



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Mesa Diretora
Pedrinho Botaro,

Processo nº 2359/2019

Requerente: Vereador Drº Fábio Lopes

Assunto: Análise Jurídica acerca da Legalidade de Requerimento apresentado para instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Requerimento protocolizado pelo vereador Drº Fábio Lopes, solicitando análise jurídica acerca da legalidade de Requerimento apresentado pelos vereadores Willians Bezerra da Silva, Eduardo Marchiori Leite da Silva, Elisabete Tonobohn Siraque, Francisco Duarte de Lima, Luiz Alberto Ferreira de Araújo, Antonio Rodrigues da Silva, Ivanildo Pereira Lobo, objetivando a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito, para apuração de possíveis irregularidades no protocolo de intenções assinado em março de 2019, bem como em todos os contratos firmados entre a SABESP e o SEMASA, referente ao fornecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município de Santo André, conforme Requerimento de CPI nº 02/2019, processo nº 2359, data de elaboração em 13/05/2019, protocolizado em 14/05/2019.

Aduz o Requerente que, após deliberação do Plenário desta Casa Legislativa, os autos foram remetidos a D. Procuradoria para manifestação acerca da necessidade do citado requerimento ser colocado em discussão e votação pelo Plenário da Câmara, bem como observar se o mesmo atende aos requisitos determinados pela legislação em vigor.

Argumenta que a presente manifestação tem o condão de colaborar com os trabalhos desta Casa de Leis, anotando alguns pontos que entende ser relevante para o deslinde desta questão, a saber: a) previsão legal de encaminhamento ao Plenário para constituição da CPI; b) aspectos formais do requerimento; c) falta de assinaturas necessárias decorrentes da ausência de vereadores; e d) ausência de fato determinado.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ao final, conclui alegando que a **Câmara Municipal de Santo André deverá promover alteração de seu Regimento Interno caso queira se adequar a recente decisão do STF, devendo, até que se proceda esta mudança legislativa, levar ao Plenário a análise de qualquer pedido de constituição de CPI, em atendimento ao princípio da legalidade, e quanto aos requisitos formais para instituição de Comissão Processante de Inquérito – CPI, verifica-se a ausência de assinaturas mínimas para sua constituição, bem como ausência de fato determinado, razão pela qual o seu arquivamento é medida que se impõe.**

Em que pese não ter sido objeto do presente questionamento, por parte do nobre Edil, aproveitamos a oportunidade para manifestarmos sobre o Requerimento de CPI nº 04/2019, de autoria do vereador Professor Minhoca, protocolizado em 16/05/2019, tendo por objeto, investigar desde 1989 a evolução da dívida bilionária da SEMASA com a SABESP e demais assuntos correlatos, apurando as responsabilidades cível e criminal e a existência de crime de improbidade administrativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

O Direito enquanto ciência não se esgota apenas na análise do seu objeto, que é a **norma jurídica**, mas como esse objeto apresenta-se no cotidiano de uma dada sociedade, moldando sua estrutura e direcionando as condutas daqueles que a integram, sejam indivíduos ou outros entes políticos. Portanto, a principal diferença em relação as outras ciências sociais é que o Direito traz em si uma distinção mais acentuada entre os planos teórico e prático.

Portanto, podemos afirmar que o Direito é uma ciência social de caráter mais **dogmática**¹ porque pressupõe sistemas normativos que ordenam a decisão e a ação, destacando as funções diretiva e axiomática.

¹ O enfoque dogmático estrutura o conhecimento a partir de axiomas que precisam se fechar num sistema coeso. A análise é dogmática quando são coletados conceitos sobre um determinado instituto, os quais são apresentados numa linha lógica ou cronológica, tendo por fontes de leitura a própria ordem de estruturação do sistema, no



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dessa forma iremos realizar uma **análise dogmática**, a partir do estabelecimento de premissas teóricas relacionadas as Comissões Parlamentares de Inquérito - CPIs, a Lei Orgânica Municipal e ao Regimento Interno da Câmara de Vereadores, e a partir dessas premissas teóricas propormos as soluções jurídicas adequadas aos questionamentos.

2. 1. As Comissões Parlamentares de Inquérito – premissas teóricas propedêuticas

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPis) são comissões temporárias, criadas pelo Poder Legislativo, com o fim de investigar fato determinado de interesse público. Vale lembrar que a atuação das comissões parlamentares de inquérito consubstancia atuação típica do Poder Legislativo, no desempenho da sua atribuição fiscalizatória de atos conexos ao Poder Público.

Em verdade, conforme lição do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, a função fiscalizatória do Poder Legislativo pode ser classificada em controle político-administrativo e controle financeiro-orçamentário. Pelo primeiro controle, o Legislativo poderá fiscalizar e questionar os atos da Administração Pública, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de avaliar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entenda necessárias. Pelo segundo, o Legislativo realiza a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, tudo isso nos termos dos arts. 70 a 75 da Constituição.²

A fiscalização por meio da criação de comissões parlamentares de inquérito enquadra-se, portanto, no chamado controle político-administrativo, exercido pelo Poder Legislativo. É também um dos mecanismos integrantes do sistema de freios e contrapesos adotado pela Constituição Federal, uma vez que configura hipótese em que é atribuída ao Legislativo competência para fiscalizar atos praticados pelos demais Poderes.

caso do Direito, tomando-se por percurso o exame da lei, da doutrina e da jurisprudência. *in* FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 1994, p. 99.

² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2010, pg. 450.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A previsão constitucional para a criação das comissões parlamentares de inquérito está no §3º, do art. 58, nos termos seguintes:

“Art. 58 (...)

(...)

§3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.” (g/n)

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

Por tratar de norma **interna corporis**, o rito que regula a criação e o funcionamento de uma comissão parlamentar de inquérito deve seguir o procedimento que a Lei Orgânica Municipal impõe e o Regimento Interno da Casa Legislativa complementa, desde que não se dissocie dos conteúdos normativos de égide constitucional.

A Lei Orgânica do Município de Santo André, no *caput* do art. 34, assim prescreve:

“Art. 34. As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, serão constituídas pela Câmara, 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 ação, para apuração de responsabilidade civil ou criminal dos infratores.” (g/n)



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Para a criação e funcionamento de uma comissão parlamentar de inquérito é indispensável o cumprimento de 03 (três) pressupostos constitucionais, a saber: **(a) requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa; (b) indicação de fato determinado a ser objeto de investigação; (c) fixação de um prazo certo para a conclusão dos trabalhos (temporalidade).**

Portanto, o **requerimento** será de **um terço dos membros da Casa Legislativa**. É condição indispensável para criação de comissão parlamentar de inquérito o **apontamento de um fato determinado a ser investigado**, não se admite a criação de uma CPI para uma investigação de objeto genérico, inespecífico, abstrato, e a previsão de um **prazo para sua conclusão**.

Alguns debates surgem quando o regimento interno da Casa Legislativa impõe que, **ainda que assinado por, pelos menos, um terço dos membros do Câmara Legislativa, o requerimento seja submetido à aprovação plenária para se criar a comissão parlamentar de inquérito (pressuposto deflagrador).**

Sobre a constitucionalidade da disposição regimental exigindo a aprovação mencionada, **existe controvérsia na doutrina**.

Rosah Russomano de Mendonça Lima, afirma ser suficiente o **requerimento de criação assinado por um terço dos membros para provocar, de maneira automática, a criação da Comissão**, o que um número inferior de representantes não seria capaz de produzir.³ (g/n)

Nathália Masson aduz:

“Ora, se as condições inafastáveis à criação das CPis encontram-se fixadas no art. 58, §3º, da CF/88 - dispositivo este de repetição obrigatória pelas Casas Legislativas estaduais e municipais - a instauração de uma CPI, em qualquer âmbito federativo, não pode depender de deliberação plenária, sendo suficiente a subscrição do requerimento por 1/3 dos membros do Poder Legislativo, somada aos demais requisitos constitucionais.”

³ LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. **Comissões Parlamentares de Inquérito**, Revista Forense nº 151, p. 86.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Segundo consignou o STF, **sujeitar o requerimento de Constituição da comissão à aprovação da maioria parlamentar, além de representar óbvio e inaceitável embaraço ao exercício de uma das atividades legislativas mais expressivas - a fiscalizatória -, importaria em violação ao direito das minorias de investigar determinado fato mesmo contra a vontade daqueles que compõem o bloco majoritário.***⁴ (g/n)

No mesmo sentido é o entendimento de André Ramos Tavares, senão vejamos:

*“Em decorrência do vetusto e antifederativo princípio da simetria, os requisitos para a criação de CPI, contidos na Constituição Federal, foram considerados, pelo STF, como de observância obrigatória pelas casas legislativas dos Estados-membros. **Com esse fundamento, declarou-se a inconstitucionalidade de dispositivo da XII Consolidação do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que impunha, como condição para constituir-se a CPI, a aprovação em Plenário do seu requerimento (exigência diversa é a reserva de plenário no âmbito do próprio CN, analisada a seguir). Isso porque, pela Constituição Federal, para a criação de CPI, basta requerimento de 1/3 dos membros da Assembleia Legislativa ao seu Presidente (além dos demais requisitos), não sendo necessária a deliberação plenária. Argumento mais sólido, que igualmente afastaria a constitucionalidade da exigência paulista, também utilizado pelo STF, é o de que a referida exigência plenária teria o condão de frustrar a garantia das minorias parlamentares.***⁵ (g/n)

A discussão sobre a temática do **direito público subjetivo das minorias** surgiu no bojo da **CPI do Apagão Aéreo**, instalada para investigar as causas, as consequências e os responsáveis pela crise ocorrida no setor aéreo brasileiro, observados os requisitos do art. 58, § 3º, da Carta Republicana.

Após ter sido efetivamente instalada, o Plenário da Câmara dos Deputados desconstituiu o ato de criação da CPI. Contra esse ato da Mesa e do presidente da Câmara dos Deputados, foi impetrado o **MS 26.441**. O Supremo Tribunal Federal, seguindo o voto do Ministro Celso de Mello, determinou a instauração da CPI, sob pena de violação do

⁴ MASSON, Nathália. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed., Salvador: Editora JusPodvm, 2016, p.625.

⁵ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1239.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

direito público subjetivo das minorias, mesmo contra a vontade da maioria da Casa.

Nesse sentido:

*“EMENTA: (...). Existe, no sistema político - jurídico brasileiro, um verdadeiro **estatuto constitucional das minorias parlamentares**, cujas prerrogativas — notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar — devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares. — A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre -se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. — O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa prerrogativa constitucional inconsequente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta no âmbito de cada uma das Casas do Congresso Nacional. — A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar, por período certo, sobre fato determinado. Precedentes: MS 24.847/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g. — A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um **desrespeito ao direito do próprio povo**, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional (...). A **rejeição de ato de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, pelo Plenário da Câmara dos Deputados**, ainda que por expressiva votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria Constituição da República outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional.”⁶ (g/n)*

O requerimento, nesse caso, seria ato definitivo, que independeria de deliberação plenária, seja por maioria simples ou absoluta.

⁶ STF, MS nº 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, 18/12/2009.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

No entanto, apesar do entendimento no sentido da criação automática, **não é incomum encontrarmos argumentos na doutrina, posicionando-se favorável a mitigação dos direitos das minorias.**

Luiz Carlos dos Santos Gonçalves aduz que **“não há ignorar, todavia, a existência de tensão entre o direito da minoria à instauração de comissões de investigação e o direito do Poder Legislativo usar com moderação as prerrogativas que lhe foram assinadas, autolimitando seu espaço de atuação.”**⁷ (g/n)

Segundo Alexandre Issa Kimura:

*“Salienta-se que a sujeição do requerimento assinado por, pelo menos, um terço dos membros, à **deliberação plenária** justifica-se pela necessidade de se avaliar, pela Casa Legislativa, a importância, a necessidade e a prioridade das investigações.*

*Ao deixar a possibilidade de se criar CPI sem deliberação plenária **“abrem-se as portas”** às investigações desmotivadas, desarrazoadas, utilizadas, não raras vezes, como instrumentos de perseguição política e desvinculadas do interesse público.*

*Ademais, a deliberação plenária permitiria avaliar a conveniência de qual investigação seria de maior interesse para a sociedade, principalmente nas Câmaras onde se impõem número máximo de funcionamento concomitante de comissões de inquérito.”*⁸ (g/n)

Dessa forma, a deliberação plenária serviria para coibir o **desvio de poder na função legislativa**. Outro ponto considerado de suma importância pelo doutrinador é que não se deve confundir **requerimento de criação** com **ato de criação de CPI**.

Continua a discorrer sobre o assunto Alexandre Issa Kimura:

⁷ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes de investigação**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p. 43.

⁸ KIMURA, Alexandre Issa. **CPI: teoria e prática**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p. 27.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“A Constituição exige que o requerimento de criação seja assinado por, pelo menos, um terço dos membros da Câmara dos Deputados, do Senado, em conjunto ou separadamente.

O requerimento é ato subordinado à aprovação por alguma pessoa ou órgão. A autoridade ou órgão competente pode ou não aceitá-lo.

Eis o ponto nevrálgico. Se, por um lado, submeter à aprovação plenária a criação de CPI vulneraria o direito das minorias exercerem o direito de investigação; de outro, esse instrumento, sem deliberação plenária, a quem se dirigia o requerimento, que determinará a necessidade e conveniência da investigação, poderá servir à perseguições motivadas por interesses políticos ou pessoais dessas minorias.

Nenhum instrumento constitucionalmente legitimado pode servir como arma de minorias visando perseguições políticas ou pessoais. Como também, não pode a maioria contornar e inibir, por meio de deliberação plenária, eventual investigação. O abuso dessas prerrogativas configura verdadeiro desvio de poder na função legislativa.

A diretriz, tanto para a minoria, quanto à maioria, deverá ser, em qualquer hipótese, o interesse público.”⁹ (g/n)

Vale, por fim, ressaltar que deixou assente o Supremo Tribunal Federal que **não há vedação constitucional a que as Casas Legislativas estabeleçam regimentalmente limites para a criação simultânea de Comissões Parlamentares de Inquérito.**

Com base nessa orientação, o STF considerou constitucional regra do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que **veda a criação de mais de 05 (cinco) CPIs simultâneas naquela Casa Legislativa**, ao julgar por maioria de votos a improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade requerida pelo Partido dos Trabalhadores, contra o §4º, do art. 35, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados **sob o entendimento de que o artigo impugnado é norma disciplinadora do**

⁹ KIMURA, Alexandre Issa, **Ob. cit.**, p. 28.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

funcionamento da Câmara dos Deputados, compatível com o referido dispositivo constitucional.¹⁰

O atual entendimento que prevalece na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é o de que, **uma vez cumpridos os 03 (três) pressupostos constitucionais¹¹, a criação da comissão parlamentar de inquérito é determinada no ato mesmo da apresentação do requerimento ao Presidente da Casa Legislativa, independentemente de deliberação plenária.** Significa dizer que, com a entrega do requerimento ao Presidente da Casa, tem-se por criada a comissão parlamentar de inquérito. Não pode, nem o Presidente da Casa, nem o respectivo Plenário frustrar a criação da comissão parlamentar, desde que os requerentes tenham cumprido fielmente os requisitos constitucionais para sua instalação.

Ainda, segundo o Supremo Tribunal Federal, a publicação do requerimento tem efeito meramente declaratório, dando publicidade a ato anterior, constitutivo da criação da comissão. No ato da apresentação do requerimento ao Presidente da Casa legislativa, desde que cumpridos os requisitos necessários, surge a comissão, **cabendo aos subscritores do requerimento, depois de numerado, lido e publicado, reunirem-se, com qualquer número, para materializar, de fato, sua instalação.**¹²

Em relação ao **pressuposto material**, a doutrina estabelece que **o fato determinado** é o que está caracterizado no mundo fenomênico, preciso em seu conteúdo e delimitado em extensão, que gera situação de irregularidade frente ao ordenamento jurídico ou anormalidade em face do interesse público. O fato não pode ser vago, impreciso, todavia, outros fatos, desde que intimamente relacionados com o principal, podem ser objetos de investigação.¹³

A indicação do fato determinado tem, também, a função de atuar como garantia para os indivíduos atingidos pela investigação, haja vista que eles não estarão

¹⁰ STF, ADI nº 1635/DF, Rel. Min. Mauricio Corrêa, em 05/03/2004.

¹¹ O Presidente da Câmara Legislativa possui a competência para indeferir requerimento que não possua os 03 (três) pressupostos constitucionais, previstos no art. 58, §3º, da CF, como por exemplo a não existência de fato determinado. (STF, MS 33521/DF, Relator Ministro Marco Aurélio de Mello, 22/04/2015)

¹² STF, MS 24831/DF; MS 24845/DF; MS 24847/DF; MS 26441/DF.26.441, todos de Relatoria do Ministro Celso de Mello; ADI nº 3619, Relator Ministro Eros Grau.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

obrigados a prestar à comissão nenhuma informação sobre assunto não conexo com o fato apontado como motivador da sua criação. Com efeito, há decisões do Supremo Tribunal Federal desobrigando convocados por CPI de prestarem depoimentos, sob o argumento de que a convocação havia sido expedida tendo por fim, a investigação de fato absolutamente estranho àquele especificado inicialmente como objeto das investigações.

É certo que o fato determinado não precisa ser único. Nada impede que a comissão parlamentar investigue mais de um fato, desde que eles sejam determinados. Ademais, a indicação do fato determinado no momento da criação da comissão parlamentar não impede a apuração de outros fatos conexos a ele, ou, ainda, de outros fatos inicialmente desconhecidos, que surgirem durante a investigação, bastando, para que isso ocorra, que haja um aditamento do objeto inicial da CPI.¹⁴ Com efeito, o Supremo Tribunal Federal tem ressaltado que as CPis não estão impedidas de investigar fatos novos que se vinculem, intimamente, ao fato principal.¹⁵

A ampla elasticidade da locução “**fato determinado**”, a CPI pode ser criada para investigar **irregularidades** ocorridas na Administração Pública ou para investigar questões vinculadas à **ordem pública, política e social**, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, vejamos:

“(...) além da função contramajoritária fiscalizatória do Poder Executivo, reiteradamente assentada por esta Corte, as CPis figuram como instrumento essencial das atividades parlamentares como um todo, na medida em que objetivam “reunir dados e informações para o exercício das funções constitucionais conferidas ao Parlamento” (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Conflito entre poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 174), de forma que viabilizam a atividade parlamentar em sua plenitude. Em outras palavras, incumbe às Comissões em apreço não apenas as atividades de fiscalização. As CPis também têm como horizonte instrumentalizar a atividade legiferante do Parlamento, a avaliação da conveniência de alocação de recursos e de financiamento de políticas públicas, etc. Nesse cenário, é natural que se confira às CPis ampla autonomia para o exercício do relevante múnus. (...) Há, portanto, espaço para

¹³ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Comissões parlamentares de inquérito: poderes de investigação**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p. 55.

¹⁴ STF, Habeas Corpus nº 71.039/RJ, Rel. Min. Paulo Brossard, 07/04/1994.

¹⁵ STF, Habeas Corpus nº 71.231, Rel. Min. Carlos Velloso, 05/05/1994.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

que o Parlamento se movimente com certa discricionariedade nos quadrantes das diversas possíveis linhas investigativas a serem traçadas. (...) o âmbito de atuação da CPI deve ser compreendido não apenas a partir do destinatário subjetivo da apuração, mas, sobretudo, do âmbito material de investigação à luz das funções essenciais conferidas pela CF ao Congresso Nacional. (...) Como se nota, atos praticados na esfera privada não são imunes à investigação parlamentar, desde que evidenciada a presença de interesse público potencial em tal proceder. Sendo assim, mais que sustentáculo da responsabilização civil ou criminal, a apuração empreendida no contexto das CPIs deve guardar relação instrumental com o conjunto das atividades parlamentares. Ou seja, o que deve ser perquirido, portanto, é a existência potencial de interesse público no objeto de investigação, sob a perspectiva das competências, no caso concreto, do Senado Federal. (...) Sendo assim, considerando que os fatos apurados têm abrangência nacional, relacionam-se ao futebol, esporte de inegável predileção nacional (nas palavras de Nelson Rodrigues, "o Brasil é a pátria das chuteiras"), e reconhecendo que o tema está inserido nas competências legislativas do Congresso Nacional (desporte e lazer como instrumentos de promoção social), não verifico que a investigação incorra em devassa desprovida de interesse público ou que desborde da competência constitucional das CPIs. (...) Mesmo que se admita que o impetrante não figure como investigado formal, diante da condição de alto dirigente da CBF [Confederação Brasileira de Futebol], ao que parece, encontra-se em situação de íntima ligação aos fatos em apuração, de forma que sua focalização como alvo não escapa dos limites do fato que motivou a constituição da Comissão. Ora, se o objetivo da Comissão é investigar atos praticados pela CBF, é natural, e até inevitável, que a apuração recaia também sobre seus altos dirigentes, notadamente do impetrante. Além disso, segundo a jurisprudência deste Supremo, a CPI "não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal."¹⁶ (g/n)

Necessário aduzir que a expressão **“fato determinado”** se caracteriza como um **conceito jurídico indeterminado**, cujo conteúdo preciso é verificado em cada caso concreto, variando, de tal modo, no tempo e no espaço, sendo seu conceito informado, no entanto, com ideias fundantes, constitucionalmente estabelecidas.

¹⁶ STF, MS 33751, Rel. Min. Edson Fachin, 31/03/2016.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dessa maneira o **conceito jurídico** pode sofrer alterações frequentes em função do contexto normativo e, nem sempre, corresponde à realidade que regula, podendo o Direito, como bem acentua Lourival Vilanova, tratar diferentemente, coisa distintas, assim construindo suas próprias realidades.¹⁷

Pode-se fundamentar esta variabilidade, também, pelo **conteúdo semântico** abrangido pelo **conceito jurídico**, que recebe influências dos aspectos espacial e temporal, gerando alterações de significado ao longo do tempo.

A temática da indeterminação dos **conceitos jurídicos** teve seu maior desenvolvimento no campo do **Direito Administrativo**, representando um dos problemas mais sérios, no exercício da função administrativa. Sua origem remonta a Áustria do século XIX, tendo como ponto fulcral, saber se os **conceitos indeterminados** utilizados pelo legislador eram ou não suscetíveis de controle pelos tribunais administrativos.¹⁸

A compreensão da existência ou não de controle dos atos administrativos, por sua vez liga-se à possibilidade de haver na aplicação dos **conceitos jurídicos indeterminados** margem para o exercício da **discricionariedade administrativa**. A aceitabilidade ou não da discricionariedade, ou seja, a atuação livre da autoridade ou a margem de livre apreciação pela autoridade em maior ou menor grau, dependeu, ao longo dos tempos, das concepções políticas dominantes no Estado.¹⁹

Diante das observações acima apresentadas, a doutrina e a jurisprudência, tentam estabelecer um **real limite e extensão do que se entende por fato determinado**.

José Nilo de Castro, assim leciona sobre fato determinado:

*“Com efeito, é obrigatória a indicação de **fato indeterminado** quanto à fixação do prazo no ato criador da CPI. Os objetivos da Comissão têm que ser determinados. O inquérito parlamentar, instrumento legítimo de controle democrático do poder político, não pode ser utilizado de forma abusiva. A Carta Federal (art. 58, §3º) e a Lei nº*

¹⁷ VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo**. 4ª ed., São Paulo: Editora Noeses, 2010, p. 17.

¹⁸ SOUSA, Antonio Francisco de. **Conceitos indeterminados no direito administrativo**. Coimbra: Editora Almedina, 1994, p. 34.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

1.579/52 (art. 1º) expressamente exigem para a apuração fato determinado, sendo vedado à CPI fazer devassa nos atos e contas do administrador público municipal.²⁰ (g/n)

E continua o citado autor exemplificando o que não seriam considerados **fatos determinados:**

“Assim, não teria objeto determinado uma CPI instituída, v.g., para apurar denúncia relativa a celebração irregular de contratos ou convênios pela Prefeitura com pessoas físicas e jurídicas. Daí a questão: que irregularidade seria esta concretamente plasmada em contratos ou convênios com pessoas físicas ou jurídicas? E quais os contratos e convênios, seus objetos e suas características? Nada se teria de determinado aí a ensejar objeto de CPI, na moldura constitucional.

Também não possuiria objeto determinado CPI criada para apuração de irregularidades praticadas pela Administração atual e passada de uma Prefeitura, compreendendo todos os processos de licitação e todas as contratações de servidores.

Exsurge a questão: que presumíveis irregularidades (haveria que ser presumidas, senão seriam já irregularidades constatadas e apuradas) praticara aquela Administração passada e atual, e em que processos licitatórios e de contratações de servidores?

*Nada aqui também haveria de preciso e determinado, como impõe a Constituição na criação da CPI, além de atos praticados pela Administração passada, submetidas já ao Tribunal de Contas.”*²¹ (g/n)

Extraí-se do entendimento acima que, **fato determinado** é aquele que se pode individualizar dentro de um universo de outros fatos administrativos. Seria, por exemplo, flagrantemente inconstitucional a criação de uma CPI para investigar **"todos os contratos firmados pelo Poder Executivo"**, ou **"os desvios de conduta dos membros do Poder Judiciário"**.

¹⁹ SOUSA, Antonio Francisco de. **Ob. cit.**, p. 34.

²⁰ CASTRO. José Nilo de. **A CPI municipal**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. P. 50.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, possui o mesmo entendimento sobre o assunto, senão vejamos:

*“Ementa: I - Mandado de segurança impetrado com o objetivo de suspender e anular os trabalhos de Comissão Parlamentar de Inquérito, **instaurada a fim de apurar fatos genéricos**. II – As CPIs devem ser precedidas de requerimento de um terço dos membros parlamentares, e serem instauradas para apuração de **fatos determinados, concretos, específicos, com prazo certo para conclusão. No caso em apreço, existem outros meios à disposição do Poder Legislativo para o fim de fiscalizar e controlar a entidade pública recorrida, não devendo ter continuidade a Comissão instaurada.** III – Sentença de procedência. Recurso improvido.*

(...)

*No caso em apreço, a CPI foi criada pelo Ato nº 157/2009, da Mesa da Câmara Municipal de Marília, tendo como motivação a apuração das **“reais circunstâncias que levaram a Fundação Municipal de Ensino Superior de Marília – FUMES à condição de inabilitada para a celebração de convênio com o Sistema Único de Saúde – SUS, além dos motivos apresentados no requerimento em epígrafe”**.*

5. Dessarte, existem outros meios à disposição do Poder Legislativo para o fim de fiscalizar e controlar a entidade pública recorrida. O Requerimento Legislativo nº 1646/2009, bem como o Ato Legislativo nº 157/2009 (de criação da CPI) não demonstram a presença dos pressupostos para a instauração da CPI, elencados pelo artigo 58, §3º, da Constituição Federal.

(...)

*Verifica-se que os atos da Câmara Municipal de Marília referiram-se a **fatos genéricos**, para **“evidenciar à população representada na Casa de Leis, as reais circunstâncias que levaram a FUMES à condição de inabilitada para o Convênio com o SUS”** (fls. 36), objetivando apenas **“averiguar”** e, **“se nada for encontrado, dar-se-ia um atestado de idoneidade”** (fls. 61), ou seja, não tratam de um fato determinado, específico, como determina a norma legal.*

²¹ CASTRO. José Nilo de. **Ob. cit.**, p. 50.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Se a recorrida teve as contas aprovadas pelo Tribunal de Contas, conforme comprovado às fls. 47/59, não há que se falar em instauração de CPI neste átimo, dispondo a Câmara de outros meios fiscalizatórios, tais como a convocação do Diretor ou Presidente da Fundação para esclarecimentos públicos, ou a instauração de auditoria financeira e orçamentária e solicitação de informações por escrito aos responsáveis.”²² (g/n)

Segundo o Supremo Tribunal Federal, o Presidente da Câmara Legislativa possui a competência para indeferir requerimento que não possua os 03 (três) pressupostos constitucionais, previstos no art. 58, §3º, da CF, como por exemplo a não existência de **fato determinado**, por ser um **ato interna corporis**, senão vejamos:

“MANDADO DE SEGURANÇA — COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO — REQUISITOS — COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA CASA LEGISLATIVA — MEDIDA ACAUTELADORA — INDEFERIMENTO.

1. Ricardo José Magalhães Barros, deputado federal, impetra mandado de segurança contra ato por meio do qual o Presidente da Câmara dos Deputados indeferiu pedido de instauração de comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a metodologia de elaboração e divulgação de pesquisas e os reflexos no resultado das eleições. Segundo narra, a autoridade dita coatora, ao afastar a caracterização de fato certo a justificar a formalização da comissão, trouxe inegável prejuízo à participação da minoria parlamentar no processo democrático.

Alega o integral cumprimento dos requisitos consagrados no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal. Enfatiza a adesão de 1/3 dos membros da Casa Legislativa, a limitação de prazo em conformidade com a previsão do § 3º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e a existência de situação fática devidamente demarcada.

No tocante ao último pressuposto, alerta para o elevado grau de indeterminação. Aduz a pouca densidade normativa do § 1º do aludido preceito regimental, o qual confere indesejada discricionariedade decisória ao Presidente da Câmara dos Deputados.

²² TJSP, Apelação nº 239965320098260344, 7ª Câmara de Direito Público, Relator Desembargador Guerrieri



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Evoca precedentes do Tribunal para ressaltar o caráter essencialmente jurídico da matéria. Afirma que, no requerimento, ficou delineado o objeto da investigação, deforma a permitir o controle jurisdicional das futuras medidas instrutórias.

Destaca o interesse público, porquanto a manipulação de pesquisas eleitorais tem significativa repercussão no resultado das urnas.

Noticia a existência de tratamento não isonômico por parte do Presidente da Câmara, que determinou a publicação de três requerimentos para criação de comissões parlamentares de inquérito, todas dotadas das mesmas características do pleito cujo seguimento foi obstado.

Sob o ângulo do risco, sustenta a utilização estratégica da previsão do § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco a quantidade de comissões parlamentares de inquérito em funcionamento concomitante.

Postula o implemento de medida acauteladora para determinar-se a sequência do Requerimento nº 01/2015 ou, sucessivamente, o afastamento da apreciação de pedidos posteriores, de forma a impedir a configuração do preceito limitador acima mencionado.

Ao fim, requer o deferimento da ordem, nos termos em que pretendida na impetração.

Considerada a necessidade de fortalecimento da harmonia entre os Poderes, Vossa Excelência determinou a prévia oitiva da autoridade dita coatora.

Em informações, o Presidente da Casa Legislativa ressalta a ausência de fato determinado a ensejar a instauração de comissão parlamentar. Cita o artigo 13 do Regimento para apontar não configurada a ofensa ao direito de minoria parlamentar, em virtude da inclusão do partido político do qual o impetrante faz parte na maior bancada da Câmara. Argumenta com a própria competência para avaliar a presença dos requisitos necessários à formalização da investigação, consoante o § 2º do artigo 35 e o § 1º do artigo 137, ambos do regramento interno.

Rezende, julgado em 28/01/2013.

Identificador: 310031003500340031003A00540052004100 Conferência em <http://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O processo encontra-se concluso para a apreciação do pedido liminar.

2. Percebam as balizas objetivas reveladas. O impetrante busca obter pronunciamento judicial que, à luz do princípio democrático, garanta a sequência de requerimento voltado à instalação de comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar aspectos ligados à metodologia utilizada nas pesquisas que tradicionalmente antecedem pleitos eleitorais.

Discute-se a validade de ato praticado pelo Presidente da Câmara, que, ao considerar ausente fato determinado a ser apurado, negou seguimento ao Requerimento nº 01/2015, subscrito por 171 parlamentares.

Os documentos que instruem a peça primeira não permitem que se conclua, no campo precário e efêmero, pela violação aos dispositivos constitucionais evocados. Os artigos 35 e 137 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados conferem ao Presidente a competência para apreciar a presença dos requisitos atinentes à instalação da comissão parlamentar, não havendo que se falar, de início, em atuação que tenha extrapolado os limites fixados nos citados preceitos.

No mais, é de se trazer à baila o entendimento adotado no Mandado de Segurança nº 20.941, relator ministro Sepúlveda Pertence, no qual o Supremo, ainda que relativamente ao processo de impedimento do Presidente da República, reconheceu a atribuição do Chefe da Casa Legislativa para o exame liminar da idoneidade do requerimento formalizado.

3. Ante o quadro, indefiro a medida acauteladora.²³ (g/n)

Por fim, importante salientar a necessária observância da pertinência federativa, portanto, é um imperativo da forma federal adotada por nossa República que as Casas Parlamentares não se imiscuam, umas, nas atribuições conferidas às outras. Os fatos investigáveis devem, assim, guardar relação com as competências legislativas do ente federal ao qual pertence a Casa Parlamentar.

²³ STF, MS 33521/DF, Relator Ministro Marco Aurélio de Mello, 22/04/2015.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em relação ao **pressuposto temporal**, a comissão parlamentar de inquérito deve ser criada por **prazo certo**, vale dizer, é obrigatória a indicação de um prazo certo para a conclusão dos seus trabalhos. Essa indicação de um prazo certo, porém, não é peremptória, haja vista que são permitidas sucessivas prorrogações, desde que no âmbito da mesma legislatura, observados os requisitos regimentais para essa postergação.

Sob outro aspecto, importante salientar que a Constituição Federal prescreve que as comissões parlamentares de inquérito dispõem de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes destaca a imprecisão do texto constitucional, ao outorgar às comissões parlamentares de inquérito os "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais", uma vez que no ordenamento jurídico brasileiro inexistente, em regra, o juiz-investigador, tarefa essa deixada institucionalmente a cargo das Polícias Civil e Federal e do Ministério Público, em face da adoção do processo acusatório, onde a separação entre o juiz e o órgão acusador é extremamente rígida. **Nesse sentido, completa o autor, seria melhor a menção aos "poderes instrutórios" dos juízes, que podem ser por eles exercidos durante a instrução processual penal.**²⁴

É certo, porém, que esses poderes não são ilimitados, tampouco alcançam todas as matérias de competência dos membros do Poder Judiciário. Com efeito, há medidas determináveis pelos membros do Poder Judiciário que não podem ser adotadas pelas comissões parlamentares de inquérito, tais como a autorização para interceptação das comunicações telefônicas e a decretação da indisponibilidade de bens do investigado. É que, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, há, no ordenamento constitucional brasileiro, certas medidas que só podem ser adotadas por membros do Poder Judiciário. Nenhum outro órgão da República, nem mesmo as comissões parlamentares de inquérito, que são dotadas de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, poderá determiná-las. São, as medidas protegidas pela cláusula de "reserva de jurisdição", há muito assentada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.²⁵

²⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 25ª ed., São Paulo: Atlas, 2010, pg. 452.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A investigação realizada por comissão parlamentar de inquérito qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, não se confundindo com a investigação realizada pela polícia judiciária e pelos ministérios públicos. Essa natureza autônoma da investigação parlamentar permite a criação de comissão 'parlamentar de inquérito para investigar fato determinado que já esteja sendo investigado em inquéritos policiais ou processos judiciais regularmente instalados, situação em que as investigações correrão paralelamente.

Os poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito criadas pelas Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), não alcançam fatos ligados estritamente à competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como já mencionado.

Da mesma forma, os poderes da investigação parlamentar não alcançam os chamados atos de natureza jurisdicional, assim entendidos aqueles praticados por membros do Poder Judiciário no desempenho de sua atividade típica (decisões judiciais). É que, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a intimação de magistrado para prestar esclarecimentos perante comissão parlamentar de inquérito sobre ato jurisdicional praticado ofenderia o princípio constitucional da separação de Poderes, haja vista que a atuação do magistrado no exercício profissional é intangível, não podendo sofrer ingerências de outros Poderes.²⁶

Dessa forma, os membros do Poder Judiciário não estão obrigados a comparecer perante comissão parlamentar de inquérito para prestar depoimento a respeito da função jurisdicional, isto é, sobre sentenças judiciais por eles proferidas. O magistrado poderá ser convocado para depor perante comissão parlamentar, mas, tão somente, sobre sua atuação como administrador público, na prática de atos administrativos; se a convocação é para depoimento a respeito de suas decisões judiciais, é ilegítima, por ofensa ao princípio da separação de Poderes, que não autoriza o controle externo da atividade jurisdicional.

²⁵ Sobre a cláusula "reserva de jurisdição", consultar MS nº 23.4521-RJ, Rel. Min. Celso de Mello, 19/09/1999.

²⁶ STF, Habeas Corpus nº 80.089/RJ; Habeas Corpus nº 79.441/DF; Habeas Corpus nº 80.539/PA, dentre outros.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esclarecemos que os poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito alcançam somente fatos determinados relacionados ao interesse público. Se o fato ou negócio é de interesse exclusivamente privado, sem nenhum nexo causal com a gestão da coisa pública, sua investigação poderá ser realizada por outros órgãos do Estado, tais como as polícias, mas não por comissão parlamentar. Entretanto, a investigação parlamentar poderá incidir sobre negócios privados, desde que desses advenha repercussão de interesse público.

As comissões parlamentares de inquérito têm competência para, por ato próprio, convocar e inquirir pessoas, seja na condição de testemunha, seja na condição de investigado. Podem, até mesmo, lançar mão da polícia judiciária para localizar testemunha cujo endereço seja desconhecido, para o fim de proceder à intimação. Podem, ainda, determinar a condução coercitiva de testemunha, no caso de recusa ao comparecimento.

Entretanto, a comissão parlamentar tem o dever de respeitar os direitos constitucionais dos depoentes durante as sessões de trabalho, sob pena de invalidade de seus atos.

O depoente tem o direito de permanecer calado durante o interrogatório, negando-se a responder àquelas indagações formuladas pelos integrantes da comissão parlamentar que, no seu entender, possam incriminá-lo, pois ninguém pode ser obrigado a depor contra si mesmo. O direito constitucional ao silêncio (art. 5º, LXIII) pode legitimamente ser invocado pelo depoente sempre que, a seu critério, ou de seu advogado, as respostas a serem dadas às perguntas formuladas pelos parlamentares possam levar à sua autoincriminação.

A condição de testemunha não afasta do depoente o direito constitucional ao silêncio. Com efeito, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o direito ao silêncio alcança o depoente na condição de investigado e, também, na condição de testemunha, independentemente da formalização, ou não, do compromisso de dizer a verdade, sempre que a resposta à pergunta formulada, a critério dele, depoente, ou de seu advogado, possa atingir a garantia constitucional de não autoincriminação.²⁷

²⁷ STF, Habeas Corpus nº 79.589/DF, Rel. Min. Octávio Gallotti, 05/04/2000.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por fim, vale lembrar que os trabalhos da comissão parlamentar de inquérito têm caráter meramente inquisitório, de preparação para a futura acusação, a cargo do Ministério Público, razão pela qual não é assegurado aos depoentes o direito ao contraditório na fase da investigação parlamentar.

Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, a convocação de testemunhas e de indiciados deve ser feita com observância das regras constantes do Código de Processo Penal sobre o chamamento de indivíduos para participar do processo. Por isso, "não é viável a intimação por via postal ou por via de comunicação telefônica. A convocação deve ser feita pessoalmente".²⁸

O poder de convocação das comissões parlamentares de inquérito alcança não só autoridades públicas, inclusive Ministro de Estado e membros do Ministério Público, mas também quaisquer particulares.

Na execução dessa medida, as comissões parlamentares poderão, se necessário, utilizar da polícia judiciária para localizar testemunha cujo endereço seja desconhecido, para o fim de proceder à intimação. Poderão, ainda, determinar a condução coercitiva da testemunha, no caso de recusa ao comparecimento.

O poder de condução coercitiva exercido pelas comissões parlamentares de inquérito, porém, não alcança o convocado na condição de investigado, em respeito ao princípio da não autoincriminação.²⁹

Podem, também, determinar as diligências, as perícias e os exames que entenderem necessários, bem como requisitar informações e buscar todos os meios de prova legalmente admitidos.

Na obtenção de documentos e informações necessárias à comprovação do fato investigado, poderão as comissões determinar a busca e apreensão de documentos, desde que essa medida não implique violação do domicílio das pessoas, porquanto a busca

²⁸ STF, Habeas Corpus nº 71.421, Rel. Min. Celso de Mello, 03/05/1994.

²⁹ STF, Habeas Corpus nº 83.703/SP, Rel. Min. Marco Aurélio de Mello, 08/12/2003.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

e apreensão domiciliar é medida da competência exclusiva do Poder Judiciário, em razão da reserva de jurisdição constitucionalmente estabelecida (art. 5º, XI).

As conclusões das comissões deverão — se for o caso — ser encaminhadas ao Ministério Público, para que este promova a responsabilização civil ou criminal dos infratores. As CPIs não julgam pessoas, nem tampouco as denunciam ou condenam. Não há como pretender confundir as funções institucionais de cada órgão constitucional próprio (Ministério Público e Parlamento).

Por derradeiro, a legislação que rege a matéria no âmbito da Federação é a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.

2.2. A Lei Orgânica Municipal - premissas teóricas propedêuticas

A principal competência legislativa dos Municípios é a capacidade de auto-organização através da edição da sua Lei Orgânica. Essa competência está prevista no art. 29 da Constituição Federal, consoante se observa pelo seu *caput*, abaixo:

*“Art. 29. O Município reger-se-á por **lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos.**”*
(g/n)

Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do Ministro Alexandre de Moraes:

*“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de auto-organizar-se através da edição de sua **Lei Orgânica**, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. **A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, já tendo sido estudado anteriormente.**”³⁰* (g/n)



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Municípios se subordinavam ao regramento expedido pelos Estados-membros dentro dos quais se encontrassem, exceção feita pelo Estado do Rio Grande do Sul. Nas demais unidades da federação, a Administração Estadual era quem se incumbia de ditar a Lei Orgânica dos Municípios.

Parece acertado o entendimento de que a possibilidade de elaboração da referida Lei Orgânica reveste-se hoje de um imperativo da Constituição Federal em face dos Municípios. Quer-se dizer com isso que, na verdade, o Município está investido não numa faculdade de elaboração da tratada lei, mas no **poder-dever** de criar e promulgar seu documento básico.

Discussão demasiadamente acadêmica se coloca como inevitável neste momento. É a questão de ser ou não a **Lei Orgânica** uma “**Constituição Municipal**” ou “**uma espécie de Constituição Municipal**”.

A corrente chamada “**municipalista**” afirma que, na verdade, se trata “**de autêntica Constituição Municipal: tem forma de Constituição, essência e função constitucionais, apenas designada Lei Orgânica**”.³¹

Seja Constituição Municipal ou não, o fato é que a Lei Orgânica é documento disciplinador no âmbito municipal e, nessa esfera, a partir do momento de sua promulgação passa a constituir o fundamento de validade de todas as demais normas que gravitem, por destino, no interior de tal seara.

Ousamos até afirmar que esse caráter fundante da Lei Orgânica se presta à verificação da adequação das demais leis em relação a si. Significa que, promulgada a Lei Orgânica, passa a existir uma vinculação das demais normas em torno de si, sejam tais normas atuais (já existentes) ou futuras. E, em vista disso, é possível afirmar que, quanto àquelas, pode muito bem ser erificado a conhecido fenômeno da recepção das normas. Com relação às outras (as normas futuras) opera-se obviamente a citada vinculação que,

³⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.

³¹ CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Fundação Prefeito Faria Lima). **Breves anotações à Constituição de 1988**, São Paulo: Atlas, 1990, pg. 131.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

não observada, dá lugar à desconformidade, cuja consequência é a ilegalidade/inconstitucionalidade.

Toda a argumentação levantada a respeito dessa posição de supremacia da Lei Orgânica, bem como da limitação desta, pode ser sintetizada do modo seguinte: devemos pensar que a Lei Orgânica recebe seu fundamento lógico da Carta Federal e esta, de sua vez, determina a observância de certos parâmetros dentro dos quais se encontram os princípios da própria Constituição Federal, os princípios da Carta Estadual, as regras constitucionais destinadas especificamente à organização dos Municípios, dentre outras regras de condicionamento e observação obrigatórias.

Em suma, uma vez promulgada dentro dos parâmetros que lhe impõe a Carta Federal, a Lei Orgânica passa a constituir a verdadeira fonte de validade de todo o ordenamento jurídico municipal.

Importante questão a ser respondida é qual o conteúdo material da Lei Orgânica? A resposta a tal indagação é obtida a partir do próprio Texto Constitucional.

Consigne-se, a propósito, que a Constituição Federal é a sede do fundamento de validade da Lei Orgânica, de modo que é ali que se encontram plasmados os dispositivos e princípios que determinam a regência daquela. Equivale dizer que, a Lei Orgânica como espécie de Constituição Municipal – no sentido de caracterizar-se como o conjunto de preceitos jurídicos disciplinadores dos atributos da autonomia municipal -, cuida ela de discriminar matérias de interesse local de competência exclusiva do Município, nos termos do art. 30, I da Constituição Federal, na hipótese de serem observadas as peculiaridades locais, bem como a matéria de competência comum que a Constituição Federal lhe reserva simultaneamente com a União e Estados (art. 24) e aquela dita suplementar.

Isso quer dizer que todos os assuntos de peculiar interesse dos Municípios deverão ser tratados pela Lei Orgânica, tais como: Saúde, Educação, Segurança, Assistência Social, Orçamento, Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, **Direitos e Deveres dos Vereadores**, Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e Diretores Municipais, Julgamento das Prestações de Contas do Executivo e Legislativo, Julgamento dos Mandatos de Prefeitos e Vereadores, Remuneração dos Agentes Políticos e dos Servidores



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Municipais, Código de Postura e Edificações, Código Tributário Municipal regulamentando a arrecadação do Município, licitações e contratos municipais, legislação do meio ambiente e patrimônio histórico e cultural, enfim, todo e qualquer assunto de interesse direto do Município deve ser tratado na sua Lei Orgânica que, regulamentando o assunto, terá maior validade de que qualquer lei federal ou estadual que trate do assunto.

E em se tratando de conteúdo básico da Lei Orgânica, possível é alinhar com precisão que os limites de tais estatuições são de fundamental importância. Significa dizer, contrariamente, que o desrespeito aos marcos impostos pela Constituição Federal ao exercício da competência municipal, o poder-dever de elaborar a Lei Orgânica, podem gerar uma desconformidade vertical com a própria Carta Federal.

Importante salientar que quem promulga a Lei Orgânica é a própria Câmara Municipal em um processo independente do Poder Executivo.

Como já mencionado acima, por tratar de norma ***interna corporis***, o rito que regula a **criação e o funcionamento de uma comissão parlamentar de inquérito deve seguir o procedimento que a Lei Orgânica Municipal** impõe e o Regimento Interno da Casa Legislativa complementa, desde que não se dissocie dos conteúdos normativos de égide constitucional.

A Lei Orgânica do Município de Santo André, no *caput* do art. 34, assim prescreve:

“Art. 34. As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, serão constituídas pela Câmara, 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 ação, para apuração de responsabilidade civil ou criminal dos infratores.” (g/n)

Dessa forma, todas as considerações realizadas no tópico anterior, aplicam-se em relação as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI, quer sejam na sua criação ou no seu funcionamento, no âmbito do Município de Santo André.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2.3. Regimento Interno da Câmara Municipal - premissas teóricas propedêuticas

O Regimento Interno é a mola mestra da organização da Câmara Municipal, constituindo o instrumento delineador das atribuições dos órgãos do Poder Legislativo. Trata-se de um regulamento, não é lei, ou seja, não está sujeito à sanção do Prefeito. **Nele estão contempladas as funções legislativas, administrativas, julgadoras e fiscalizadoras da Câmara Municipal.**

Tratando-se de ato de exclusiva competência da Câmara Municipal, não pode sujeitar-se a interferência do Poder Executivo. **Como ato legislativo de caráter administrativo**, o Regimento Interno só é obrigatório para os membros da Câmara Municipal, no desempenho das funções que lhes são próprias. Não tem efeito externo para os munícipes, nem deve conter disposições a eles endereçadas.

O Regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações, constantes das Constituições Federal e Estadual ou das leis, em especial da Lei Orgânica do Município. **Sua missão é disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos Vereadores, da Mesa Diretora e da Presidência, bem como o das comissões (permanentes ou especiais) que se constituírem para determinado fim. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a área da lei. A função do Regimento Interno**, pois, não é compor o órgão legislativo do Município; **é reger-lhe os trabalhos**. Toda disposição que escapar desse âmbito deve ser evitada no Regimento Interno, por inválida.

De um modo geral, cabe ao Regimento Interno tratar dos seguintes tópicos:

“a) Da Câmara Municipal (funções, sede e instalação);

*b) Dos órgãos da Câmara Municipal (Mesa Diretora da Câmara, funções da Mesa Diretora e suas modificações, competência da Mesa Diretora, atribuições específicas dos membros da Mesa Diretora; Plenário; **Comissões, finalidades das comissões e suas modalidades, formação das comissões e suas modificações, funcionamento das comissões permanentes e especiais e suas competências**);*



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- c) *Dos Vereadores (exercício da vereança, interrupção e suspensão do exercício da vereança e das vagas, liderança parlamentar, incompatibilidades e impedimentos, fixação dos subsídios);*

- d) *Das proposições e da sua tramitação (modalidades de proposição e de sua forma, proposições em espécie, apresentação e retirada da proposição e tramitação das proposições);*

- e) *Das sessões da Câmara (sessões em geral: ordinárias, extraordinárias e solenes);*

- f) *Das discussões e deliberações (discussões, disciplina dos debates e deliberações);*

- g) *Da elaboração legislativa e dos procedimentos de controle (elaboração legislativa especial, orçamentos, codificações, procedimento de controle, julgamento das contas, convocação de autoridades municipais);*

- h) *Do Regimento Interno e da ordem regimental (questões de ordem e precedentes, divulgação do Regimento e de suas alterações); e*

- i) *Da gestão dos serviços internos da Câmara*".³² (g/n)

Em relação as Comissões Parlamentares de Inquérito, o *caput* do art. 74 – E, do Regimento Interno, assim prescreve:

“Art. 74 – E. As Comissões Parlamentares de Inquérito destinar-se-ão a apurar irregularidades sobre fato determinado que se incluam na competência municipal, devendo ser constituídas mediante requerimento subscrito por, no mínimo, um terço dos membros da Câmara.”

Portanto, as normas jurídicas que disciplinam sobre a matéria, estão previstas nos arts. 74 - E, 74 - F, 74 - G, 74 – H, 74 – I, 74 – J, 74 – L, 74 – M, 74 – N e 74 – O, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santo André.

³² GONÇALVES, Marcos Flávio R. **O Vereador e a Câmara Municipal**, 4ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2014, pg. 16.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Dessa forma, estabelecidas as premissas teóricas neste tópico e nos anteriores, passamos a analisar e responder os questionamentos realizados pelo nobre Edil.

2.4. O Requerimento de CPI nº 02/2019

O Requerimento de CPI nº 02/2019, de autoria do vereador Alemão Duarte, tendo como co-autores os vereadores Eduardo Leite, Luiz Alberto, Marcos da Farmácia, Professora Bete Siraque, Sargento Lobo, Tonho Lagoa e Willians Bezerra, foi protocolizado em 14/05/2019, tendo por objeto **“apurar possíveis irregularidades no protocolo de intenções assinado em março de 2019, bem como em todos os contratos firmados entre a SABESP e o SEMASA, referente ao fornecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município de Santo André”**, sendo composta por 05 (cinco) membros, pelo prazo de 90 (noventa) dias.

As justificativas apresentadas no requerimento, para a constituição da CPI, são as seguintes:

“Tendo em vista a falta de água que atingiu o município no mês de janeiro, justificada pelo Semasa como sendo falhas da Sabesp, que fornece 95% da água distribuída em Santo André, e reduziu a vazão dos metros cúbicos passados à cidade, causando sérios problemas ao abastecimento da população.

Além disso, justificou também problemas no funcionamento de equipamentos, como a Estação Elevatória de Sapopemba, o baixo nível de água nos 16 reservatórios instalados no município, e rompimento de adutora.

Porém, no mês de abril, a população andreense recebeu em suas torneiras água suja, barrenta e contaminada, sem condições de uso, imprópria para o consumo, nada parecida com o que se possa chamar de água potável.

Considerando que as justificativas do Semasa, bem como da Sabesp, não satisfazem os questionamentos em relação ao fornecimento da água, faz-se necessário conhecer o conteúdo dos contratos para buscar elucidar os problemas causados desde o início deste ano.”



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

O requerimento supra, foi lido em Plenário, durante a 27ª Sessão Ordinária, da 3º Sessão Legislativa, da 17ª Legislatura, no dia 14 de maio de 2019, conforme consta de sua Ata.

2.5. O Requerimento de CPI nº 04/2019

O Requerimento de CPI nº 04/2019, de autoria do vereador Professor Minhoca, foi protocolizado em 16/05/2019, tendo por objeto **“investigar desde 1989 a evolução da dívida bilionária da SEMASA com a SABESP e demais assuntos correlatos, apurando as responsabilidades cível e criminal e a existência de crime de improbidade administrativa”**, composta por 05 (cinco) vereadores, pelo prazo de 90 (noventa) dias.

As principais justificativas apresentadas no requerimento, para a constituição da CPI, são as seguintes:

“Considerando a grave situação financeira do SEMASA, cuja dívida com a SABESP é de quase quatro bilhões de reais.

Considerando que o SEMASA adquire 94% da água potável da SABESP para distribuição no município e a alegada divergência entre o valor do metro cúbico de água em comparação com o valor cobrado pela SABESP.

Considerando que ao longo dos anos, o SEMASA não repassa os valores devidos à SABESP, acarretando o aumento da dívida, muito embora efetue a cobrança dos munícipes do valor da água no atacado.

Considerando a evolução da dívida ao longo desses anos, sendo necessário apurar os valores arrecadados pelo SEMASA e o que efetivamente pagou à SABESP extrajudicialmente e judicialmente.

(...)

Considerando que a dívida bilionária do SEMASA com a SABESP pode ser atribuída, a priori, a atos de negligência, imprudência, imperícia ou de improbidade administrativa de seus dirigentes.

Considerando que tampouco a Autarquia conseguiu se desvincular da enorme dependência da prestação de serviços da SABESP, isto é, ao longo de trinta anos,



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

não foram feitos investimentos que diminuíssem as perdas no abastecimento ou que aumentassem a captação própria de água.

(...)

Considerando que a CPI buscará apurar e apontar os responsáveis pela crise financeira da autarquia, para que sejam responsabilizados pelas autoridades competentes nas searas cível, criminal e administrativa.”

O requerimento supra, foi lido em Plenário, durante a 28ª Sessão Ordinária, da 3ª Sessão Legislativa, da 17ª Legislatura, no dia 16 de maio de 2019, conforme consta de sua Ata.

2.6. Dos questionamentos apresentados referente a legalidade do requerimento de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI

Trata-se de Requerimento protocolizado pelo vereador Drº Fábio Lopes, solicitando análise jurídica acerca da legalidade de Requerimento apresentado pelos vereadores Willians Bezerra da Silva, Eduardo Marchiori Leite da Silva, Elisabete Tonobohn Siraque, Francisco Duarte de Lima, Luiz Alberto Ferreira de Araújo, Antonio Rodrigues da Silva, Ivanildo Pereira Lobo, objetivando a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito, para apuração de possíveis irregularidades no protocolo de intenções assinado em março de 2019, bem como em todos os contratos firmados entre a SABESP e o SEMASA, referente ao fornecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito do Município de Santo André, conforme Requerimento de CPI nº 02/2019, processo nº 2359, data de elaboração em 13/05/2019, protocolizado em 14/05/2019.

Aduz o Requerente que, após deliberação do Plenário desta Casa Legislativa, os autos foram remetidos a D. Procuradoria para manifestação acerca da necessidade do citado requerimento ser colocado em discussão e votação pela Plenário da Câmara, bem como observar se o mesmo atende aos requisitos determinados pela legislação em vigor.

Argumenta que a presente manifestação tem o condão de colaborar com os trabalhos desta Casa de Leis, anotando alguns pontos que entende ser relevante para o deslinde desta questão.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ao final, conclui alegando que a Câmara Municipal de Santo André deverá promover alteração de seu Regimento Interno caso queira se adequar a recente decisão do STF, devendo, até que se proceda esta mudança legislativa, levar ao Plenário a análise de qualquer pedido de constituição de CPI, em atendimento ao princípio da legalidade, e quanto aos requisitos formais para instituição de Comissão Processante de Inquérito – CPI, verifica-se a ausência de assinaturas mínimas para sua constituição, bem como ausência de fato determinado, razão pela qual o seu arquivamento é medida que se impõe.

2.6.1. Da previsão legal de encaminhamento ao Plenário para constituição de CPI

Segundo o nobre Edil, após o protocolo do requerimento, por meio eletrônico, o mesmo foi colocado para debate em sessão ordinária realizada em 14/05/2019, oportunidade em que a vereadora Professora Bete Siraque, apresentou questão de ordem, alegando, em síntese, que não havia necessidade de o requerimento ser colocado em discussão e em votação, pois em decisões do Judiciário em casos semelhantes, o requerimento de CPI não deve ser submetido a discussão e aprovação do Plenário, cabendo a Mesa Diretora simplesmente proceder o sorteio dos membros da CPI para que fossem iniciados os trabalhos.

Em contraponto, o parlamentar autor do presente, sustentou questão de ordem para que fosse cumprido o disposto no art. 150, §4º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santo André, de modo que o referido deveria ser colocado em discussão e posteriormente em votação perante o Plenário.

Para sustentar sua argumentação, afirma que o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança nº 26.441, estabeleceu que não existe a obrigatoriedade de submissão do requerimento de CPI, ao crivo do Plenário do Legislativo, para não frustrar o exercício do direito subjetivo das minorias, bastando somente a assinatura de 1/3 dos membros do Parlamento.

Entretanto, alega que a mencionada decisão judicial não tem natureza vinculante, e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Santo André, tem presunção de legalidade e regra específica acerca do tema, em especial em seu art. 150, XII e §4º, na



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

qual determina que os requerimentos de constituição de CPI, estarão sujeitos à deliberação do Plenário.

Por fim, argumenta que caso a Câmara Municipal queira se alinhar a decisão proferida pelo Pretório Excelso, deverá primeiro, promover alteração em seu Regimento Interno, em especial no art. 150, XII e §4º.

Em que pese os argumentos apresentados pelo nobre Edil, assiste razão a vereadora Professora Bete Siraque, senão vejamos:

Como salientado pelo nobre vereador Drº Fábio Lopes, as leis e os atos administrativos, quando editados, trazem em si a **presunção de legalidade**, ou seja, a **presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais**. Essa característica não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza da lei e do ato administrativo, como instrumentos emanados de agente integrante da estrutura do Estado.

Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legalidade, permitindo-se que a todo momento sofressem algum entrave oposto por pessoas de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei. **É certo que não se trata de presunção absoluta e intocável.³³ A hipótese é de presunção relativa, sabido que pode ceder à prova em contrário, no sentido de que a lei e o ato não se conformaram às regras que lhe traçavam as linhas, como se supunha.³⁴**

Portanto, a constitucionalidade (**compatibilidade entre a norma regimental e as Constituições Federal e/ou Estadual**), e a legalidade (**compatibilidade entre a norma regimental e as leis**), do art. 150, XII e §4º, do Regimento Interno, podem ser questionadas a qualquer momento.

³³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 123.

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ob. cit.**, p. 123.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Neste diapasão, o Presidente da Mesa Diretora, por ser o representante do Poder Legislativo Municipal³⁵, ao interpretar a norma regimental³⁶, utilizando-se do princípio da interpretação conforme a constituição³⁷ poderá ao considerá-la inconstitucional, negar sua aplicação.

Analisando a Constituição da República de forma sistemática, verificamos que **é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas (art. 23, I)**. Quando falamos em entes federativos, tal incumbência se direciona aos **agentes públicos que externam a atividade estatal. Destarte, é possível extrair do texto constitucional norma que possibilita tanto ao Presidente da Mesa Diretora (Poder Legislativo), quanto ao Prefeito (Poder Executivo), negar aplicação à lei que considere inconstitucional.**

No Recurso Especial nº 23.121/GO, tendo como Ministro relator Humberto Gomes de Barros, o Superior Tribunal de Justiça, já se manifestou sobre o tema, decidindo no sentido de permitir que o Poder Executivo, por exemplo, não aplique uma lei que no seu entendimento seja inconstitucional, a saber:

“Lei Inconstitucional – Poder Executivo – Negativa de Eficácia. O Poder Executivo deve negar execução a ato normativo que lhe pareça inconstitucional.

(...) Discute-se a possibilidade em o Poder Executivo negar eficácia e execução a lei estadual que considera incompatível com a Constituição Federal.

Tenho comigo a convicção de que é lícito ao Executivo negar execução a lei que a, seu ver, não se coaduna com o sistema constitucional.

Com efeito, o ordenamento jurídico tem como ápice a Constituição Federal.

³⁵ Art. 14, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santo André.

³⁶ Art. 15, XVI, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santo André.

³⁷ Partindo do pressuposto de que as normas legais são presumidamente constitucionais, o intérprete deve buscar dentre seus diversos significados aquele que guarde conformidade com a Constituição. Assim, fixa-se uma determinada interpretação e afasta-se as demais que não se coadunam com a Carta Política.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Qualquer preceito, de qualquer origem ou hierarquia há que se ajustar ao sistema constitucional.

Lei inconstitucional é nula. Não pode obrigar.

Diante de ato legislativo em que percebe ilegalidade, a Administração coloca-se na alternativa: a) executa a lei, desprezando a Constituição; b) homenageia a Constituição, desconhecendo o preceito legal.

Parece-me que esta última opção é a correta.

O Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, no acórdão trazido à colação no recurso especial, destaca arguta observação de Francisco Campos. Dizia o festejado jurista:

“... os tribunais só opinam mediante provocação. Assim, cada um dos poderes do Estado vê-se na contingência de efetuar o controle imediato da constitucionalidade. Do contrário, estar-se-iam estes poderes relegando-se à inércia e fugindo de sua responsabilidade para com o Estado de Direito (cf. fls. 136).”

Quando negou execução ao dispositivo que lhe pareceu inconstitucional, o Estado, através dos atos impugnados pelos impetrantes, mostrou-se zeloso com o primado da Constituição.

Dou provimento ao recurso.”³⁸

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal admitiu o exercício dessa prerrogativa pelo chefe do Poder Executivo. Segundo a Corte, **“os Poderes Executivo e Legislativo, por sua Chefia, podem tão-só determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais.”³⁹ (g/n)**

Na doutrina, cumpre transcrever o magistério de Hely Lopes Meirelles, sobre o assunto:

³⁸ STJ, Resp. nº 23.121/GO, Relator Ministro Humberto Gomes de Barros, julgado em 08/11/1993.

³⁹ STF, ADI MC 221/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 29/03/1990.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“Os Estados de Direito, como o nosso, são dominados pelo princípio da legalidade. Isto significa que a Administração Pública e os administrados só se subordinam à vontade da lei, mas a lei corretamente elaborada. Ora, as leis inconstitucionais não são normas jurídicas atendíveis, pela evidente razão de que colidem com o mandamento de uma lei superior, que é a Constituição. Entre o mandamento da lei ordinária e o da Constituição deve ser atendido o desta, e não o daquela, que lhe é subordinada. Quem descumpre lei inconstitucional não comete ilegalidade, porque está cumprindo a Constituição.”

Ocorre, porém, que, como os atos públicos trazem em si a presunção de legitimidade, não cabe ao particular negar-lhes validade por entendimento próprio, sem que antes obtenha do Judiciário a declaração de invalidade. Com a Administração, todavia, a situação é diversa, porque a presunção de legitimidade milita a favor dos atos de todos os agentes do Poder Público.

Nivelados no plano governamental, o Executivo e o Legislativo praticam atos de igual categoria e com idêntica presunção de legitimidade. Se assim é, não se há de negar ao chefe do Executivo a faculdade de recusar-se a cumprir ato legislativo inconstitucional, desde que por ato administrativo formal e expresso (decreto, portaria, despacho, etc) declare a sua recusa e aponte a inconstitucionalidade de que se reveste.

Nessa atitude do Executivo não há rebeldia à lei, mas obediência à Constituição da República, que é a lei suprema. O essencial é que o prefeito, ao negar cumprimento a uma lei inconstitucional, justifique o seu ato e ingresse no Judiciário, se for titular de ação, para obter o pronunciamento de inconstitucionalidade pelo Poder que tem competência para fazê-lo.”⁴⁰ (g/n)

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso **defende a possibilidade de o Executivo não cumprir uma lei que considere inconstitucional, tendo como principal argumento a supremacia da Constituição⁴¹**. O também Ministro do

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 2013, p. 757.

⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 70.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes tem o mesmo posicionamento, **admitindo, contudo, a possibilidade de um exame posterior pelo Poder Judiciário.**⁴²

Podemos mencionar ainda, outros doutrinadores que endossam esse posicionamento, tais como Elival da Silva Ramos⁴³, José Joaquim Gomes Canotilho⁴⁴, e Gustavo Binbenbojm.⁴⁵

Portanto, mesmo que não haja expressamente alteração da redação do Regimento Interno, em especial, do disposto no art. 150, XII e §4º, na hipótese do Presidente da Mesa Diretora interpretá-lo como inconstitucional, pode no caso concreto negar sua aplicação.

Cumpre salientar que esse dispositivo regimental, já foi **declarado incidentalmente inconstitucional**, no Mandado de Segurança nº 875/2011, julgado pelo Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Santo André, nos seguintes termos:

“Nessa linha, anotada a imperiosa necessidade dos Estados e Municípios obedecerem ao disposto no art. 58, §3º, da CF (RTJ 102/378), em atenção ao princípio da simetria e como garantia do pleno exercício da atividade fiscalizadora do Legislativo (TJSP, 3ª Câmara de Direito Público: Apelação Cível com Revisão nº 320.490-5/7-00, excerto do voto condutor), tenho que razão assiste aos impetrantes.

(...)

Do exposto, CONCEDO a segurança, a fim de (a) declarar incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 150, XII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santo André, e (b) determinar ao impetrado a imediata instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito proposta pelos impetrantes, mais bem identificada nos autos) cópia do requerimento a fls. 32/37, observados os arts.

⁴² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 214.

⁴³ RAMOS, Elival da Silva. **A Inconstitucionalidade das Leis: vício e sanção**. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 237.

⁴⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1999. p. 417-418.

⁴⁵ BINENBOJM, Gustavo. **A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira – Legitimidade democrática e instrumentos de realização**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 276.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

74-F e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santo André.”

(g/n)

Podemos concluir que, o Presidente da Mesa Diretora deverá adotar o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal, na interpretação dos dispositivos constantes do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Santo André, e não submeter a deliberação do Plenário, o requerimento que solicita a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

2.6.2. Da observância dos aspectos formais do requerimento – falta de assinaturas necessárias decorrentes da ausência de vereadores

Segundo o nobre Edil, como já dito o requerimento fora assinado pelos vereadores Willians Bezerra da Silva, Eduardo Marchiori Leite da Silva, Elisabete Tonobohn Siraque, Francisco Duarte de Lima, Luiz Alberto Ferreira de Araújo, Antonio Rodrigues da Silva e Ivanildo Pereira Lobo.

Ocorre que, nos termos do art. 150, §8º, do Regimento Interno, os requerimentos assinados por vereadores ausentes devem ser rejeitados pelo Plenário. Na sessão realizada no dia 14/05/2019, data em que o requerimento para instauração de CPI foi levado ao Plenário, ficou constatada a ausência dos vereadores Willians Bezerra da Silva e Ivanildo Pereira Lobo, ambos signatários do mencionado pedido.

E ainda, como o requerimento em exame foi assinado por 7 (sete) vereadores sendo que 2 (dois) deles não compareceram na sessão ordinária realizada no dia 14/05/2019, oportunidade em que o mesmo foi lido e debatido, as suas assinaturas devem ser desconsideradas em consonância ao que prescreve o art. 150, §8º, do Regimento Interno, e dessa forma, o número mínimo de assinaturas não seria atingido.

Argumenta que, resta controversa a possibilidade de contabilização da assinatura do vereador Willians Bezerra, tendo em vista que o parlamentar havia se licenciado de suas atividades parlamentares do dia 01/05/2019 até o dia 15/05/2019, em decorrência de problemas de saúde. Ocorre que o parlamentar solicitou seu retorno no dia 13/05/2019, ou seja, um dia antes da sessão na qual se constatou sua ausência.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em ato contínuo, no dia 16/05/2019, o vereador Willians Bezerra protocolou novo pedido de licença por motivos de saúde, dessa forma, temos que o parlamentar que assinou pedido de instauração de CPI encontrava-se afastado de suas atividades legislativas, requerendo seu retorno às vésperas da sessão ordinária em que ocorreria a leitura da mencionada instauração de CPI (embora o mesmo não tenha comparecido a esta sessão ordinária) e requereu novo pedido de afastamento dois dias após o mencionado trabalho legislativo, mesmo sem ter comparecido à sessão legislativa para a qual requereu se retorno.

Por fim, o nobre Edil, conclui que do ponto de vista fático, o vereador permaneceu afastado de suas atividades parlamentares, não podendo este pedido de retorno ser considerado, já que não corresponde com a verdade, e, portanto, o requisito formal que exige a assinatura de pelo menos 1/3 (um terço) dos membros da Casa não foi cumprido, razão pela qual o requerimento de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito deve ser arquivado.

Sob esse aspecto, nos parece que o vereador Drº Fábio Lopes possui razão.

Como já mencionamos, a missão do Regimento Interno é disciplinar o procedimento legislativo e **os trabalhos dos Vereadores, da Mesa Diretora e da Presidência, bem como o das comissões (permanentes ou especiais) que se constituírem para determinado fim. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a área da lei. A função do Regimento Interno é reger os trabalhos do Legislativo.**

O fato do disposto no art. 150, XII do Regimento Interno, tenha sido considerado inconstitucional, pela interpretação da Corte Suprema, e, portanto, deixado de ser aplicado aos casos concretos, **não autoriza o descumprimento das demais disposições regimentais aplicadas ao tema, como o disposto no art. 150, §8º, por ser norma disciplinadora do funcionamento da Câmara Municipal.**



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Prudente ressaltar que deixou assente o Supremo Tribunal Federal, que não há vedação constitucional a que as Casas Legislativas estabeleçam regimentalmente limites para a criação simultânea de Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 35, §4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), **sob o entendimento de que o artigo impugnado é norma disciplinadora do funcionamento da Câmara dos Deputados, compatível com o referido dispositivo constitucional (art. 58, §3º).**⁴⁶

Em outras palavras, significa dizer que o disposto no art. 150, §8º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santo André, não interfere no exercício do direito subjetivo da minoria em realizar a fiscalização dos atos da Administração Pública Direta ou Indireta, sendo uma norma regimental que aplica-se a todos os requerimentos de uma forma geral.

Portanto, pela sistemática do *caput* do art. 34 c/c com o art. 150, §8º, ambos do Regimento Interno, para que as assinaturas dos subscritores do requerimento sejam consideradas válidas, é necessário que eles estejam presentes na sessão ordinária, na qual ocorreu a leitura do requerimento.

2.6.3. Da ausência do fato determinado

Segundo o vereador Drº Fábio Lopes, o terceiro requisito formal, o de que o fato a ser apurado deve ser determinado, este não está cumprido porque o requerimento aborda fatos genéricos, sem especificar qual seria o fato a ser verificado pela CPI.

Alega que o requerimento trata sobre apurar “possíveis irregularidades” na relação entre a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, e a Prefeitura Municipal de Santo André, não delimitando um período a ser apurado, de modo que fica vago e genérico. O requerimento também não aponta qual seria o fato a ser apurado, a expressão utilizada pelos nobres edis “possíveis irregularidades” torna o objeto a ser apurado genérico, assim, novamente, fica em desacordo com os dispositivos legais.

⁴⁶ STF, ADI nº 1635/DF, Rel. Min. Mauricio Corrêa, em 05/03/2004.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Para sustentar seu entendimento, transcreve a doutrina de Hélio Apoliano Cardoso, bem como decisões prolatadas pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Em relação a esse questionamento, também nos parece que o nobre Edil possui razão, pois segundo a doutrina e a jurisprudência aplicável ao tema, da leitura do Requerimento de CPI nº 02/2019, **os fatos são genéricos**, pois não apresentam quais são as irregularidades cometidas pelas investigadas (possíveis irregularidades no protocolo de intenções assinado em março de 2019, bem como em **todos os contratos firmados entre a SABESP e o SEMASA, referente ao fornecimento de água e esgotamento sanitário**).

As justificativas apresentadas pelos ilustres vereadores que subscreveram o requerimento reforçam a afirmação acima, pois relatam problemas na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável, que a rigor, não estão relacionados com supostas irregularidades contratuais.

Para ilustrar o alegado, podemos realizar uma análise empírica, com o Requerimento de CPI, protocolizado em 05/04/2011, de autoria do vereador Luiz Carlos Pinheiro, na qual pretendia-se **apurar supostas irregularidades praticadas pelo Superintendente do SEMASA, referente aos processos de programações financeiras e execuções orçamentárias, relativo ao exercício financeiro de 2009 e 2010, tendo como fatos: a) supostos indícios de irregularidades referente à despesa realizada no valor de R\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões), sem dotação própria e disponibilidade financeira; e b) suposto descumprimento dos requisitos contidos na Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, devido à contratação e realização de obra de competência do DAEE, para contenção das margens do Rio Tamanduateí.**

E ainda, o Requerimento de CPI, protocolizado em 22/11/2012, de autoria do vereador Luiz Carlos Pinheiro, na qual pretendia-se **apurar suposto esquema de superfaturamento envolvendo compra de uniformes de baixa qualidade em contrato mantido com a empresa Diana Paolucci no valor de 9 milhões.**



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Para finalizar, o Requerimento de CPI, protocolizado em 26/04/2019, de autoria da vereadora Professora Bete Tonobohn Siraque, na qual pretendia-se **apurar supostas irregularidades na contratação e situação funcional de Francisco Milreu, Reitor da Fundação Santo André.**

Não restam dúvidas de que nos 03 (três) casos acima mencionados, os fatos apurados pelas CPIs são **determinados e específicos**, atendendo, assim o comando legal, bem diferente do fato contido no Requerimento de CPI nº 02/2019 (apurar supostas irregularidades em **todos os contratos** firmados entre a SABESP e o SEMASA, referente ao fornecimento de água e esgotamento sanitário).

Importante ressaltar que os nobres parlamentares podem se utilizar de outros instrumentos para a efetivação das suas funções fiscalizatórias, tais como **a convocação dos gestores para esclarecimentos públicos, ou a instauração de auditoria financeira e orçamentária e solicitação de informações por escrito aos responsáveis.**

Da mesma forma, nos parece que o Requerimento de CPI nº 04/2019, não possui fato determinado, pois pretende **apurar a autoria dos atos que causaram, desde 1989, a evolução da dívida bilionária do SEMASA com a SABESP e demais assuntos correlatos à questão financeira da autarquia, apurando as responsabilidades cível e criminal e a existência de crime de improbidade administrativa.**

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento na doutrina e na jurisprudência, bem como na legislação aplicável a matéria, podemos concluir que:

- a) O Requerimento de CPI nº 02/2019, não precisa ser submetido à aprovação do Plenário, para que a Comissão Parlamentar de Inquérito seja instituída, bastando que o requerimento possua 1/3 das assinaturas válidas dos membros do Legislativo Andreense;
- b) Em decorrência de norma regimental, para a validade das assinaturas do Requerimento de CPI nº 02/2019, faz-se necessário a presença dos subscritores na sessão ordinária, na qual o documento foi lido;



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- c) O Requerimento de CPI nº 02/2019, não possui fato determinado a ser apurado, conforme exige a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município de Santo André;
- d) O Requerimento de CPI nº 04/2019, não possui fato determinado a ser apurado, conforme exige a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município de Santo André.

Neste diapasão, sugiro o não recebimento dos Requerimentos supra mencionados, pois não observaram o disposto no art. 58, §3º, da Constituição Federal, no art. 34, da Lei Orgânica do Município de Santo André, bem como o disposto no art. 150, §8º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santo André.

Esse é o nosso entendimento, que segue para ciência e superiores deliberações.

Santo André, 02 de dezembro de 2019.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443