

NOTA TÉCNICA

CONSIDERAÇÕES SOBRE A ABRANGÊNCIA DO OBJETO DA CPI DA PANDEMIA QUANTO À APURAÇÃO RELACIONADA AOS ESTADOS/DF. NECESSIDADE DE LIMITAÇÃO DOS REQUERIMENTOS AO ESCOPO ESPECÍFICO DA CPI.

1. Introdução

Como é de amplo conhecimento, a CPI da Pandemia foi instalada no Senado Federal em decorrência dos Requerimentos 1371/2021 e 1372/2021, de iniciativa dos e. Senadores Randolfe Rodrigues e Eduardo Girão, tendo como objeto a apuração:

- i) de ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil; e
- ii) de eventuais irregularidades cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais na gestão da crise sanitária, *limitado apenas quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à pandemia do Covid-19.*

No desenvolvimento dos trabalhos da CPI, com vistas à obtenção de elementos informativos destinados à apuração do objeto indicado no item (ii) *supra*, foram aprovados pela Comissão diversos requerimentos direcionados aos Estados/DF, solicitando respostas, dados e documentos relacionados a diversas questões administrativas e nos mais variados graus de profundidade (relação de requerimentos até agora identificados, listados em ANEXO).

No entanto, da detida análise desses requerimentos, percebe-se claramente que muitos deles extrapolam a delimitação fixada como objeto da CPI da Pandemia quanto às apurações que possam tangenciar aspectos relacionados aos Estados/DF.

Diante dessa constatação, o Colégio Nacional de Procuradores Gerais dos Estados e do Distrito Federal (CONPEG) considera pertinente apresentar alguns esclarecimentos e considerações quanto à abrangência do objeto da CPI da Pandemia no que concerne propriamente à apuração de ações praticadas no âmbito dos Estados e do Distrito Federal,

especialmente quanto à necessidade de delimitação das informações solicitadas nos requerimentos dirigidos aos Estados/DF, ajustando-os ao efetivo escopo da CPI.

2. Da delimitação do objeto da CPI quanto à apuração relacionada aos Estados/DF

As Comissões Parlamentares de Inquérito constituem importante mecanismo previsto na Constituição Federal para o exercício da função típica de fiscalização do Poder Legislativo, que detém em essência a atribuição de controle político-administrativo e financeiro-orçamentário da Administração Pública em geral e especialmente do Poder Executivo (arts. 49, X, e 70, *caput*, da Constituição Federal).

Com assento no art. 58, §3º, da Constituição Federal, o referido dispositivo estabelece apenas uma disciplina básica do instituto, cujos contornos são complementados pela Lei nº 1.579/52, pelos Regimentos Internos das Casas Legislativas e também pela lógica extraída da sistematicidade do próprio texto constitucional.

Na medida em que as Comissões Parlamentares de Inquérito são idealizadas como instrumento para garantir ao Poder Legislativo o adequado e pleno desempenho de suas funções fiscalizatórias, é certo que o objeto da apuração deve envolver matéria acerca da qual caiba ao Parlamento exercer o controle político-administrativo e/ou financeiro-orçamentário. Significa dizer que é incabível a abertura de investigação parlamentar sobre questão que fuja do campo de fiscalização da respectiva Casa Legislativa.

Dessa forma, tem-se que ao Congresso Nacional (e suas respectivas Casas), que detém competência para a fiscalização e controle dos atos da Administração e do Poder Executivo *Federal*, é vedado instituir Comissão Parlamentar de Inquérito que tenha como objeto apurar questões afetas especificamente à gestão pública dos Estados e Municípios. **Trata-se de vedação decorrente do princípio federativo (art. 18 da Constituição da República) e da autonomia dos entes subnacionais – cuja fiscalização político-administrativa compete aos respectivos Poderes Legislativos.**

Nesse sentido o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem as CPIs “*devem absoluto respeito à separação de poderes, ao princípio federativo, e, conseqüentemente, à autonomia dos Estados-membros, Distrito Federal e municípios, cujas gestões da coisa pública*

devem ser fiscalizadas pelos respectivos legislativos”¹. Na mesma linha segue a doutrina de Gilmar Mendes e Paulo Gonet, que explicita: “Numa federação, isso permite enxergar uma limitação de competência específica: uma CPI no legislativo federal não deve invadir área da competência dos Estados ou Municípios”².

O referido entendimento já foi manifestado pelo E. Supremo Tribunal Federal³ e, por fim, também é objeto de previsão específica no Regimento Interno do Senado Federal:

Art. 146. Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes:

I- à Câmara dos Deputados;

II- às atribuições do Poder Judiciário;

III- aos Estados.

Dessa forma, considerando a impossibilidade de que as Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas no âmbito do Congresso Nacional investiguem fatos relacionados especificamente aos entes subnacionais, é que houve, quando da instalação da CPI da Pandemia, a definição de que a apuração concernente a eventuais irregularidades cometidas nos Estados/DF e Municípios estaria limitada apenas *quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à pandemia do Covid-19.*

Nesse sentido, vale mencionar o Parecer nº 233/2021 da Advocacia do Senado Federal, que analisou a possibilidade de abertura da CPI quanto ao requerimento nº 1372/2021, de iniciativa do e. Senador Eduardo Girão e que visou incluir nas apurações também fatos relacionados às Administrações Estaduais/Distrital e Municipais, conferindo respaldo jurídico para acolhimento do requerimento, desde que limitada a abrangência das investigações à fiscalização dos recursos federais repassados aos entes subnacionais para ações de prevenção e combate à pandemia:

“Partindo-se de tais premissas, o objeto do Requerimento SF/21542.02885-83 consubstanciado na apuração de ações ou omissões cometidas por administradores públicos estaduais e municipais, no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela pandemia do Coronavírus “SARS-CoV-2” deve ser compreendida dentro dos limites materiais de investigação das próprias comissões parlamentares de inquérito das Casas do Poder Legislativo Federal, incidindo apenas quanto à fiscalização

¹ MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 21ª edição. São Paulo: Atlas, 2007., pg. 403;

² MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. 9ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014, pg. 878.

³ MS 31.689 MC/DF. Rel. Ministro Marco Aurélio Mello.

dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à pandemia da Covid-19, excluindo-se as matérias de competência constitucional atribuída aos estados, Distrito Federal e municípios, que devem ser objeto de apuração no âmbito desses entes federados e pelos órgãos competentes.”

O entendimento externado no referido Parecer da Advocacia do Senado foi albergado pela Presidência do Senado Federal, que, no dia 13 de abril de 2021, após a leitura dos requerimentos para instalação da CPI da Pandemia, assentou que a **“Comissão terá como objeto o constante do requerimento do Senador Randolfe Rodrigues, acrescido do objeto do requerimento do Senador Eduardo Girão, este, portanto, limitado apenas quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à pandemia do Covid-19, excluindo as matérias de competência constitucional atribuídas aos Estados, Distrito Federal e Municípios”**.

A delimitação do escopo da CPI da Pandemia relativamente à apuração de eventuais irregularidades praticadas na Administração Pública Estadual/Distrital, restringindo-a à fiscalização da aplicação de recursos financeiros repassados pela União aos entes regionais para ações de prevenção e combate à Covid-19, visou compatibilizar o objeto da atividade investigatória da Comissão aos ditames constitucionais e regimentais. De fato, ao precisar que a apuração de possíveis irregularidades nos Estados/DF e Municípios englobaria tão somente a situação específica dos recursos financeiros transferidos pela União para ações de prevenção e combate à pandemia do Covid-19, restou o objeto da CPI ajustado às competências fiscalizatórias do Congresso Nacional.

Sucedendo, no entanto, que, apesar da limitação ao objeto da CPI da Pandemia relativamente às apurações que tangenciem questões relacionadas aos Estados/DF ter sido registrada quando da instalação da Comissão, os termos em que apresentada geraram ainda dúvidas quanto ao seu efetivo alcance, especialmente após a expedição de diversos Requerimentos destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com solicitação de informações muito mais abrangentes que o escopo fixado na instauração da CPI (ANEXO – relação de requerimentos identificados até o presente momento).

Diante do cenário de incertezas quanto ao objeto sindicado e, principalmente, para preservar a lisura e legitimidade dos trabalhos da comissão parlamentar de inquérito, a Consultoria Legislativa do Senado Federal emitiu a Nota Informativa n.º 2.800/2021, por meio

da qual apontou, de forma clara e objetiva, o que exatamente está sendo submetido à apreciação da CPI.

Referida Nota foi elaborada em atendimento à Solicitação de Trabalho à Consultoria (STC), provocada pelo Gabinete da Liderança do Partido dos Trabalhadores, no ensejo do Requerimento n.º 139, cuja redação não estaria clara acerca dos limites das informações que deveriam ser prestadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

As conclusões da Nota Informativa n. 2.800/2021 da Consultoria Legislativa do Senado Federal muito bem delimitam os contornos constitucionais que devem ser observados na prestação de informações pelos entes federados, devendo-se observar as seguintes orientações pontuadas pelo referido órgão consultivo:

a) entendemos que todos os requerimentos de informação ou de oitiva de agentes públicos ou de testemunhas relacionados à transferência de verbas federais para entes federados subnacionais devem levar em consideração estes cinco filtros, de forma cumulativa: somente serão objeto de investigação pela “CPI da Pandemia” os recursos federais (1) voluntários (2) destinados à área da saúde (3) e, especificamente, ao programa de combate à covid-19 (4) e que se limitem a investigar os casos em que haja denúncias formalizadas, inquéritos instaurados ou, no máximo, fortes indícios que indiquem a ocorrência de violação das normas constitucionais e legais que balizam o manejo de recursos federais repassados aos entes federados subnacionais (5);

b) sobre o Requerimento nº 139, de 2021, objeto de questionamento específico desta STC, aplicamos os cinco filtros propostos nesta nota (item a) e constatamos que: o requerimento se refere a recursos federais (filtro 1), da área de saúde (filtro 3) e destinados ao combate da covid-19 (filtro 4); requer, no entanto, informações referentes a TODOS os recursos federais transferidos, com o que esbarra, a nosso ver, no limite à investigação estipulado pelo art. 71, VI, da Constituição Federal que admite o controle externo da União, exercido pelo Congresso Nacional, apenas sobre os recursos voluntários (filtro 2), excluídos os recursos de transferência obrigatória estipulados na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional; ademais, o Requerimento nº 139, de 2021, por seus termos, pretende promover apuração genérica, abrangente, verdadeira devassa sobre os Estados, Distrito Federal e Municípios, circunstância que caracteriza ação abusiva, inconstitucional e ilegal da CPI, que desconsidera os precisos limites do fato determinado a ser apurado (filtro 5).

c) o Requerimento nº 139, de 2021, não reunia, portanto, condições de ser aprovado pela “CPI da Pandemia”;

d) como o Requerimento já foi aprovado, entendemos que é sustentável, constitucional e juridicamente, que os Estados, Distrito Federal e os Municípios sejam orientados pela CPI a aterem-se às informações relacionadas aos recursos federais voluntários transferidos para o combate à covid-19 sobre os quais incidam denúncias formalizadas, inquéritos instaurados ou, no máximo, fortes indícios que indiquem a

ocorrência de violação das normas constitucionais e legais que balizam o manejo de recursos públicos, com o intuito de afastar eventuais inconstitucionalidades ou ilegalidades nos trabalhos da CPI;

e) esse raciocínio vale, evidentemente, para requerimentos similares ao Requerimento nº 139, de 2021, eventualmente aprovados e para os que venham a ser apreciados pela “CPI da Pandemia”.

O item “e” das conclusões da Nota Informativa n.º 2.800/2021/CL/SF deixa claro que os balizamentos ali definidos devem ser aplicados aos demais requerimentos aprovados pela Comissão, assim como, pelos requerimentos que ainda serão aprovados.

Trata-se, portanto, de orientação institucional emitida pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, que merece ser observada pelos Estados e Distrito Federal no envio das informações e documentos solicitados pela CPI da Pandemia.

O entendimento externado na referida Nota Informativa está calcado na melhor aplicação das normas constitucionais, que de modo algum admitem investigação genérica de fatos, o que inviabilizaria o próprio controle e adequação dos trabalhos em face dos objetivos da criação da CPI.

Desse modo, merece ser observado o disposto no art. 58, §3º da Constituição da República, devendo a CPI se ater a **fato determinado**, sendo inadmissíveis requerimentos genéricos, abrangentes, desmotivados, que representam verdadeira devassa. Os trabalhos da CPI e os requerimentos por ela expedidos devem estar lastreados, **de forma objetiva**, em denúncias formalizadas, inquéritos instaurados ou em fortes indícios de irregularidades, devidamente demonstrados.

Além disso, como muito bem posto pela Consultoria Legislativa do Senado Federal, é o art. 71, VI da Constituição da República a norma constitucional que representa o permissivo para a investigação dos Estados, Distrito Federal e Municípios em CPI instaurada no Congresso Nacional, a albergar as transferências voluntárias realizadas pela União aos demais entes federados⁴.

A *contrario sensu*, as transferências obrigatórias gravadas por norma constitucional ou gravadas por lei, e as repartições constitucionais de receitas, **não são sindicáveis por CPI instaurada no Congresso Nacional, relativamente aos Estados, Distrito Federal e Municípios,**

⁴ Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) - Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, **que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.**

competindo ao Poder Legislativo local o controle político, administrativo e financeiro quanto à aplicação de tais recursos⁵.

Ainda quanto aos recursos objeto de investigação, além de terem sido transferidos de modo voluntário (art. 25 da LRF), devem ter sido destinados à área de saúde, para combate e enfrentamento à pandemia da COVID.

3. Conclusões

À vista de tudo quanto exposto, com fundamento no art. 18, art. 58, §3º e art. 71, VI da Constituição da República e art. 146 do Regimento Interno do Senado Federal, bem como, com fundamento no Parecer n.º 233/2021/NASSET/ADVOSF e Nota Informativa n.º 2.800/2021/Consultoria Legislativa do Senado Federal, eis as considerações conclusivas do Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal acerca da abrangência do objeto da CPI da Pandemia quanto à apuração relacionada aos Estados/DF, e de suas implicações às diligências e requerimentos direcionados aos entes subnacionais pela d. Comissão:

a) O Objeto da CPI da Pandemia, quanto às apurações de eventuais irregularidades relacionadas aos Estados/DF, está limitado à fiscalização da gestão/aplicação de recursos financeiros repassados por transferência voluntária da União aos entes subnacionais, destinados ao custeio de ações na área de saúde, especificamente direcionados exclusivamente ao combate e enfrentamento da Covid-19;

b) O objeto da CPI da pandemia deve se ater a fato determinado, com indicação objetiva de denúncias formalizadas, inquéritos instaurados ou em fortes indícios de irregularidades, devidamente demonstrados.

⁵ Transcreve-se elucidativa passagem da Nota Informativa n.º 2.800/2021 a esse respeito: “Os recursos de transferência obrigatória determinada pela Constituição Federal e pela legislação infraconstitucional escapam ao controle externo exercitado pelo Congresso Nacional, visto tratarem de recursos próprios dos entes subnacionais a serem fiscalizados pelo respectivo Poder Legislativo e Corte de Contas. Esse parece ser um aspecto a ser considerado na requisição de informações aos Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito da “CPI da Pandemia”.



Quaisquer providências ou diligências adotadas pela CPI da Pandemia, relativamente às apurações de eventuais irregularidades relacionadas aos Estados/DF, devem se restringir ao escopo da Comissão indicado nos itens “a” e “b” supra, sendo ilegítimas caso extrapolem o campo de trabalho próprio da CPI quanto à fiscalização dos Estados/DF.

Nesse sentido, os requerimentos incompatíveis com o escopo da CPI merecem ser revistos pela d. Comissão, não estando os entes subnacionais obrigados a atendê-los enquanto permanecerem os vícios que os maculam.

O Colégio Nacional de Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, ao expor sua posição técnico-jurídica acerca do preciso dimensionamento do objeto da CPI da Pandemia quanto a aspectos relacionados aos Estados/DF – e consequentes implicações nos requerimentos da Comissão direcionados aos entes subnacionais –, busca a um só tempo resguardar a observância do princípio federativo e contribuir com a lisura procedimental dos trabalhos da Comissão, de modo a prevenir e ajustar quaisquer inconsistências que possam macular o escopo das apurações, que se espera tragam resultados positivos para o Brasil.

Maio de 2021.

Rodrigo Maia Rocha
Presidente do CONPEG
Procurador-Geral do Estado do Maranhão

Francisco Armando de Figueirêdo Melo
Procurador do Estado do Acre
OAB/AC 2812

Aline Teixeira Leal Nunes
Procuradora do Estado do Amazonas
OAB/AM 7632

Gentil Ferreira de Souza Neto
Procurador do Estado de Alagoas
OAB-DF 40008

Luiz Paulo Romano
Procurador do Estado da Bahia
OAB/DF 14.303

Davi Machado Evangelista
Procurador do Estado do Amapá
OAB/DF 18.081

Ludiana Carla Braga Façanha Rocha
Procuradora do Estado do Ceará
OAB/CE 16003



Jorge Octávio Lavocat Galvão
Procurador do Distrito Federal
OAB/DF 23437

Viviane Ruffeil Teixeira Pereira
Procuradora do Estado do Pará
OAB/DF 53.464

Erfen Jose Ribeiro Santos
Procurador do Estado do Espírito Santo
OAB/ES 4.150

Mirella Marques Trigo de Loureiro
Procuradora do Estado da Paraíba
OAB/DF 14.646

Melissa Andrea Lins Peliz
Procuradora do Estado de Goiás
OAB/GO 19.366

Sérgio Augusto Santana Silva
Procurador do Estado de Pernambuco
OAB/PE 15.836

Ricardo de Lima Séllos
Procurador do Estado do Maranhão
OAB/MA 8.386

Márcia Maria Macedo Franco
Procuradora do Estado do Piauí
OAB/PI 2802

Vanessa Saraiva de Abreu
Procuradora do Estado de Minas Gerais
OAB/MG 64.559

Jorge Haroldo Martins
Procurador do Estado do Paraná
OAB/PR 56.169

Lucas Dallamico
Procurador do Estado do Mato Grosso
OAB/MT 16.309-B

Carlos Frederico Braga Martins
Procurador do Estado do Rio Grande do Norte
OAB/DF 48.750

Ulisses Schwarz Viana
Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul
OAB/DF 30.991

Tanus Salim
Procurador do Estado do Rio Grande do Sul
OAB/RS 80.325



Carlos da Costa e Silva Filho
Procurador do Estado do Rio de Janeiro
OAB/DF 33.170 OAB/RJ 81.889

Fernando Filgueiras
Procurador do Estado de Santa Catarina
OAB/SC 26.054B

Eder Luiz Guarnieri
Procurador do Estado de Rondônia
OAB/RO 398-B

André Luis Santos Meira
Procurador do Estado de Sergipe
OAB/DF 25.297

Marcelo de Sá Mendes
Procurador do Estado de Roraima
OAB/DF 43.889

Frederico Cezar Abinader Dutra
Procurador do Estado do Tocantins
OAB/DF 18.487 OAB/TO 4098-A

Pedro Luiz Tiziotti
Procurador do Estado de São Paulo
OAB/DF 35.038