



CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PARECER

AGIR CONFORME PARECER.
05/02/2024
Ruij

Ref. Requerimento para criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (Protocolo nº 238/2024)

1. PREÂMBULO

Trata-se de solicitação do Presidente desta Casa de Leis a respeito do requerimento para criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, protocolada nesta Casa de Leis em data de 28/02/2024, pelos Vereadores Osvaldo Benedito Camargo, Gustavo Daou e Vereadora Brenda Ferrari da Silva, cujo objeto é investigar:

- A - Matéria tendenciosa e com "fake news" veiculada pela página oficial da Prefeitura nas suas redes sociais;
- B - Inexecução no tempo legal previsto no ano de 2023 das Emendas Impositivas aprovadas em 2022 com descumprimento do prazo definido na Lei Orgânica para sua repactuação;
- C - Inexecução da Lei Orçamentária aprovada.

2 - CARÁTER OPINATIVO DESTA MANIFESTAÇÃO

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

"Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva.' (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

Cumpre registrar, preliminarmente, que a análise aqui empreendida se circunscreve aos aspectos legais envolvidos no procedimento em exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar os aspectos técnicos e econômicos, nem o juízo de oportunidade e conveniência, uma vez que estes fogem à sua alçada de conhecimento. Os limites traçados decorrem da aplicação do princípio da deferência técnico – administrativa. Por analogia, tem-se que o disposto no Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, descreve que: "A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de



CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”

3. ANÁLISE DO TEMA

De início, informa-se que uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é um instrumento utilizado pelo Poder Legislativo para **investigar** situações específicas que exigem esclarecimentos mais detalhados, para então, posterior comunicado às autoridades competentes e/ou responsabilização própria pelo Legislativo local, a depender da conduta apurada e, por meio de denúncia formal e constituição de uma comissão processante, conforme prevê o Decreto-Lei 201/67.

Geralmente, as CPIs são criadas com base em uma exigência de parlamentares e têm o objetivo de investigar fatos relevantes para a sociedade, podendo convocar pessoas, solicitar documentos e realizar diligências para obter informações realizadas à investigação. O resultado da CPI pode culminar em relatórios e recomendações para que as autoridades competentes tomem medidas cabíveis, quando cabível.

De acordo com a doutrina, as comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros requisitos previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pelo Poder Legislativo 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. (CF/88, ART 58, § 3º).

De acordo com a doutrina “(...)*é notório que as comissões não têm a prerrogativa de atribuir alguma sanção, mas somente, a faculdade de oferecer ou não o relatório ao MP para oferecimento de Denúncia. Nesse enfoque, FERNANDES (2014, p. 793) afirma que as CPI's e CPMI's gozam dos mesmos poderes que usufruem os juízes na fase de instrução processual, logo, aquelas estão expostas aos mesmos limites principiológicos que estes*” (<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/cpi-definicao-legitimados-limitacoes-poderes-finalidade-e-principais-cpi-s-do-brasil/159460426>)

Sobre o tema, nossa Lei Orgânica diz que:

Art. 22 - Compete à Câmara Municipal, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

XVI - criar comissões especiais de inquéritos sobre **fato determinado que se inclua na competência da Câmara Municipal**, sempre que o requerer pelo menos um terço dos membros da Câmara;

(...)

Art. 38 - As Comissões Especiais de Inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, **serão criadas pela Câmara mediante**

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

No que se refere a tramitação de requerimentos de constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, o Regimento interno desta Casa determina que:

Art. 37 - São atribuições do Presidente:

a) **homologar a nomeação de membros de Comissão Parlamentar de Inquérito e de Representação, previamente indicados pelas bancadas.**

(...)

Art. 68 - As Comissões Temporárias, que se extinguem com o término da Legislatura ou logo que tenham alcançado o seu objetivo, **serão compostas por 03 (três) membros** e são:

I – Especiais;

II - Parlamentar de Inquérito;

III - de Representação;

IV - Processantes.

§ 1º - Na composição das Comissões previstas nos incisos I e III, deste artigo, adotar-se-á o critério da proporcionalidade partidária.

§ 2º - Nas demais Comissões previstas neste artigo, **adotar-se-á a forma de sorteio entre os Vereadores desimpedidos**.

(...)

Art. 70 - As Comissões Parlamentares de Inquérito, **criadas mediante requerimento de um terço dos Vereadores, independentemente de parecer e deliberação do Plenário**, destinam-se à apuração de fato determinado e por prazo certo.

§ 1º - Constituída a Comissão Parlamentar de Inquérito, cabe-lhe requisitar à Mesa Executiva, os servidores do quadro do Poder Legislativo necessários aos trabalhos ou a designação de técnicos e peritos que possam cooperar no desempenho das suas atribuições.

§ 2º - Em sua primeira reunião, a Comissão elegerá o seu Presidente e seu Relator Geral e, se necessário, vários relatores parciais.

§ 3º - Até 10 (dez) dias úteis de sua instalação, a Comissão submeterá à decisão do Plenário do Poder Legislativo, solicitação do prazo necessário à ultimação de seus trabalhos, cabendo essa decisão à Mesa Executiva, "ad referendum" do Plenário, durante o recesso legislativo.

§ 4º - No exercício de suas atribuições, a Comissão poderá determinar as diligências que reputar necessárias, ouvir acusados, inquirir testemunhas, solicitar informações e requisitar documentos.

§ 5º - Não se constituirá Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto 06 (seis) outras Comissões de caráter temporário estiverem em funcionamento.

§ 6º - O acesso a documentos será franqueado por cópia e dependerá de requerimento escrito deferido pelo Presidente da comissão. Os casos de



CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

indeferimento serão decididos pela maioria absoluta dos membros da comissão.

Art. 71 - A Comissão Parlamentar de Inquérito dirigirá suas conclusões em forma de relatório que, conforme o caso, alternativa ou comunicativamente, conterá sugestões, recomendações à autoridade administrativa competente, terminará pela apresentação de projeto, ou concluirá pelo encaminhamento ao Ministério Público, para que este promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

4 – IMPEDIMENTOS

Importante elucidar que na constituição dos membros que irão compor a Comissão Parlamentar de Inquérito, entende esta assessoria que não poderão participar os subscritores do requerimento de criação da CPI, os quais estão impedidos e, futuramente, caso conclua-se pela apresentação de representação, igualmente estarão impedidos de participar da referida comissão, bem como de votar, visto que, nosso Regimento Interno determina que:

Art. 179 - Ficará impedido de votar e de integrar Comissão Processante, o Vereador denunciante.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná já decidiu, senão vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. COMISSÃO PARLAMENTAR PROCESSANTE. DISTINÇÃO. DENÚNCIA DE VEREADORES QUE IMPLICOU NA INSTAURAÇÃO DE CPI. DENÚNCIA OFERECIDA POR CIDADÃO/ELEITOR QUE ENSEJOU A INSTAURAÇÃO DE COMISSÃO PROCESSANTE. MESMOS FATOS. **IMPEDIMENTO DE VEREADORES. QUEBRA DE IMPARCIALIDADE CONFIGURADA.** DEMAIS TESES PREJUDICADAS. SENTENÇA REFORMADA. SEGURANÇA CONCEDIDA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.
(...)

Com efeito, ao se admitir que vereadores que requereram a instauração da CPI votassem no procedimento de recebimento da denúncia oferecida por eleitor, que implicou na instauração da Comissão Processante e que versa sobre o mesmo fato apurado na CPI, implica em comprometimento da imparcialidade (neutralidade/isenção de julgamento), bem como do devido processo legal. Além disso, a Comissão Processante também é composta pelos vereadores Elton Silvério Viana de Lima (Relator) e Rodrigo Gregório dos Santos (Membro), que estão entre os vereadores que requereram a instauração da CPI para apuração do mesmo fato. O artigo 5º, inciso I, do Decreto-Lei nº 201/67, dispõe que “(...) Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante (...).” Referido dispositivo não deve ser interpretado de forma literal, mas sim finalística, no sentido de assegurar o devido processo legal, com um julgamento regido pelos princípios da imparcialidade e imparcialidade, devendo tal norma ser interpretada à luz da ordem constitucional vigente. Caso contrário, seria possível que, ao invés de apresentarem denúncia na



CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

qualidade de vereadores, estes se valessem de terceira pessoa, com a finalidade de descharacterizar o impedimento no processo político-administrativo e, por meio dessa denúncia "indireta" dar-se-ia ares de legalidade à tramitação, inclusive com a participação, a rigor, de vereadores impedidos (verdade real). A respeito de impedimento/suspeição, dispõe o artigo 18 da Lei Federal nº 9.784/99 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal): "Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro".

Enfatiza-se que, nos termos da Súmula nº 633 do Superior Tribunal de Justiça, **a Lei nº 9.784/99 pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos Estados e Municípios.** Dessa forma, em uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, entendo que a participação dos vereadores apelados no procedimento em questão configura inobservância a regra de impedimento, em ofensa aos Princípio da Impessoalidade e Imparcialidade. Na hipótese em tela, como se observa, ainda que a Comissão Processante tenha decorrido formalmente de pedido de eleitor (denunciante) e não da apuração decorrente da CPI, instaurada a pedido dos vereadores impetrados/apelados, os fatos são os mesmos, o que revela impedimento dos referidos vereadores em votar sobre o recebimento da denúncia e de integrar a Comissão Processante, sob pena de comprometer a imparcialidade/isenção de julgamento. Desse modo, o impedimento na participação decorre da supremacia da Constituição Federal e dos princípios constitucionais da Administração, especialmente a impessoalidade e a moralidade administrativa (artigo 37, caput, CF)

(TJPR - 5ª Câmara Cível - 0005671-91.2021.8.16.0116 - Matinhos - Rel.: DESEMBARGADOR LUIZ MATEUS DE LIMA - J. 19.09.2022) (grifou-se)

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - MANDADO DE SEGURANÇA - INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA - PRESENÇA DO MESMO VEREADOR NA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI) E NA COMISSÃO PROCESSANTE - AUSÊNCIA DE IMPARCIALIDADE, ISENÇÃO E NEUTRALIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL - DIREITO LÍQUIDO E CERTO CONFIGURADO. Revela-se ilegal e abusivo que o mesmo Vereador que participou da Comissão Parlamentar de Inquérito figure como membro da Comissão Processante, cujo relatório final pode resultar na pena de cassação do mandato eletivo do impetrante (Vereador), prejudicando a isenção e a imparcialidade do julgamento, com consequente violação ao princípio do devido processo legal. (TJMG - Remessa Necessária-Cv 1.0355.17.001301-3/001, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/12/2020, publicação da súmula em 22/01/2021)

EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL - CHEFE DO EXECUTIVO - INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA - PRESENÇA DO MESMO VEREADOR NA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI) E NA COMISSÃO PROCESSANTE - AUSÊNCIA DE IMPARCIALIDADE, ISENÇÃO E NEUTRALIDADE - OFENSA DO PRINCÍPIO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL - DIREITO LÍQUIDO E CERTO CONFIGURADO - SEGURANÇA CONCEDIDA. Revela-se ilegal e abusivo que o mesmo Vereador que participou da Comissão



CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

Parlamentar de Inquérito figure como membro da Comissão Processante, cujo relatório final pode resultar na pena de cassação do mandato eletivo do impetrante (Prefeito), prejudicando a isenção e a imparcialidade do julgamento, com conseqüente violação ao princípio do devido processo legal. (TJMG - Mandado de Segurança 1.0000.12.065042-9/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 06/11/2012, publicação da súmula em 19/11/2012)

A Lei nº 9.784/99 aplicada de forma subsidiária aos Municípios, sobre as causas de impedimento, determina que:

Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I - tenha interesse direto ou indireto na matéria;

II - tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

III - esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.

Art. 19. A autoridade ou servidor que incorrer em impedimento deve comunicar o fato à autoridade competente, abstendo-se de atuar.

Parágrafo único. A omissão do dever de comunicar o impedimento constitui falta grave, para efeitos disciplinares.

Embora uma CPI seja apenas um procedimento investigatório, a rigor não haveria a incidência de impedimento de que seus subscritores atuassem na mesma, porém, considerando o teor da denúncia em que os requerentes em determinados trechos narram que "...considerando o flagrante desrespeito à nossa Constituição Federal, à Lei Orgânica Municipal...", "em face do exposto e diante das infrações aos direitos e garantias constitucionais perpetradas pelo Poder Executivo Municipal", percebe-se a formação de juízo de valor, o que pode acabar ferindo o procedimento, isto porque, a CPI constitui-se de um procedimento de caráter preparatório com o objetivo da coleta de elementos de informação para a análise acerca da existência ou não dos elementos narrados, o que poderá resultar na constituição de uma Comissão Processante.

O objeto tutelado pelo impedimento ou suspeição e a eventual ofensa ao princípio da imparcialidade no processo administrativo, que ocorre quando há parcialidade por parte dos responsáveis por conduzir o procedimento administrativo. As condutas que violem esse princípio pode comprometer a legitimidade e a eficácia dos atos administrativos praticados, podendo gerar questionamentos e contestações por parte dos interessados.

Narra-se o acima, tendo em vista que encontra-se na jurisprudência posicionamentos discordantes em casos semelhantes, sendo que o Judiciário possui entendimento pacificado apenas com relação à vedação à participação de denunciantes na Comissão Processante, e não na Comissão destinada à investigação, senão vejamos:

RECURSO DE APelação CÍVEL – MANDADO DE SEGURANÇA – COMISSÃO ESPECIAL DE INQUÉRITO – COMPOSIÇÃO – AUTONOMEAÇÃO DA



CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PRESIDENTE A CÂMARA MUNICIPAL COMO MEMBRO – IMPOSSIBILIDADE – INCOMPATIBILIDADE COM AS DEMAIS FUNÇÕES DESTA AUTORIDADE – **NOMEAÇÃO DE VEREADORES QUE PROTOCOLARAM O PEDIDO DE INSTALAÇÃO DA CPI – IMPEDIMENTO POR INTERESSE PESSOAL CONFIGURADO – CONTROLE DE LEGALIDADE PELO JUDICIÁRIO – POSSIBILIDADE – SENTENÇA RATIFICADA – RECURSO DESPROVIDO.** 1. É incabível e configura causa de nulidade a autonomeação da Presidente da Câmara Municipal como membro integrante da Comissão Parlamentar de Inquérito, seja pela incompatibilidade desta medida com as demais funções desta autoridade, seja porque esse ato revela nítida demonstração de interesse pessoal, já que a mesma pessoa foi, também, autora do requerimento para *instalação* da CPI. 2. A fim de se garantir a lisura, transparência e imparcialidade das investigações, devem ser considerados impedidos de integrar a Comissão Parlamentar de Inquérito os Vereadores autores do requerimento para a sua *instalação* na Câmara Municipal. 3. "A ocorrência de desvios jurídicos-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegitima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República". (STF – MS 24849, Rel.: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2005, DJ 29-09-2006 PP-00035 EMENT VOL- 02249-08 PP-01323) (N.U 0001456-86.2011.8.11.0108, , MARIA APARECIDA RIBEIRO, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 23/02/2016, Publicado no DJE 01/03/2016)

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA.MUNICÍPIO DE ITAVERAVA-COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO MUNICIPAL. NOMEAÇÃO DOS AUTORES DO REQUERIMENTO COMO MEMBROS DA CPI. INEXISTÊNCIA DE IMPEDIMENTO. NOTIFICAÇÃO DO PREFEITO. VALIDADE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS. FATOS DETERMINADOS. INOBSEERVÂNCIA. NULIDADE.

- Os vereadores que requerem a instauração de CPI podem ser nomeados membros da Comissão, inexistindo impedimento, uma vez que os trabalhos a serem exercidos são de conteúdo investigatório e não de acusação, nem julgamento.
- Presume-se válida a notificação do Prefeito realizada através de ofício protocolado junto à Prefeitura, sobretudo quando demonstrado que alcançou o seu fim, tendo o destinatário efetivo conhecimento da instauração da CPI.
- Os fatos a serem investigados pela Comissão Parlamentar de Inquéritos devem ser determinados, com a identificação, tanto quanto possível, de sua ocorrência no tempo e espaço, especificação da quantidade, e pertinência com as atribuições do Legislativo.
- Sentença confirmada no reexame necessário. (TJMG - Ap Cível/Reex Necessário 1.0183.11.009423-6/002, Relator(a): Des.(a) Heloisa Combat , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 27/09/2012, publicação da súmula em 02/10/2012)

Desta forma, por se tratar de caráter preparatório, seu objetivo é possibilitar a emissão de juízo de valor sobre o cabimento ou não da instauração do processo acusatório, conforme determina a legislação federal, porém, se os subscritores da presente participarem como membros da CPI, esta assessoria entende que o juízo de valor já está formado, maculando o procedimento inicial, mesmo que seja apenas investigatório, opinando-se, portanto, pela ocorrência de impedimento.





CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA - PR

DEPARTAMENTO JURÍDICO

5 – CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando que o requerimento para constituição Comissão Parlamentar de Inquérito contou com a subscrição de um terço dos Vereadores, deve ser deferido o requerimento, observando-se a leitura do mesmo em Plenário, para, após, receber as indicações dos Vereadores desimpedidos que poderão compor a Comissão responsável, mediante sorteio.

Lapa, 01 de março de 2024.


Jonathan Dittrich Junior
OAB/PR 37.437

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 272/2024
Data: 04/03/2024 - Horário: 16:09
Administrativo