75-102, 2004).



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador-Geral**, em 30/06/2023, às 15:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0580440** e o código CRC **0432E4BF**.