



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
Gabinete da Presidência

Memorando/GAPRE/ nº017/2019

Rio Branco-Ac, 12 de março de 2019.

A Sua Senhoria a Senhora
Evelyn Andrade Ferreira
Procuradoria Jurídica
Nesta

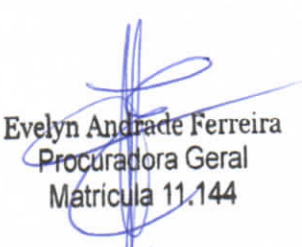
Assunto: Requerimento de Instauração de CEI nº 07/2019.

Senhora Procuradora,

Encaminhamos a Vossa Senhoria, o Processo Legislativo, referente ao Requerimento de Instauração de CEI nº07/2019, para análise e parecer.

Atenciosamente,


Antônio José do Nascimento Maia
Chefe de Gabinete da Presidência
CMRB


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora Geral
Matrícula 11.144

12/03/19

às 10:54



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA-GERAL



PARECER N. 90/2019

ASSUNTO: requerimento de instauração de CEI.

INTERESSADO: Gabinete da Presidência.

**DIREITO CONSTITUCIONAL. PODER
LEGISLATIVO. CONTROLE EXTERNO.
COMISSÃO ESPECIAL DE INQUÉRITO.
INVESTIGAÇÃO DE SUPOSTAS
IRREGULARIDADES EM CONTRATOS DE
EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL.
NORMATIZAÇÃO CONSTITUCIONAL,
REGIMENTAL E LEGAL. PREENCHIMENTO
DAS FORMALIDADES JURÍDICAS. EXAME
DE ADMISSIBILIDADE. JUÍZO POLÍTICO.
POSSIBILIDADE.**

1 - RELATÓRIO

Trata-se de encaminhamento dos autos pela Presidência desta Casa com o fim de que se proceda à análise sobre a viabilidade jurídica de recebimento da proposta de abertura de Comissão Especial de Inquérito - CEI.

Conforme consta do requerimento, instaurado na forma do art. 45 do Regimento Interno, a finalidade da referida CEI é investigar supostas ilegalidades nos contratos firmados pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, entre os anos de 2015 a 2019.

Em sua justificativa afirmou-se, em resumo, que:

- I. a Operação Midas, em que o Ministério Público do Estado do Acre promoveu a investigação e denúncia de envolvidos em esquema de desvio de recursos públicos apurado no âmbito da EMURB, deve ser apoiada pela Câmara de Vereadores (p. 2);
- II. após um ano e meio da prisão do ex-Diretor Presidente, continuam sendo recebidas denúncias envolvendo a EMURB, havendo possibilidade de mais autoridades envolvidas (p. 3);
- III. os recursos recebidos pela estatal não se transformaram em resultado satisfatório e em asfalto de qualidade devido à corrupção instalada e que não houve impedimento do Poder Executivo Municipal para tanto, tendo como resultado a grande quantidade de buracos nas ruas da cidade (p. 3);



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA-GERAL**



- IV. o serviço de tapa buraco realizado pela empresa não é eficiente, o que não transmite confiança à população, imprensa e Poder Judiciário quanto aos gastos dos recursos da empresa (p. 3);
- V. existe relatório técnico apontando a má aplicação da massa asfáltica e que empresários da cidade denunciaram à Superintendência da Polícia Federal uma série de irregularidades cometidas em processos licitatórios para aquisição de brita (p. 3).

Por fim, requereu a instauração da CEI, indicando que a apuração se dê no prazo de 180 dias, podendo ser prorrogado. Solicita também que sua instrução se dê mediante a convocação de autoridades, oitiva de indiciados, inquirição de testemunhas, requisição de documentos e, se necessário, o transporte da própria comissão para os locais em que se faça necessário (p. 4).

O requerimento veio assinado por 06 vereadores e acompanhado de 04 anexos com publicações de sites de notícias virtuais tratando a respeito dos fatos alegados no requerimento.

Por fim, foram juntados aos autos cópias de contratos, planilhas, ofícios, notas fiscais e outros documentos, entregues nesta Casa no dia 18 de fevereiro por empresário da cidade, para compor os documentos a serem analisados pela CEI, conforme detalhado nas p. 22/23.

É o necessário a relatar.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Da típica função fiscalizadora do Poder Legislativo

Inicialmente, cumpre lembrar que a Constituição Federal, ao atribuir funções aos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, outorgou-lhes funções típicas e atípicas.

As funções típicas consistiriam naquelas de exercício preponderante de cada Poder, como funções tradicionais e primárias, a exemplo do Poder Judiciário, que julga conflitos que lhe são apresentados, dizendo o direito no caso concreto, e do Poder Executivo, que se volta à solução de problemas concretos e individualizados, necessários ao exercício da função administrativa.

Já as funções atípicas seriam aquelas exercidas de forma secundária por cada Poder (de natureza típica dos outros dois), a exemplo de quando o Poder Judiciário executa funções administrativas, promovendo a abertura de concurso público para a contratação de pessoal, ou quando o Poder Executivo se utiliza de seu poder normativo para a edição de medidas provisórias, com força de lei.

No caso do Poder Legislativo, este possui, dentre suas funções típicas, além da tarefa de legislar, a atribuição de fiscalização dos atos do Poder Público, como órgão de controle externo.

2



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA-GERAL



Para o exercício de sua função fiscalizadora, utiliza-se de inúmeros instrumentos oferecidos pelo texto constitucional, como a fiscalização de contas dos gestores públicos em geral (com auxílio do Tribunal de Contas, na forma do art. 70 da Constituição Federal), o julgamento anual das contas do chefe do Poder Executivo e, ao que aqui interessa, a Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI.

Tal comissão, de natureza temporária, apesar de referida no art. 58, § 3º da Constituição Federal como criada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, é pacificamente admitida pela doutrina e pela jurisprudência nos âmbitos estadual e municipal. Entendimento este que foi adotado pelo Estado do Acre, que prevê sua instauração no art. 49, § 3º, da sua Constituição Estadual, e também pelo Município de Rio Branco, conforme o art. 25, § 3º, de sua Lei Orgânica.

2.2 – Da normatização constitucional, regimental e legal da CEI no âmbito municipal (CPI)

Conforme acima exposto, no âmbito municipal, o art. 25, § 3º da Lei Orgânica do município de Rio Branco previu a possibilidade de criação dessas comissões,

Art. 25 - A Câmara Municipal terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno, ou no ato de que resultar a sua criação.

[...]

§ 3º - As Comissões Parlamentares de Inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos no Regimento Interno, serão criadas mediante requerimento de 1/3 (um terço) dos membros da Câmara Municipal, para apuração de fatos determinantes 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; (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

Sua regulamentação se deu através do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Branco - RICMRB, que a denominou como Comissão Especial de Inquérito – CEI que, apesar do nome diverso, possui a mesma natureza jurídica, conforme seus arts. 45 e 46, entre outros dispositivos,

Art. 45 – A Câmara poderá constituir Comissões Especiais de Inquérito, com a finalidade de apurar irregularidades administrativas do Executivo, da administração indireta e da própria Câmara.

Parágrafo Único – As denúncias sobre irregularidades e a indicação das provas deverão constar do requerimento que solicitar a constituição da Comissão de Inquérito.

Art. 46 – As Comissões Especiais de Inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, serão criadas pela Câmara mediante requerimento de 1/3 (um terço) de seus membros para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que este promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

3



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA-GERAL



Ademais, a Lei nº 1.579/52 dispôs sobre os poderes instrutórios da CPI, detalhes do procedimento e tipificou crimes com a finalidade de garantir a eficiência e bom andamento dos trabalhos desenvolvidos na comissão.

Ante a normatização apresentada, infere-se que a Comissão Especial de Inquérito se trata de comissão parlamentar, de natureza temporária, instituída especificamente com a finalidade de investigar e apurar fato determinado, durante prazo determinado para a conclusão dos trabalhos.

Conforme previsto no art. 25, § 3º da Lei Orgânica e no art. 46 do RICMRB, sua criação exige que o requerimento de abertura seja assinado por um número mínimo de 1/3 dos vereadores eleitos.

Cabe lembrar, nesse ponto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, que resguarda o direito público subjetivo das minorias de instauração destas comissões, no sentido de que após sua constituição, observados os requisitos constitucionais e regimentais exigíveis, não pode o Plenário do órgão legislativo desconstituí-la sob qualquer pretexto, eis que configuraria afronta à participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa.

[...]

O requisito constitucional concernente à observância de 1/3 (um terço), no mínimo, para criação de determinada CPI (CF, art. 58, § 3º), refere-se à subscrição do requerimento de instauração da investigação parlamentar, que traduz exigência a ser aferida no momento em que protocolado o pedido junto à Mesa da Casa legislativa, tanto que, "depois de sua apresentação à Mesa", consoante prescreve o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 102, § 4º), não mais se revelará possível a retirada de qualquer assinatura. - Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não se revestindo de legitimação constitucional o ato que busca submeter, ao Plenário da Casa legislativa, quer por intermédio de formulação de Questão de Ordem, quer mediante interposição de recurso ou utilização de qualquer outro meio regimental, a criação de qualquer comissão parlamentar de inquérito. - A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional, que não dispõe de qualquer parcela de poder para deslocar, para o Plenário das Casas legislativas, a decisão final sobre a efetiva criação de determinada CPI, sob pena de frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalizar e de investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. - **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**



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA-GERAL



investigar que a própria Constituição da República outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional.

MS 26441, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2007, DJe-237 DIVULG 17-12-2009 PUBLIC 18-12-2009 EMENT VOL-02387-03 PP-00294 RTJ VOL-00223-01 PP-00301.

No âmbito da Câmara Municipal de Rio Branco, a CEI se reveste de natureza de comissão especial (uma das duas espécies de comissões previstas pelo art. 42 do RICMRB), razão pela qual terá suas finalidades especificadas em Resolução que a constituir (art. 44, do RICMRB), estipulando-se nessa o prazo de conclusão dos seus trabalhos.

Deve-se observar, contudo, que, em regra, além do prazo estipulado na resolução editada na instauração da CEI, seu término também se dará com juntamente com o término da sessão legislativa, salvo deliberação em sentido contrário, limitando-se as prorrogações à legislatura em curso, conforme previsão do art. 5, § 2º, da Lei nº 1.579/52. Nesse sentido também corrobora o STF:

A duração do inquérito parlamentar – com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e à exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas – e um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a **recepção do art. 5º, § 2º, da Lei 1.579/1952, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer CPI.**

HC 71.261, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 11-5-1994, P, DJ de 24-6-1994.

RE 194.346 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 14-9-2010, 2ª T, DJE de 8-10-2010.

Em relação ao objeto das CEI, há exigência de que se determine o fato a ser investigado. Todavia, não há um conceito legal exato daquilo que se entenda por “fato determinado”, tratando-se de conceito jurídico indeterminado.

Segundo discorreu o Ministro do STF Celso de Mello, em obra própria, “somente fatos determinados, concretos e individuados, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do País, é que são passíveis de investigação parlamentar¹”.

Tendo essa noção em mente, pode-se concluir, a *contrario sensu*, que a CEI não poderá ter por objeto investigação excessivamente genérica, de forma a permitir que sua condução siga para aquilo que se entender mais conveniente conforme o desenvolver dos trabalhos. O regime jurídico que abarca as prerrogativas inerentes a essa espécie de comissão não permite tal liberdade desmedida. Entender de modo diverso poderia abrir espaço para eventual desvio de finalidade do instrumento constitucional e até utilização deste como meio de perseguição política.

¹ MELLO FILHO, José Celso de. Constituição Federal Anotada. São Paulo: Saraiva 1984. p. 129.

5



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA-GERAL**



Adotando essa postura asseverou o Ministro Cezar Peluso,

[...]

Escusaria advertir que, se se perde CPI na investigação de fatos outros que não o determinado como seu objeto formal, configuram-se-lhe desvio e esvaziamento de finalidade, os quais inutilizam o trabalho desenvolvido, afrontando a destinação constitucional, que é a de servir de instrumento poderoso do Parlamento no exercício da alta função política de fiscalização.

(MS 25885 MC, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, julgado em 16/03/2006, publicado em DJ 24/03/2006 PP-00061)

Outro requisito a ser observado na delimitação do objeto a ser apurado, é necessidade do fato, além de determinado, se revestir de relevante interesse público. Isso, pois não cabe ao Parlamento se ocupar da investigação de fatos privados, que em nada interferem no âmbito social e coletivo, reais interesses do Estado.

Considerando as características mencionadas, Marcelo Queiroz exemplifica,

Destaca-se como sendo fato determinado, por exemplo, casos de corrupção eleitoral, ocorrência de infrações penais por diretores de entidades autárquicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, suspeitas de irregularidades na administração pública (exploração de prestígio, tráfico de influência, corrupção etc.), atividades criminosas como genocídio e narcotráfico, casos de redes nacionais e internacionais de pedofilia, dentre outras possibilidades².

Caracterizado o fato, cabe ao requerente indicar os meios de prova com que pretende instruir os trabalhos da comissão. Trata-se, entretanto, de mera indicação, pois a colheita destas poderá ocorrer durante o transcorrer a realização das atividades da CEI. Assim exige o RICMRB,

Art. 45

[...]

Parágrafo Único – As denúncias sobre irregularidades e a indicação das provas deverão constar do requerimento que solicitar a constituição da Comissão de Inquérito.

Ademais, considerada a independência entre as instâncias de controle público, não há impedimentos jurídicos para que um mesmo fato seja apurado por meio de Comissões Especiais de Inquérito, ações do Ministério Público, Poder Judiciário e Tribunal de Contas, cada qual observando os limites de sua competência.

Por fim, concluídos os trabalhos da CEI, esta encaminhará relatório circunstanciado, com suas conclusões, para as devidas providências cabíveis à solução do caso concreto ao Ministério Público, para que se promova a

² QUEIROZ, Marcelo. CPI: sua utilização no âmbito da União, Estados e municípios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 58.

6



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA-GERAL**



responsabilidade civil e criminal por eventuais infrações apuradas (art. 6-A da Lei nº 1.579/52).

O relatório será instrumentalizado através de Decreto Legislativo, observado o quórum estabelecido no § 1º do art. 53 do RICMRB. Deliberará também a respeito da conveniência do envio de cópia de peças do inquérito à justiça (art. 53, § 2º do RICMRB) e ao Ministério Público competente (art. 46 do RICMRB), para a que estes promovam a responsabilidade civil e criminal por eventuais infrações apuradas.

O rol, todavia, não é taxativo, não havendo impedimentos para que se promova o encaminhamento a órgãos de controle interno, Tribunais de Contas, Comissões Permanentes que tratem da matéria e até à Procuradoria Geral do Município, para que adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais.

2.3 – Do cumprimento dos requisitos jurídicos no caso concreto e da possibilidade de recebimento do requerimento de instauração da CEI

Após os detalhamentos sobre a natureza jurídica, requisitos e procedimento da CEI no âmbito municipal, promovemos a análise a respeito do enquadramento da CEI nº 07/2019 em tais aspectos.

Inicialmente, conforme mencionado no relatório deste parecer, a finalidade da referida CEI é investigar supostas ilegalidades nos contratos firmados pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, entre os anos de 2015 a 2019.

Conforme previsão do art. 1º da Lei Municipal nº 319/81, com redação alterada pela Lei Municipal nº 327/81, a EMURB trata-se de empresa pública, constituída sob a forma de sociedade anônima por ações, com sede e foro no município de Rio Branco.

O art. 2º, por sua vez, dispõe que

Art. 2º - O Capital inicial da EMURB será de Cr \$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de cruzeiros), a ser subscrito pelo Município e outras entidades públicas, resguardada, porém a participação mínima do Município de 51% (cinquenta e um por cento), em dinheiro, valores e bens imóveis.

Enquadra-se, portanto, no conceito estabelecido pelo art. 3º e parágrafo único da Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o Estatuto Jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, de aplicação nacional, sendo entidade integrante da Administração Pública municipal indireta.

Não há, portanto, impedimentos à sua fiscalização por meio de Comissão Especial de Inquérito. A possibilidade é prevista, inclusive, expressamente, no caput do art. 45, do RICMRB, já aqui citado.

Há normas na própria Lei nº 13.303 que dispõem sobre os poderes de fiscalização exercida pelos órgão de controle externo sobre as empresas públicas



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA-GERAL



instituídas, regulamentando limites e possibilidades que, pela pertinência e aplicabilidade no âmbito da CEI, aqui citamos:

CAPÍTULO III
DA FISCALIZAÇÃO PELO ESTADO E PELA SOCIEDADE

Art. 85. Os órgãos de controle externo e interno das 3 (três) esferas de governo fiscalizarão as empresas públicas e as sociedades de economia mista a elas relacionadas, inclusive aquelas domiciliadas no exterior, quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial.

§ 1º Para a realização da atividade fiscalizatória de que trata o caput, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessários à realização dos trabalhos, inclusive aqueles classificados como sigilosos pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista, nos termos da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 2º O grau de confidencialidade será atribuído pelas empresas públicas e sociedades de economia mista no ato de entrega dos documentos e informações solicitados, tornando-se o órgão de controle com o qual foi compartilhada a informação sigilosa corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

[...]

Art. 86. As informações das empresas públicas e das sociedades de economia mista relativas a licitações e contratos, inclusive aqueles referentes a bases de preços, constarão de bancos de dados eletrônicos atualizados e com acesso em tempo real aos órgãos de controle competentes.

§ 1º As demonstrações contábeis auditadas da empresa pública e da sociedade de economia mista serão disponibilizadas no sítio eletrônico da empresa ou da sociedade na internet, inclusive em formato eletrônico editável.

§ 2º As atas e demais expedientes oriundos de reuniões, ordinárias ou extraordinárias, dos conselhos de administração ou fiscal das empresas públicas e das sociedades de economia mista, inclusive gravações e filmagens, quando houver, deverão ser disponibilizados para os órgãos de controle sempre que solicitados, no âmbito dos trabalhos de auditoria.

§ 3º O acesso dos órgãos de controle às informações referidas no caput e no § 2º será restrito e individualizado.

[...]

Admite-se, portanto, a possibilidade de fiscalização da EMURB através do presente instrumento constitucional.

Por outro lado, quanto ao objeto trazido, qual seja, “contratos firmados pela Empresa Municipal de Urbanização – EMURB, entre os anos de 2015 a 2019”, cumpre ressaltar que a sua caracterização dentro do conceito de “fato determinado” (exigido pelo art. 46 do RICMRB), conforme acima explicado, traduz-se em questão que foge ao prisma estritamente jurídico, dada sua natureza de conceito jurídico indeterminado.

Assim, inclui-se dentro do juízo político de competência Mesa Diretora da Câmara Municipal de Rio Branco (art. 27, XI, do RICMRB), quando da decisão pela admissibilidade da CEI, o entendimento a respeito da determinabilidade do fato



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA-GERAL



apresentado pelo requerente, observados os pressupostos necessários ao objeto de persecução do inquérito parlamentar, conforme delineado no tópico anterior.

Quanto ao preenchimento das demais formalidades jurídicas, verifica-se que foi cumprido o requisito relativo ao requerimento, assinado por um número de 06, de um total de 17 vereadores, atingindo-se ao mínimo de 1/3 de assinaturas exigidas.

Em relação à exigência de indicação de provas, foram devidamente indicados os meios pelos quais se pretende apurar as alegadas irregularidades, à p. 04 dos autos.

E no que concerne ao prazo de apuração, delimitou-se este em 180 dias, prorrogáveis, não havendo impedimentos neste ponto.

3 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se que não existem óbices jurídicos à instauração da pretendida Comissão Parlamentar de Inquérito, sendo de competência da Mesa Diretora a decisão pela sua admissibilidade, considerando os fatores acima elencados.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 22 de março de 2019.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral


Mauro Eduardo Soares de Almeida
Procurador


Renan Braga e Braga
Procurador