OFÍCIO Nº 48/2021 Brasília, 17 de maio de 2021.

A Sua Excelência o Senhor
Senador **Omar Aziz**
Presidente da CPI da Pandemia do Senado Federal
Brasília - DF

Assunto: Esclarecimento acerca da abrangência de requerimentos feitos no âmbito da CPI da Pandemia.

Senhor Presidente,

Tendo em vista os requerimentos de informações feitos por meio de ofícios dessa Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, os Governadores dos Entes Federados brasileiros subscritos dirigem-se a V.Exa. a fim de solicitar esclarecimentos, visando à plena e legal colaboração com tão relevantes trabalhos.

O objeto da CPI foi delineado a partir do Requerimento nº 1.371, de 2021, do Senador Randolfe Rodrigues, e do Requerimento nº 1.372, de 2021, do Senador Eduardo Girão. Em sessão remota do Senado Federal ocorrida no dia 13 de abril de 2021, tais requerimentos foram apensados e o objeto da CPI delimitado 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", com fundamento no artigo 146 do Regimento Interno do Senado Federal, cuja redação prevê que "Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes: I - à Câmara dos Deputados; II - às atribuições do Poder Judiciário; III - aos Estados".

Partindo-se de tais premissas, há a visão jurídica de que os requerimentos aos Estados devem ser compreendidos dentro dos limites materiais de investigação das próprias comissões parlamentares de inquérito das Casas do Poder Legislativo Federal, incidindo apenas na fiscalização dos recursos da União repassados voluntariamente aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à pandemia da Covid-19, excluindo-se, portanto, as matérias de competência atribuída aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que devem ser objeto de apuração no âmbito desses Entes Federados e pelos órgãos competentes.

Portanto, considerando o teor abrangente de ofícios emanados dessa CPI, surgiram dúvidas acerca da delimitação dos seus conteúdos nos termos dos critérios expostos na Nota Técnica nº 2.800 de 2021, anexada ao presente ofício.

Assim, à luz do entendimento jurídico da Consultoria Legislativa dessa Casa Parlamentar, tendo em vista o artigo 146 do Regimento Interno supramencionado, requeremos que sejam confirmadas ou não as solicitações encaminhadas, apontando-se quais e em que pontos específicos deverão ser efetivamente atendidas. Frisamos que este requerimento não pretende criar qualquer embaraço ao inquérito parlamentar, que tem todo o nosso apoio. Ocorre, contudo, que todos os agentes públicos têm o dever de zelar pela legalidade, daí a imperatividade dos esclarecimentos, lastreados em superveniente Nota Técnica da Consultoria Legislativa do Senado, datada de 10 de maio do ano em curso.

Ante o exposto, ao remeter ainda nota técnica do Colégio Nacional de Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, anexa a este documento, a respeito da referida matéria, solicitamos a essa Comissão os esclarecimentos acima apontados, com base nos princípios federativo e da legalidade.

Atenciosamente,

IBANEIS ROCHA
Governador do Distrito Federal
Coordenador do Fórum Nacional de Governadores

WELLINGTON DIAS
Governador do Estado do Piauí
Coordenador da temática *Estratégia para Vacinação contra Covid-19*

GLADSON CAMELI
Governador do Estado do Acre

FLÁVIO DINO
Governador do Estado do Maranhão

WALDEZ GÓES
Governador do Estado do Amapá

MAURO MENDES
Governador do Estado de Mato Grosso

RENAN FILHO
Governador Estado de Alagoas

REINALDO AZAMBUJA
Governador do Estado de Mato Grosso do Sul

RUI COSTA
Governador do Estado da Bahia

HELDER BARBALHO
Governador do Estado do Pará

RENATO CASAGRANDE
Governador do Estado do Espírito Santo

JOÃO AZEVÊDO
Governador do Estado da Paraíba

RONALDO CAIADO
Governador do Estado de Goiás

RATINHO JUNIOR
Governador do Estado do Paraná

PAULO CÂMARA
Governador do Estado de Pernambuco

BELIVALDO CHAGAS
Governador do Estado de Sergipe

CLÁUDIO CASTRO
Governador do Estado do Rio de Janeiro

CONPEG
COLÉGIO NACIONAL DE PROCURADORES GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

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, consequentemente, 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 Federal[3] 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.

Sucede, 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 federados[4].

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 recursos[5].

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

CONPEG
COLÉGIO NACIONAL DE PROCURADORES GERAIS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

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 Piaui
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

CONPEG
COLÉGIO NACIONAL DE PROCURADORES GERAIS
DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

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

SENADO FEDERAL
Consultoria Legislativa

NOTA INFORMATIVA Nº 2.800, DE 2021

Referente à STC nº 2021-04913, do Gabinete da Liderança do PT, que solicita Nota Informativa a respeito dos limites a serem impostos aos requerimentos de informação endereçados aos Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito da "CPI da Pandemia".

1. Antecedentes

A Solicitação de Trabalho à Consultoria (STC) em epígrafe foi assim resumida:

> A CPI da Pandemia aprovou diversos requerimentos de informações e documentos destinados aos Estados, DF e Município, a exemplo do Req. 139. **A redação dos citados requerimentos não é clara acerca dos limites das informações. Os Estados, DF e Municípios devem repassar todas as informações relativas a todos os recursos, ou podem se limitar as informações aos recursos repassados pelo Governo Federal?** À vista disso, solicita-se nota informativa sobre o tema. Prazo: terça-feira, 11/05. (grifamos)

Trata-se, pois, de dimensionar os limites a serem considerados nos requerimentos de informação endereçados aos Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito da "Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia".

A **"CPI da Pandemia"** foi criada a partir da leitura em Plenário, em 13 de abril de 2021, pelo Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, do **Requerimento nº 1.371, de 2021, cujo primeiro subscritor é o Senador Randolfe Rodrigues**. Lembramos que a leitura do Requerimento e criação da CPI foram determinadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em sede de medida cautelar concedida em 8 de abril de 2021 no Mandado de Segurança (MS) nº 37.760, relator o Ministro Roberto Barroso.

Na leitura da matéria, o Presidente do Senado informou ao Plenário que **estava anexando o Requerimento nº 1.372, de 2021, primeiro subscritor o Senador Eduardo Girão**, ao Requerimento do Senador Randolfe Rodrigues e outros, por tratar de matéria conexa.

Assim, a "CPI da Pandemia" passou a ter dois fatos determinados a serem apurados: ***i)*** **apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Estado do Amazonas, com a ausência de oxigênio para os pacientes internados** (Requerimento nº 1.371, de 2021, do Senador Randolfe Rodrigues e outros); ***ii)*** **apurar possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, valendo-se, para isso, de recursos originados da União Federal, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela pandemia do coronavírus SARS-CoV-2** (Requerimento nº 1.372, de 2021, do Senador Eduardo Girão e outros).

Eis o que consta, a esse respeito, das notas taquigráficas da Sessão deliberativa remota do Senado Federal de 13 de abril de 2021, publicadas no Diário do Senado Federal do dia seguinte[1]:

> A Presidência comunica ao Plenário que recebeu **requerimento do Senador Randolfe Rodrigues e outros Senadores**, solicitando a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito composta de onze membros titulares e sete suplentes, para, no prazo de 90 dias, com limite de despesas de R$90 mil, **apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Estado do Amazonas, com a ausência de oxigênio para os pacientes internados** .A Presidência comunica ao Plenário que a leitura do referido requerimento está sendo feita nesta sessão do Senado Federal por determinação do egrégio Supremo Tribunal Federal, por força da medida cautelar expedida no Mandado de Segurança nº 37.760, pelo Exmo. Sr. Ministro Luís Roberto Barroso, que decidiu nos seguintes termos, aspas: "defiro o pedido liminar para determinar ao Presidente do Senado Federal a adoção das providências necessárias à criação e instalação de comissão parlamentar de inquérito, na forma do Requerimento" a que se reporta, fecho aspas. Também foi protocolado **requerimento do nobre Senador Eduardo Girão e outros Senadores**, solicitando a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito para **apurar possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, valendo-se, para isso, de recursos originados da União Federal, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela pandemia do coronavírus SARS-CoV-2 –** termos do requerimento do Senador Eduardo Girão, subscrito por outros Senadores. Os requerimentos contêm subscritores em número suficiente, nos termos do art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal, e serão publicados para que produzam os seus devidos efeitos. **A Presidência determina, nos termos do art. 48, §1º, do Regimento Interno, o apensamento do requerimento de autoria do Senador Eduardo Girão ao requerimento de autoria do nobre Senador Randolfe Rodrigues, por tratarem de matérias conexas**.Com referência à conexão dos requerimentos e dos fatos neles expendidos, a Presidência, com base em parecer da Advocacia-Geral da Casa, esclarece que a apuração conjunta de fatos determinados pode se dar tanto no caso de ampliação do objeto de uma CPI já em funcionamento quanto no

[1] Disponível em Diário do Senado Federal n° 49 de 2021 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal. Acesso em 09/05/2021.

caso de reunião de requerimentos apresentados contemporaneamente para a instalação de uma única comissão investigativa, desde que não reste inviabilizado ou restringido o objeto dos requerimentos apresentados. Esta última é exatamente a hipótese de que tratamos hoje, nesta Casa, e que fundamenta a juntada e o apensamento dos requerimentos, respeitando a precedência do requerimento do Senador Randolfe Rodrigues, por regra regimental. Esclarece também que o requerimento do Senador Randolfe Rodrigues, nos termos do art. 260, inciso II, alínea "b", do Regimento Interno – isso reitero –, tem precedência regimental por ser o mais antigo. **Nesses termos, 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, na forma do que dispõe o art. 146, inciso III, do Regimento Interno**, que reproduzo. Diz o 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. Corroborando essa tese, com base também em parecer da Advocacia-Geral do Senado, **esclareço que são investigáveis todos os fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle ou de fiscalização por parte do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, o que, a *contrario sensu*, implica que estão excluídas do âmbito de investigação das comissões parlamentares de inquérito do Poder Legislativo Federal as competências legislativas e administrativas asseguradas aos demais entes federados.** Portanto, **o requerimento do Senador Randolfe Rodrigues, que traz o fato determinado e que ora é lido, é acrescido do requerimento do Senador Eduardo Girão em relação aos repasses de recursos federais aos demais entes federados, e ambos os fatos poderão ser investigados, com a limitação e com a observância do art. 146, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal a fatos que digam respeito exclusivamente aos demais entes federados, Estados, Distrito Federal e Municípios, a quem cabe a sua própria investigação através das Casas Legislativas respectivas, sob pena de usurpação de atribuição e de competência.** Prestados esses esclarecimentos, a Presidência determina que se oficie aos Líderes para que façam as indicações de membros de acordo com a proporcionalidade partidária. Feito isso, será feita a designação do Colegiado por esta Presidência e posterior instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito. (grifamos)

Passamos de imediato à análise solicitada.

2. Análise

O tema central da análise a ser empreendida nesta Nota diz respeito à capacidade de a "CPI da Pandemia" investigar eventuais desvios de recursos federais por Governadores e Prefeitos.

A Constituição Federal (CF) assegura no *caput* de seu art. 18 a autonomia político-federativa dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios. Há, ainda, no texto constitucional, um sistema de distribuição de competências legislativas e administrativas.

Decorre da análise sistêmica dessas normas constitucionais o necessário respeito pelas áreas de competência dos entes federados, sendo vedado aos Poderes de uma determinada esfera o exercício das competências de outra esfera da federação.

É tão importante esse equilíbrio que a Constituição alçou a forma federativa de Estado à condição de cláusula imodificável, de acordo com o que estabelece o art. 60, § 4º, inciso I.

Nesse sentido, não é constitucionalmente admissível que o Poder Legislativo federal exerça o controle externo sobre o Poder Executivo Estadual, Distrital ou Municipal. Competente para fazê-lo é, respectivamente, o Poder Legislativo estadual, distrital ou municipal.

O art. 70 da CF, por seu turno, estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de

receitas será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O art. 146, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que estabelece que não se admitirá CPIs sobre matérias pertinentes aos Estados, segue essa lógica federativa constitucional de repartição de competências e responsabilidades.

Todavia, quando o que está em jogo são os recursos federais repassados a Governadores e Prefeitos, a fiscalização pelo Congresso Nacional ou pelo Senado Federal ou Câmara dos Deputados é possível, obedecidos limites expressos fixados pela Constituição e pela legislação infraconstitucional.

É o que se depreende da análise da regra contida no inciso VI do art. 71 da CF que **atribui ao Congresso Nacional o controle externo para** ***fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município***.

Assim, parece-nos constitucionalmente correta a decisão do Presidente do Senado Federal no sentido de admitir que a "CPI da Pandemia" fiscalize eventuais desvios de recursos federais destinados ao combate da covid-19 por gestores estaduais, distritais ou municipais. Essa é a única interpretação possível, sob uma perspectiva sistêmica, das normas constitucionais e regimentais envolvidas.

Há, portanto, base constitucional para que a "CPI da Pandemia" investigue eventuais desvios de recursos federais destinados ao combate da covid-19 por gestores estaduais, distritais e municipais.

2.1. Limites à investigação da "CPI da Pandemia"

É fundamental, entretanto, que se atente para os limites da capacidade investigatória das CPIs.

Um primeiro aspecto a ser considerado é que não são passíveis de investigação pela "CPI da Pandemia" os recursos estaduais transferidos a municípios (por exemplo, recursos transferidos pelo Governo do Estado do Amazonas para o Município de Manaus), ainda que no âmbito do combate à covid-19. A CPI do Senado Federal somente permite a investigação sobre recursos federais (filtro 1).

Um segundo aspecto a ser analisado é que apenas os recursos federais transferidos de forma voluntária podem ser objeto de investigação pela "CPI da Pandemia". É o que se extrai da expressa dicção do inciso VI do art. 71 da CF, quando submete ao controle externo do Congresso Nacional ou de suas Casas com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU) *quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município* (filtro 2).

José Afonso da Silva[2] sustenta que o sistema tributário brasileiro se assenta na técnica de discriminação das rendas entre as entidades autônomas da Federação. Essa técnica divide-se, para fins doutrinários e pedagógicos, entre discriminação pela fonte, em que a Constituição indica o tributo que cada ente pode instituir, e a

[2] Ver Curso de Direito Constitucional Positivo. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999, pag. 696-706.

discriminação pelo produto, pela qual é feita a repartição de receitas pelos entes federados.

A técnica de discriminação pelo produto é típica do federalismo cooperativo. Nessa técnica, há a arrecadação de tributos por um ente que está, todavia, obrigado a repartir parte da arrecadação com outros entes. Veda-se a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego das receitas repartidas aos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 160, *caput*, da CF).

Os recursos recebidos, por transferência de receitas, por todas as formas admitidas na Constituição e na legislação, pertencem, segundo José Afonso, *sem limitação às entidades beneficiadas que os podem utilizar do modo que lhe parecer melhor.*

Dessa forma, os recursos transferidos aos entes federados subnacionais de forma obrigatória, em face da técnica da discriminação pelo produto, pertencem aos próprios entes que são os responsáveis pela fiscalização e controle. Essa matéria não está submetida ao controle externo da União exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU e, portanto, é alheia à investigação da "CPI da Pandemia".

A matéria é polêmica. O TCU insiste que, no âmbito das transferências fundo a fundo, como as que ocorrem no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), de acordo com a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, em especial de seu art. 33, § 4º, a competência fiscalizatória é da União, o que atrai a participação do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, no controle externo, independentemente de as transferências serem realizadas por imposição constitucional ou legal.

Veja-se nesse sentido, por todas as decisões, o que consta do Acórdão nº 13.933/2019-TCU-Primeira Câmara, Relator o Ministro Marcos Bemquerer:

> **Compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal, sendo irrelevante se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária**. (grifamos)

Todavia, na página específica do TCU que trata da jurisprudência mais relevante relativa ao tema da saúde[3], só há referência a uma decisão do STF, decisão monocrática do Ministro Ricardo Lewandowski proferida no âmbito do Recurso Extraordinário (RE) nº 462.448/SC, que vai no sentido de admitir a competência do Congresso Nacional e do TCU na fiscalização de recursos obrigatórios transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Eis a ementa:

> PROCESSO CIVIL. SUS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTES DA CORTE.
> **1. O fato de os Estados e Municípios terem autonomia para gerenciar a verba financeira destinada ao Sistema Único de Saúde não afasta a competência da Justiça Federal para julgar a demanda em que se discute a malversação dos recursos, uma vez que é responsabilidade da União Federal acompanhar e supervisionar a sua aplicação, nos termos do art. 33, § 4º, da Lei n.º 8.080/90**. (grifamos)

Ponderamos que a redação do art. 71, VI, da CF é expressa no sentido de admitir o exercício do controle externo pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU **apenas nas hipóteses de transferência voluntária dos recursos federais**.

---

[3] Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/areas-de-interesse/saude/. Acesso em 09/05/2021.

Esse entendimento é absolutamente compatível conceitualmente com o sistema brasileiro de discriminação de rendas, mais especificamente com a vertente da discriminação pelo produto (participação em impostos de decretação de um ente e percepção por outros; participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade do ente beneficiado; e a participação em fundos).

Nessas hipóteses, a União arrecada os recursos, mas os repassa aos entes federados subnacionais, sem a possibilidade de estabelecer qualquer espécie de condicionamento, à luz do que estabelece o art. 160, *caput,* da CF, com as ressalvas de seus incisos, quando trata da repartição das receitas tributárias, *verbis*:

> **Art. 160. <u>É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios</u>, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos.**
>
> Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos:
>
> I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias;
>
> II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III. (grifamos)

<u>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"</u>.

Um terceiro aspecto a ser ponderado é que não é qualquer recurso federal que pode ser investigado no âmbito da "CPI da Pandemia", apenas aqueles repassados para a área da saúde (filtro 3).

Essa afirmação, exclui, de plano, a possibilidade de investigação que incida sobre os repasses feitos pela União para os entes federados subnacionais destinados a atender, entre outras, áreas de atuação como geração de emprego e renda, educação, assistência social, transportes, moradia, etc.

Um quarto aspecto a ser avaliado é que apenas recursos federais transferidos para a área da saúde com o fim específico de combater a covid-19 podem ser investigados pela "CPI da Pandemia" (filtro 4).

Dessa forma, os recursos federais transferidos para os entes subnacionais para a área da saúde, mas que se destinem a programas outros que não o combate à covid-19, não podem ser investigados pela "CPI da Pandemia".

Os recursos federais transferidos para o combate à dengue, por exemplo, não podem ser objeto de investigação pela "CPI da Pandemia". Esses recursos podem ser fiscalizados pelo Congresso Nacional ou por suas Casas com base nos dispositivos constitucionais mencionados (art. 49, X, art. 70 e art. 71, VI), mas não pela "CPI da Pandemia" que tem seu escopo determinado pelos requerimentos de criação, consoante o art. 58, § 3º, da CF.

Há, por fim, um quinto aspecto a ser considerado na análise da adequação jurídico-constitucional dos requerimentos de informação endereçados aos entes subnacionais no âmbito da "CPI da Pandemia".

Há cerca de 30 anos, na década de 90 do século passado, o STF fixou as principais balizas hermenêuticas a serem observadas nos trabalhos desenvolvidos por comissões parlamentares de inquérito, entre elas, a de que o poder investigatório das CPIs não é absoluto[4].

Um dos principais limites é o que estabelece que às CPIs é vedada a realização de devassas, apurações genéricas e abrangentes. A investigação parlamentar deve estar delimitada pelos precisos contornos do fato determinado (filtro 5).

E, no caso concreto, quais são os contornos do fato determinado postos no Requerimento nº 1.372, de 2021, do Senador Eduardo Girão e outros, no que concerne ao repasse de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios? O Requerimento menciona expressamente a necessidade de ***apurar possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, valendo-se, para isso, de recursos originados da União Federal, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela pandemia do coronavírus SARS-CoV-2***.

Os trabalhos da "CPI da Pandemia" devem partir, então, de denúncias formalizadas, inquéritos instaurados ou, no máximo, de fortes indícios que indiquem a ocorrência de violação das normas

---

[4] Ver, nesse sentido o Habeas Corpus (HC) 71.039, julgado em 07/04/1994, relator o Ministro Paulo Brossard; o HC 71.231, julgado em 05/05/1994, relator o Ministro Carlos Velloso; e o Mandado de Segurança (MS) nº 23.452, julgado em 16/09/1999, relator o Ministro Celso de Mello.

constitucionais e legais que balizam o manejo de recursos federais pelos entes federados subnacionais.

Não pode a CPI promover devassa indiscriminada e requisitar dos entes federados subnacionais TODAS as informações referentes a TODOS os contratos, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, já que essa investigação genérica e abrangente viola os limites do fato determinado, requisito constitucional de validade previsto no art. 58, § 3º da CF, para a criação, instalação e funcionamento das CPIs.

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 a 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).

Essas são, em síntese, as balizas constitucionais, legais e regimentais a serem observadas pela "CPI da Pandemia" na deliberação sobre os requerimentos de informação endereçados a Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou, eventualmente, de oitiva de gestores estaduais, distritais ou municipais.

2.2. O Requerimento de Informações nº 139, de 2021, aprovado pela "CPI da Pandemia"

No detalhamento da STC é citado, exemplificativamente, o **Requerimento nº 139, de 2021,** como um dos requerimentos aprovados pela "CPI da Pandemia", que se relacionam ao repasse de verbas federais a serem mais profundamente analisados.

Formulou-se a seguinte questão na STC: ***os Estados, DF e Municípios devem repassar todas as informações relativas a todos os recursos, ou podem se limitar as informações aos recursos repassados pelo Governo Federal?***

Eis o inteiro teor do citado Requerimento, aprovado pela "CPI da Pandemia" em sua 2ª Reunião, ocorrida no dia 29 de abril de 2021:

> **139 - Senador Ciro Nogueira** - Solicita aos 26 Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de até 200 mil habitantes, o envio a esta CPI, em 15 dias, em meio magnético, de cópia integral: **1. de todas as notas de empenho (em PDF), 2. de todas as ordens bancárias (em PDF), 3. de todas as notas fiscais (em arquivo XML), 4. de todos os processos administrativos de despesa, independentemente de ter havido licitação ou dispensa ou inexigibilidade (em PDF) relativos à aplicação de TODOS os recursos federais destinados a cada um daqueles entes federados para o combate à COVID 19, incluindo, ainda: 4. os extratos bancários (em arquivo Excel) e 5. os documentos bancários de comprovação de todas os débitos e créditos ocorridos nas respectivas contas (em arquivo PDF)**. (grifamos)

Utilizaremos os cinco filtros propostos nesta Nota para fazer a análise de adequação jurídico-constitucional do Requerimento.

Vemos 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).

Em síntese, o Requerimento nº 139, de 2021, não reunia condições de ser aprovado pela CPI, pois solicita informações referentes aos recursos de transferência obrigatória, em contradição ao que estabelece o art. 71, VI, da CF (filtro 2 indicado nesta Nota) e promove devassa injustificável que transcende em muito as balizas do fato determinado a ser apurado pela "CPI da Pandemia", em violação ao art. 58, § 3º da CF (filtro 5 indicado nesta Nota).

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 (filtros 1 a 5 indicados nesta Nota).

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".

3. Considerações Finais

Em síntese do que foi exposto, apresentamos as seguintes considerações finais:

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 a 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".

São essas as considerações que parecem oportunas em face da urgência da solicitação.

Permanecemos à disposição do Gabinete da Liderança do Partido dos Trabalhadores para esclarecimentos adicionais que forem considerados necessários.

Consultoria Legislativa, 10 de maio de 2021.

Ronaldo Jorge Araujo Vieira Junior
Consultor Legislativo