



## **PARECER PRÉVIO Nº 1093/23**

### **I. Relatório**

Trata-se de Projeto de Resolução, de iniciativa Parlamentar, que inclui § 2º e renomeia o parágrafo único para § 1º, mantendo-se sua redação atual, no art. 68 da Resolução nº 1.178, de 16 de julho de 1992 – Regimento da Câmara Municipal de Porto Alegre –, e alterações posteriores, dispondo sobre a formação de Comissão Parlamentar de Inquérito nos casos em que houver mais de um requerimento concorrendo sobre o mesmo objeto.

Após apregoamento pela Mesa (0634863), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

### **II. Natureza jurídica do Parecer Prévio**

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

### **III. Análise jurídica**

O presente Projeto de Resolução veicula alterações regimentais no âmbito do Poder Legislativo local, o que insere a proposição no âmbito da competência legislativa do Município (art. 30, inc. I, da CF).

Inexistente vício formal de ordem subjetiva, uma vez que a proposição surge subscrita por, pelo menos, 1/3 (um terço) dos membros do Parlamento, quórum necessário para deflagrar o processo legislativo tendente a promover alterações regimentais (art. 51, inc. III, e art. 52, inc. XII, da CF, por simetria; art. 57, inc. XVI, da LOM; e art. 125, inc. II, do RICMPA).

Sob o aspecto material, porém, a proposição não resiste a um exame de conformidade constitucional. Vejamos.

Conforme já dito em outra oportunidade (0580440), a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI consubstancia um instituto tipicamente contramajoritário, uma verdadeira prerrogativa das minorias parlamentares[1]. Não por outra razão, o Supremo Tribunal Federal, em julgado paradigmático sobre o tema, reconheceu que os requisitos de instauração do inquérito parlamentar são absolutamente taxativos[2]. Isso significa que os pressupostos elencados no texto constitucional – requerimento de 1/3 (um terço) dos membros do Parlamento, indicação de fato determinado e definição de prazo certo – são os únicos requisitos exigíveis para a instalação de uma CPI. Não há espaço, portanto, para o estabelecimento de quaisquer requisitos adicionais.

A despeito disso, a presente proposição acaba instituindo um novo requisito para a instauração de CPI: o ineditismo do objeto. Sendo assim, a proposta se revela contrária à hermenêutica constitucional que conforma o instituto, o que fica ainda mais evidente se analisarmos, na prática, as suas possíveis consequências. Sobre isso, repisa-se:

[...] caso fosse admitido o critério da precedência para determinar a prevalência de CPI, criar-se-ia um cenário propenso a manobras regimentais em prejuízo da minoria parlamentar – lembremos aqui, por oportuno, que a política é cíclica: a minoria de hoje pode ser a maioria de amanhã e vice-versa –, contrariando a própria matriz constitucional do instituto. Imagine-se, hipoteticamente, que, a cada possível irregularidade surgida no âmbito do Poder Executivo, a maioria parlamentar – que, logicamente, tem maior facilidade em obter as assinaturas necessárias – se antecipe e requeira a instauração de inquéritos parlamentares. Assim agindo, a maioria acabaria sempre dominando as posições de poder jurídico-político dentro das CPIs, uma vez que, por previsão regimental (art. 69, §2º, do RICMPA), o primeiro signatário do requerimento será, automaticamente, o presidente da comissão, cabendo-lhe, ainda, a escolha do relator (art. 34, inc. VI, c/c art. 62, ambos do RICMPA). Com isso, estar-se-ia subtraindo da minoria parlamentar uma prerrogativa que lhe é própria, conforme já exhaustivamente abordado, contrariando a natureza contramajoritária do instituto da CPI, de estatura constitucional, vulnerando, ainda, o princípio republicano em sua acepção de *accountability*. Por tudo isso, parece-nos que a interpretação que resulta na sobreposição de uma CPI sobre outra apenas pela precedência não resiste a uma necessária filtragem constitucional. Nesse tema, de envergadura constitucional, não há, pois, espaço para corrida regimental. (0580440)

E, para além do domínio das posições de poder, a proposição acaba por permitir que o *fato determinado* a ser investigado seja delimitado pela maioria parlamentar, contrariando novamente a natureza contramajoritária do instituto. A propósito, em relevante precedente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a moldura do inquérito parlamentar deve ser conferida pela própria minoria, titular do direito público subjetivo:

Ora, na espécie, a instauração de uma única CPI, no formato do Requerimento nº 303, de 2014, em juízo de estrita deliberação, parece-me

de fato frustrar o direito da minoria subscritora do Requerimento nº 302 de ver instaurada investigação nos moldes por ela pretendidos, apesar de satisfeitos os dois outros requisitos para a criação da comissão. [...] O Requerimento de CPI adequado à Constituição Federal é bastante em si. Não é suficiente à garantia constitucional da minoria que se deflagre alguma investigação. É preciso respeitar a iniciativa da minoria, expressa em seu Requerimento. Esse aparenta ser o conteúdo material do direito assegurado. (STF, MS 32889 MC, Relatora Ministra Rosa Weber, julgamento em 23/04/2014) (grifou-se)

Ora, se não há como estabelecer essa limitação regimental, questiona-se: qual seria a solução, então, para evitar a coexistência de CPIs sobre o mesmo objeto? Parece-nos que a alternativa consiste na autocomposição, baseada na negociação e entendimento entre os atores políticos. Com efeito, o regular desenvolvimento das atividades do Parlamento depende, fundamentalmente, da sua capacidade de autorregulação política, plasmada no equilíbrio de forças autônomas e igualmente legítimas. E a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, por óbvio, não é diferente. É fora de dúvida que, com o estabelecimento de um canal de diálogo horizontal, transparente e construtivo, a coexistência de CPIs de mesmo objeto poderá(ia) ser evitada.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que a matéria está sujeita ao quórum de aprovação por maioria absoluta, na forma do artigo 82, §1º, inciso II, da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso I, alínea *a*), do Regimento Interno da CMPA.

#### **IV. Conclusão**

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição não apresenta conformidade jurídica.

É o parecer.

---

[1] Nesse sentido, confira-se a doutrina: *“Deve-se analisar o requisito de criação da comissão parlamentar “mediante requerimento de um terço dos membros”, o que caracteriza a comissão de inquérito como instrumento da minoria. A instituição, pela Constituição Federal, de requisito de um terço dos membros da Casa ou Casas Legislativas garante que seja possível a criação, relativamente, por um pequeno número de parlamentares que concordem com o requerimento. Não servirá ao governo contar com apoio da maioria do Poder Legislativo, podendo a oposição iniciar um procedimento investigativo. A democracia torna-se mais evidente com instrumentos que possam manter os direitos das minorias”* (KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões Parlamentares de Inquérito: limites às restrições aos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 185-186); *“Porque a oposição não tem a oportunidade de obter pronunciamentos majoritários do Legislativo contra o governo é que se institucionalizou o reconhecimento do poder das minorias parlamentares nas Comissões Parlamentares de Inquérito”* (CASTRO, José Nilo de. *CPI Municipal*. 5. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 23); *“É importante mencionar que, podendo ser criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as Comissões Parlamentares de Inquérito se inserem no jogo parlamentar como um instrumento de controle à disposição das minorias ou blocos parlamentares minoritários”* (GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Poderes de Investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira,

2001, p. 41); “[...] tem-se que o quórum enunciado na Constituição de 1988 assume sentido de proteção dos interesses dos blocos parlamentares minoritários, substanciando verdadeiro exercício do direito das minorias” (SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito e o Conceito de Fato Determinado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 55-56); “[...] a idéia do dispositivo, que exige um terço do número de parlamentares para a criação de uma comissão de inquérito, é, sem dúvida, consagrar a vontade da minoria [...]” (PEIXINHO, Manoel Messias; GUANABARA, Ricardo. *Comissões Parlamentares de Inquérito: princípios, poderes e limites*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 77); “O pensamento do Constituinte foi, por conseguinte, o de ampliar os meios de controle do governo, conferindo à oposição ou a determinada minoria, contra a vontade da maioria, a faculdade de provocar a investigação parlamentar” (ALENCAR, José Cláudio Franco de. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 28).

[2] Nesse ponto, confira-se o seguinte trecho do *decisum*: “A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito” (STF, MS 24849, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 22/06/2005).



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 14/11/2023, às 00:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Documento assinado eletronicamente por **Andre Teles, Procurador**, em 14/11/2023, às 10:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas, Procurador(a)**, em 14/11/2023, às 11:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0653638** e o código CRC **C3ACAD50**.