

PARECER Nº 1333/2002 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 334/2002

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Gilberto Natalini, que visa disciplinar a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo.

A propositura que trata dos procedimentos a serem adotados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito dispõe, em síntese:

I- as CPI's, terão os poderes conferidos às autoridades judiciais, nos moldes do que estabelece o art.58, §3º, da Constituição Federal;

II- define o que considera agente público;

III- possibilita a realização de reuniões públicas, reservadas ou secretas;

IV- autoriza a contratação de serviços especializados que não possam ser realizados por órgão públicos;

V- destina verba própria para o funcionamento das CPI's;

VI- estabelece a aprovação prévia de roteiro de investigação da CPI;

VII- disciplina a forma de convocação das testemunhas;

VIII- permite a condução coercitiva de testemunhas;

IX- estipula o prazo de 15 dias para o fornecimento de informações solicitadas pelas CPI's,

X- estabelece limites no que se refere à publicidade dos documentos e arquivos da CPI;

XI- determina o encaminhamento do relatório ao Procurador Geral de Justiça e a outras autoridades administrativas;

XII- obriga a comunicação à Câmara pelas autoridades administrativas quanto às providências adotadas.

Segundo o princípio inserto no art.29, da Constituição Federal, "o Município reger-se-á por lei orgânica,(...) atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) XI- organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal."

A Lei Orgânica do Município, nos moldes do que dispõe o art.58, § 3º da Constituição Federal, dispõe no "caput" do artigo 33 que as Comissões Parlamentares de Inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, em matéria de interesse do Município, e serão criadas pela Câmara, mediante requerimento de 1/3(um terço) de seus membros, para apuração de fato determinado, em prazo certo, adequado à consecução de seus fins, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Já o § 1º do artigo 33 dispõe sobre as atribuições das CPI's. Ao proceder-se ao exame da matéria frente às disposições constitucionais e a legislação pertinente a matéria, forçoso concluir, smj, que a propositura em tela extrapola os poderes e atribuições conferidos às Comissões Parlamentares de Inquérito. Senão vejamos:

O art. 3º do indigitado projeto de lei, enumera nos incisos I a XI os poderes próprios de autoridade judicial para efeito da lei. O inciso VI confere à CPI o poder de determinar a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico. Entretanto, a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras, estabelece no § 4º, do art.1º que "a quebra de sigilo poderá ser decretada, quando necessária para apuração de ocorrência de qualquer ilícito, em qualquer fase do inquérito ou do processo judicial(...)"; já o art. 3º da citada lei complementar dispõe que "Serão prestadas pelo Banco Central do Brasil, pela Comissão de Valores Mobiliários e pelas instituições financeiras as informações ordenadas pelo Poder Judiciário, preservado o seu caráter sigiloso mediante acesso restrito às partes, que delas não poderão servir-se para fins estranhos à lide."

Desta feita a quebra de sigilo, da forma como se encontra prevista no projeto, fere o princípio constitucional da separação dos poderes e da reserva da jurisdição vez que somente o Poder Judiciário poderá determiná-la.

Do exposto, resta examinar a expressão contida no art.58,§ 3º da Constituição Federal e no art. 33 da Lei Orgânica do Município, que conferem às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação próprios de autoridades judiciais.

Segundo lição de Luiz Roberto Barroso, em sua obra "Temas de Direito Constitucional", " o sentido da expressão poderes de investigação de autoridades judiciais é o de criar para a

comissão parlamentar de inquérito o direito ou, antes, o poder de atribuir às suas determinações o caráter de imperatividade. Suas intimações, requisições e outros atos pertinentes à investigação devem ser cumpridos e, em caso de violação, ensejam o acionamento dos meios coercitivos. Tais medidas, porém não são auto-executáveis pela comissão. Como qualquer ato de intervenção na esfera individual, resguardada constitucionalmente, deverá ser precedida de determinação judicial (...) A norma atributiva de poderes de investigação de autoridade judicial tem caráter material, e não processual. Institui o poder de exigir, mas não o de executar (...) O que se pretendeu com a inovação foi dar caráter obrigatório às determinações da comissão, ensejando providências como a condução coercitiva em caso de não comparecimento e impondo às testemunhas o dever de dizer a verdade."

As Comissões Parlamentares de Inquérito deverão ser constituídas de acordo com as normas e princípios traçados na Constituição, com observância das normas da LOM e do Respectivo Regimento Interno; na hipótese da não observância dos requisitos legais, a instituição da CPI far-se-á de forma ilegal, podendo o interessado prejudicado socorrer-se das vias judiciais para suspender seus trabalhos que, de resto, serão ilegítimos.

Do exposto, de se concluir que uma Lei Municipal não pode ampliar os poderes conferidos à CPI pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do Município, pelo que somos
PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE

Sala da Comissão de Constituição e Justiça em 18/09/02.

Antonio Carlos Rodrigues - Presidente

Arselino Tatto

Celso Jatene

Laurindo

Wadih Mutran

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR WILLIAM WOO, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 334/2002

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Gilberto Natalini, que visa disciplinar a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo.

A proposta atribui, na esteira do art. 53, § 3º, da Constituição Federal, poderes próprios de autoridades judiciais à CPI, estabelecendo em seu art. 3º os atos aí compreendidos, dentre eles os seguintes: convidar ou convocar depoentes; tomar depoimentos; promover acareações; requisitar informações e documentos; efetuar diligências; determinar a quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico etc., esclarecendo no art. 4º que as medidas que importem restrição de direitos devem ser fundamentadas e aprovadas pelo plenário da CPI. O PL define, ainda, o que considera como agente público; o local de funcionamento das CPIs; a possibilidade de reuniões públicas, reservadas ou secretas; a hipótese de contratação de serviços especializados que não possam ser realizados por órgãos públicos; a destinação de verba própria para o funcionamento das CPIs; a aprovação prévia de roteiro de investigação da CPI; a forma de convocação das testemunhas (carta registrada, fac-símile ou qualquer outro meio idôneo); a condução coercitiva de testemunhas; o prazo de 15 dias para o fornecimento de informações à CPI; os limites da publicidade dos documentos e arquivos da CPI; o encaminhamento do relatório ao Procurador Geral de Justiça e outras autoridades administrativas; e a necessidade de informação das autoridades administrativas à Câmara com relação às providências adotadas.

A Constituição Federal dispõe em seu art. 53, § 3º, que as comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes investigatórios próprios de 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 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.

Por força do art. 29, inciso XI, da Carta Magna, deve o Município organizar-se por Lei Orgânica própria, obedecidos os princípios da CF, da Constituição do respectivo Estado e, dentre outros, o preceito atinente à organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal.

Assim, a Lei Orgânica, ao dispor sobre as funções fiscalizadoras inerentes à atividade do Poder Legislativo, observando os princípios insertos no art. 58, § 3º, da Constituição

Federal, traz em seu texto disciplina relativa às Comissões Parlamentares de Inquérito, como se vê de seus artigos 32, § 2º, incisos II, IV, IX e XII e 33, onde discrimina os requisitos para sua criação, seus poderes e limitações.

Também o Regimento Interno da Câmara contém regramento para as CPIs em seus arts. 91 e seguintes.

No âmbito federal, temos a Lei nº 1579/52 e a Lei Complementar nº 105/01, leis de caráter nacional e portanto aplicáveis não somente às CPIs federais, mas também àquelas constituídas nas Assembleias Legislativas estaduais e Câmaras Municipais.

Elencadas as fontes legais que dão os parâmetros de funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito, importante ressaltar que, tendo em vista a capacidade de auto-organização e autonomia do Município, pode uma lei municipal regulamentar o art. 53, § 3º da Carta Magna, sistematizando a matéria no âmbito da Comuna, mas deve por certo respeitar e ser coerente com os diplomas legais que lhe são hierarquicamente superiores.

Assim, algumas considerações são necessárias com relação à expressão inserta no art. 58, § 3º da CF, repetida no art. 33, da LOM, no sentido de que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm poderes de investigação próprios de autoridades judiciais.

Segundo ensinamento de Luiz Roberto Barroso, "o sentido da expressão 'poderes de investigação de autoridades judiciais' é o de criar para a comissão parlamentar de inquérito o direito ou, antes, o poder de atribuir às suas determinações o caráter de imperatividade. Suas intimações, requisições e outros atos pertinentes à investigação devem ser cumpridos e, em caso de violação, ensejam o acionamento de meios coercitivos. Tais medidas, porém, não são auto-executáveis pela comissão. Como qualquer ato de intervenção na esfera individual, resguardada constitucionalmente, deverá ser precedida de determinação judicial (...) A norma atributiva de poderes de investigação de autoridade judicial tem caráter material, e não processual. Instituí o poder de exigir, mas não o de executar (...) O que se pretendeu com a inovação foi dar caráter obrigatório às determinações da comissão, ensejando providências como a condução coercitiva em caso de não comparecimento e impondo às testemunhas o dever de dizer a verdade" (in "Temas de Direito Constitucional", Ed. Renovar, 2001, pág. 115).

Entende o autor, amparado na doutrina e jurisprudência, que os bens jurídicos protegidos pelo texto constitucional como o direito à liberdade, à inviolabilidade de domicílio, à intimidade e privacidade somente podem ser vulnerados nas hipóteses explicitadas na Lei Maior e, mesmo nestes casos, apenas mediante ordem judicial, tendo em vista o princípio da reserva da jurisdição e o princípio da separação dos poderes.

A matéria, todavia, não é pacífica sequer no Supremo Tribunal Federal, onde decisões têm sustentado a possibilidade de quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico desde que amparada em decisões fundamentadas da CPI, senão vejamos:

"O Sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política, não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por ela investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV)."

(DJU 12.05.2000, p. 20, MS 23.452-RJ, Rel. Min. Celso de Mello)

O que se conclui do exposto é que embora tormentosa na doutrina e jurisprudência a questão dos poderes da CPI, certo é que são estes auridos não de uma legislação municipal, mas sim do texto constitucional e das leis nacionais. Certo é, também, que pelo princípio da simetria, a orientação que se firmar relativamente às CPIs instauradas no Congresso Nacional será importada para Estados-membros e Municípios, regendo suas respectivas CPIs.

Além disso, mister lembrar que a Constituição Federal, no art. 58, § 3º e Lei Orgânica, no art. 33, dispõem sobre o encaminhamento do relatório ao Ministério Público nos seguintes

termos: "... sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores". Tal ato, portanto, ao fim da CPI, depende de uma análise e um juízo de valor quanto à necessidade de realizar o encaminhamento, chocando-se o art. 17 do PL com os diplomas legais mencionados. Note-se, ainda, que a definição de agente público no texto da presente proposta, de forma ampla, abrangendo os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Territórios pode conduzir o intérprete a equívocos.

É que "segundo o magistério de José Celso de Mello Filho, a competência para investigar é limitada pela competência para legislar, de tal sorte que será abusiva a utilização do inquérito parlamentar para elucidar fatos que refujam às atribuições legiferantes do órgão investigador" (in "Comissões Parlamentares de Inquérito - Limites", Revista Trimestral de Direito Público, v. 5, p. 70).

Destarte, a proposta pode prosperar, nos termos do substitutivo abaixo, onde retiram-se referências aos poderes atribuídos às CPIS que importem restrições a direitos individuais, não porque estas não os tenham, mas porque não cabe à legislação municipal sobre eles dispor, bem como adequa-se o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa e às demais considerações supra.

Pelo exposto, somos

PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº AO PROJETO DE LEI Nº 334/02.

Disciplina a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º As Comissões Parlamentares de Inquérito terão poderes próprios de autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, para apuração de fatos determinados que ensejarem a sua formação.

Art. 2º São considerados poderes próprios de autoridade judicial para efeitos desta lei, além de outros previstos no Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo e na legislação, os seguintes:

I - convidar ou convocar depoentes;

II - tomar depoimentos, sob compromisso se assim entender necessário a Comissão;

III - promover acareações;

IV - requisitar informações e documentos, pertinentes ao objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito, aos particulares, agentes e órgãos públicos federais, estaduais e municipais;

V - efetuar as diligências onde e como se fizerem necessárias;

VI - solicitar a órgão estadual ou municipal a realização de perícia, laudo ou parecer técnico;

VII - solicitar o auxílio das polícias federal, civil ou militar estadual para exercer a segurança da testemunha, de seus membros ou de terceiros relacionados aos fatos investigados;

VIII - requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara Municipal, bem como, em caráter transitório, de órgão ou entidade da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional necessários aos trabalhos da Comissão;

IX - demais providências que se fizerem necessárias às investigações.

Art. 3º Quaisquer medidas investigatórias que importem em restrição de direitos deverão ser devidamente fundamentadas, indicada sua necessidade, e aprovadas pelo plenário da Comissão Parlamentar de Inquérito, na forma que dispuser o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

Art. 4º As Comissões Parlamentares de Inquérito funcionarão na sede da Câmara Municipal de São Paulo, podendo, sempre que necessário, funcionar ou efetuar diligências em qualquer outra localidade, justificadamente.

Art. 5º As reuniões serão públicas, reservadas ou secretas.

Art. 6º As reuniões serão públicas, salvo se a Comissão deliberar em sentido contrário.

Art. 7º As reuniões serão reservadas quando a matéria puder ser discutida na presença de funcionários a serviço da Comissão, membros credenciados e terceiros devidamente convidados.

Art. 8º As reuniões serão secretas quando a matéria a ser apreciada somente permitir a presença de Vereadores, ressalvada a presença de advogado do depoente, quando de sua oitiva.

Parágrafo único - Nas reuniões secretas servirá como Secretário da Comissão, por designação do Presidente, um de seus membros, salvo deliberação em contrário.

Art. 9º Havendo necessidade de contratação de serviços especializados que não possam ser prestados por órgãos públicos, qualquer membro da Comissão poderá propor a contratação de pessoa física ou jurídica especializada.

§ 1º A proposta de contratação será posta à deliberação da Comissão e, sendo aprovada, a Câmara Municipal efetuará a contratação, com recursos provenientes do seu orçamento.

§ 2º Ressalvada a hipótese prevista no parágrafo anterior, às Comissões Parlamentares de Inquérito será destinada verba própria para fazer face às despesas efetuadas por seus membros e respectiva assessoria no exercício das atribuições a elas atinentes, bem como para custear eventuais gastos com o deslocamento de testemunhas, convidadas ou convocadas para prestar depoimento na sede da Câmara Municipal de São Paulo, desde que residentes fora da Capital e das comarcas a ela contíguas.

Art. 10. O roteiro de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito será aprovado, após a eleição de Presidente, Vice-Presidente e a designação de relator, obedecidos, quanto aos seus atos, as regras previstas nesta lei, no Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Penal.

Art. 11. Toda pessoa pode ser convidada ou convocada a prestar depoimento perante Comissão Parlamentar de Inquérito.

Parágrafo único - A critério do Presidente da Comissão, os depoentes, independentemente de terem sido convidados ou convocados, poderão ser intimados através de funcionário da Câmara Municipal de São Paulo designado, por carta registrada, fac-símile, ou qualquer outro meio idôneo capaz de atingir a sua finalidade.

Art. 12. Aquele que, regularmente intimado, deixar de atender à convocação da Comissão para comparecimento em data, horário e local definidos, sem motivo justificado, poderá ser coercitivamente conduzido, obedecidas as disposições processuais penais aplicáveis à matéria.

Parágrafo único - A determinação prevista no "caput" deverá ser fundamentada e aprovada pelo plenário da Comissão, na forma prevista no Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

Art. 13. É de 15 (quinze) dias o prazo máximo para as pessoas indicadas no inciso IV do artigo 3º desta lei fornecerem as informações solicitadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, podendo ser prorrogado por igual período.

Art. 14. Às informações obtidas em sessão secreta da Comissão ou pela quebra do sigilo bancário, fiscal ou telefônico, aplica-se, no que couber, o disposto na legislação penal, podendo ser utilizadas em comunicações aos órgãos competentes para as devidas providências ou no relatório final, havendo justa causa para tanto, a qual deverá ser fundamentada.

Art. 15. Todos têm o direito de receber informações de seu interesse particular contidas em documentos ou arquivos de Comissão Parlamentar de Inquérito, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível para assegurar o resultado dos trabalhos e investigações, à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Art. 16. O Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito encaminhará, quando for o caso, o relatório da Comissão, aprovado na forma regimental, ao Procurador Geral de Justiça e a outras autoridades administrativas com poder de decisão, para a prática dos atos que lhes competirem.

Art. 17. A autoridade administrativa municipal a quem for encaminhado o relatório deverá informar ao Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito ou ao Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, caso a Comissão tenha sido extinta, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências adotadas ou a justificativa pela omissão.

Parágrafo único - A autoridade que presidir o procedimento administrativo instaurado em decorrência de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito, deverá comunicar ao Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, semestralmente, a fase em que se encontra, até a sua conclusão.

Art. 18. O procedimento referido no artigo 17 terá prioridade sobre qualquer outro na esfera administrativa municipal.

Parágrafo único - O descumprimento do disposto no "caput" deste artigo e no artigo precedente sujeitará a autoridade às sanções administrativas, civis e penais.

Art. 19. As despesas com a execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 20. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 18/09/02.
William Woo - Relator