



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

PARECER Nº 233/2021 – ADVOSF

CPI. Fatos determinados. Identidade e conexão de objetos. Possibilidade de reunião para apuração conjunta. Aplicação do CPP. Ampliação do objeto da CPI. Reunião de requerimentos. Direito das minorias. Limites materiais ao poder de investigação. Matéria de competência constitucional dos estados, Distrito Federal e Municípios. Adequação do objeto do requerimento às determinações constitucionais e regimentais.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria-Geral da Mesa acerca da possibilidade de reunião dos Requerimentos SF/2113959425-24 e SF/21542.02885-83 para instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI conjunta, considerando a relação entre os fatos que lhes são objeto, e, em caso de possibilidade, se o objeto do Requerimento SF/21542.02885-83 atrairia a incidência da vedação constante do art. 146, inc. III, do RISF.

A consulta foi formulada tendo como anexos cópias dos requerimentos citados.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

Segundo os termos da consulta formulada, tem-se que devem ser respondidas as seguintes perguntas: (1) é possível a reunião de requerimentos de instalação de comissões parlamentares de inquérito cujos fatos determinados guardem





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

relação afinidade? (2) Especificamente no caso do Requerimento SF/21542.02885-83, em que se pretende, segundo a sua ementa, apurar irregularidades em contratos e licitações e desvios de recursos originados da União, inclusive em relação a administradores públicos estaduais e municipais, se haveria a incidência da proibição constante do art. 146, inc. III, do RISF?

Passe-se à análise das questões jurídicas relevantes para, ao final, responder objetivamente as questões formuladas.

2.1. REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA INSTALAÇÃO DE CPIs. FATO DETERMINADO. POSSIBILIDADE DE FATOS MÚLTIPLOS. RELAÇÃO DE CONEXÃO OU CONTINÊNCIA. POSSIBILIDADE DE REUNIÃO PARA APURAÇÃO CONJUNTA.

A instalação das comissões parlamentares de inquérito deve observar os requisitos constitucionais previstos no art. 58, § 3º, da Constituição Federal: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, um terço dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito.¹

O conceito de fato determinado abrange um duplo aspecto: o da competência material da investigação parlamentar (quais fatos podem ser objeto de apuração pelas CPIs) e o da definição do objeto a ser investigado no universo (mais amplo) da competência material.

Quanto à matéria, em tese, são investigáveis todos os fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle ou de fiscalização por parte do Poder Legislativo. A investigação parlamentar pode ser exercida em relação às competências constitucionalmente afetas ao Poder Legislativo (ver, por exemplo, HC 71.039 STF).

¹ Há vários precedentes do STF a respeito. Citam-se, por todos, o MS 24.831 e o MS 26.441, STF.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

É nesse sentido que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 35, § 1º,² traz um conceito de fato determinado como *o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão*.

Quanto ao objeto, em concreto, são investigáveis os fatos que possam ser claramente definidos em sua extensão para viabilizar o trabalho de investigação da comissão sem risco de ineficácia ou de arbitrariedades (qualquer poder do Estado, especialmente o de investigação, deve encontrar limites claros para evitar abuso, de um lado, e viabilizar o controle jurisdicional, de outro).³

Entretanto, já se consolidou na doutrina e na jurisprudência que o *fato determinado* a que alude a Constituição Federal não se restringe a fato único, podendo abarcar uma diversidade ou multiplicidade de fatos, desde que sejam passíveis de delimitação quanto ao seu alcance.

A própria Lei n. 1.579/1952 prevê expressamente que, sendo diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão tratará de cada um deles em separado em seu relatório final. Veja-se:

Art. 5º. As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução.

§ 1º. **Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um**, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

§ 2º - A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.
(grifos nossos)

² “Art. 35. [...] § 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão. [...]”

³ Ver, por exemplo, o MS 22.494 STF.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Praticamente igual disciplina consta do art. 150 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).⁴

Tanto é assim que se admite não apenas a apresentação de requerimento de instalação de CPI com um ou mais fatos determinados, quanto a extensão da investigação a fatos determinados conexos durante os trabalhos da comissão parlamentar. Veda-se apenas que a CPI amplie o escopo da investigação para fatos que não guardam relação de conexão ou continência com o fato determinado constante do requerimento inicial.

O Supremo Tribunal Federal tem vários precedentes no sentido de admitir que uma CPI já instalada (portanto, delimitado(s) o(s) respectivo(s) fato(s) determinado(s) no momento de sua criação) estenda suas investigações sobre outros fatos descobertos em decorrência do processo investigativo já em curso, desde que conexos com o objeto inicial.

Veja-se, por exemplo, os seguintes precedentes do STF:

O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; "conditio sine qua non" de seu exercício regular. **Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso. Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão.** Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal o do Congresso Nacional. São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também e com ele as suas comissões. A comissão parlamentar de inquérito encontra na jurisdição constitucional do Congresso seus limites. **Por uma necessidade funcional, a**

⁴ “Art.150. Ao término de seus trabalhos, a comissão parlamentar de inquérito enviará à Mesa, para conhecimento do Plenário, seu relatório e conclusões. § 1º A comissão poderá concluir seu relatório por projeto de resolução se o Senado for competente para deliberar a respeito. § 2º Sendo **diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um**, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.” (grifos nossos)





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevisíveis, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação. O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. Quem quer o fim dá os meios. (...)

(HC 71039 / RJ, Relator(a): Min. PAULO BROSSARD
Julgamento: 07/04/1994) (grifo nosso)

CONSTITUCIONAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: **FATO DETERMINADO** E PRAZO CERTO. C.F., ARTIGO 58, § 3º. LEI 1.579/52. ADVOGADO. TESTEMUNHA. OBRIGAÇÃO DE ATENDER À CONVOCAÇÃO DA CPI PARA DEPOR COMO TESTEMUNHA. C.F., ARTIGO 133; CPP, ART. 207; CPP, ART. 406; CÓD. PENAL, ART. 154; LEI 4.215, DE 1963, ARTIGOS 87 E 89. I - **A Comissão Parlamentar de Inquérito deve apurar fato determinado. C.F., art. 58, § 3º. Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal.** II - Prazo certo: o Supremo Tribunal Federal, julgando o HC nº 71.193-SP, decidiu que a locução "prazo certo", inscrita no § 3º do artigo 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei 1.579/52. [...] IV. - H.C. indeferido.

(HC 71231, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/1994, DJ 31-10-1996 PP-42014 EMENT VOL-01848-01 PP-00049) (grifo nosso)

No mesmo sentido a decisão proferida pelo Min. Cezar Peluso em Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 25.663-DF, cujo teor assim dispõe:

... como já assentou o Plenário desta Corte, não está a Comissão Parlamentar de Inquérito impedida de estender seus trabalhos a fatos outros que, no curso das investigações, despontem como irregulares, ilícitos, ou passíveis de interesse ou estima do Parlamento, desde que conexos com a causa determinante da criação da CPI, nem de aditar ao seu objetivo original outros fatos inicialmente imprevisíveis.(...) Donde, não está a priori impedida de formular perguntas destinadas a esclarecer fatos conexos com o principal ou outros suscetíveis de serem aditados ao seu programa temático, desde que relevantes para a vida política, econômica ou social do país. Não há aí direito subjetivo capaz de se lhe opor, nesses termos, como limitação a indagações.

E, ainda, lição do Ministro Celso de Mello sobre o objeto das CPIs:





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

*“somente fatos determinados, concretos e individuais, **ainda que múltiplos**, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado, são passíveis de investigação parlamentar.”⁵*

Portanto, **uma vez individualizados e especificados os fatos**, mesmo que múltiplos, tem-se como preenchida a exigência constitucional (neste particular) a fundamentar a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

Em resumo, a delimitação do objeto de investigação encontra limites nas atribuições do Poder Legislativo e na exigência constitucional de determinação do objeto, seja ele representado por um ou por vários fatos relacionados entre si. Neste caso, a relação entre os fatos é uma **relação de conexão ou continência**, que se extrai das normas processuais penais, aplicáveis subsidiariamente às comissões parlamentares de inquérito por força do disposto no art. 6º da Lei n. 1.579/1952⁶ e também do art. 153 do Regimento Interno do Senado Federal.

No âmbito do processo penal, a conexão e a continência são causas de modificação da competência territorial para a **apuração conjunta** de infrações penais quando **os fatos apurados possuem um liame, um ponto de afinidade, de contato ou de influência, ou mesmo uma coincidência de objetos**, a justificar que a apuração seja conduzida pela mesma autoridade judicial, evitando decisões contraditórias e a ineficiência do sistema de justiça criminal.

Impõe-se, por um imperativo de justiça e de efetividade, a investigação e o processamento conjunto dos fatos.

Sobre a conexão no processo penal, tem-se a seguinte lição de Eugênio Pacelli:⁷

⁵ MELLO FILHO, JOSÉ CELSO DE. *Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito*. Justitia, nº 121, abr./jun. 1983, págs. 156-7.

⁶ Art. 6º. O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal.

⁷ PACELLI de Oliveira, Eugênio. *Curso de processo penal*. 7 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 249-250.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A doutrina processual penal costuma se referir às várias classificações das espécies de conexão, aludindo à conexão intersubjetiva (art. 76, I), à conexão material ou teleológica (art. 76, II) e, por fim, à conexão instrumental ou probatória (art. 76, III).

A intersubjetiva teria este nome, como é intuitivo, pelo fato de cuidar de conexão entre sujeitos, ou seja, de hipótese de pluralidade de sujeitos.

A material ou teleológica em razão da finalidade ou motivação da prática de crime, tendo em vista a existência de outro anterior. Aqui, pode ou não haver pluralidade de sujeitos.

A probatória, por fim, trataria da questão da influência da prova de um crime na apuração de outro. Também nessa hipótese não é exigida da pluralidade de sujeitos.

Há, tem todas as hipóteses de conexão penal, **uma pluralidade de condutas objeto de investigação** que, por estarem **conectadas por circunstâncias subjetivas (agente) ou objetivas (fatos)**, são apuradas conjuntamente atendendo à conveniência da instrução penal.

Já em relação à continência, ensina Guilherme de Souza Nucci:⁸

Continência provém de *continente*, aquilo que contém ou tem capacidade para conter algo. No contexto do processo penal, significa a hipótese de um fato criminoso conter outros, tornando todos uma unidade indivisível. Assim, pode ocorrer continência no concurso de pessoas, quando vários agentes são acusados da prática de uma mesma infração penal e também quando houver concurso formal (art. 70, CP), com seus desdobramentos previstos nas hipóteses de aberratio (art. 73 e 74, CP).

Cremos que a continência, em razão do disposto no direito penal, é fundamental para a avaliação unificada dos fatos criminosos gerados por um ou mais autores. Não teria, de fato, cabimento julgar os co-autores em processos distintos, visto que cometem o mesmo delito. O mesmo se diga do concurso formal, quando uma pessoa, através de uma única ação, atinge mais de um resultado criminoso.

Tem-se **um conjunto de fatos que constitui uma unidade indivisível**, a recomendar também a reunião para apuração conjunta.

⁸ NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal e execução penal*. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 263.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A partir de tais premissas teóricas, tem-se como juridicamente respaldado pelas normas constitucionais e legais aplicáveis **a apuração conjunta de fatos determinados por uma única comissão parlamentar** quando houver (1) **a identidade de fatos determinados** ou quando (2) **os fatos determinados guardarem relação de conexão ou continência**, nos termos das regras processuais penais.

Tais conclusões são aplicáveis tanto no caso de ampliação do fato determinando por uma CPI já em funcionamento, conforme precedentes já citados, quanto no caso de reunião de requerimentos apresentados contemporaneamente para a instalação de uma única comissão investigativa.

E isso se justifica não apenas pela racionalidade própria do Direito e, mais especificamente, pela racionalidade da atividade investigativa do Estado, ora materializada nas comissões parlamentares de inquérito, mas que também se verifica na atividade policial, na atividade do Ministério Público e na atividade judicial, mas também por um imperativo de eficiência e de economicidade, que decorre do disposto no art. 37, *caput*, da Constituição, a exigir dos agentes públicos que maximizem os resultados da ação estatal com o mínimo de esforço e de recursos públicos.

No caso dos Requerimentos SF/2113959425-24 e SF/21542.02885-83, o quadro abaixo faz um comparativo dos fatos determinados de cada um, já separados os fatos determinados múltiplos, para facilitar a compreensão:





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

SF/2113959425-24 ⁹	SF/21542.02885-83 ¹⁰
<p>- apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil;</p> <p>- apurar as ações e omissões do Governo Federal no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados.</p>	<p>- apurar 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”.</p> <p>- apurar as possíveis irregularidades [administradores públicos federais, estaduais e municipais] 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, se valendo para isso de recursos originados da União Federal;</p>
JUSTIFICAÇÃO	JUSTIFICAÇÃO
<p>O Governo Federal tem, sistematicamente, violado os direitos fundamentais básicos de toda a população brasileira à vida e à saúde. [...] Ocupando o segundo lugar mundial em número de mortos pela Covid-19, com mais de 207 mil óbitos, o Brasil tem dado péssimo exemplo</p>	<p>[...] Atualmente, o Brasil atingiu o absurdo número de mais e 10,5 milhões de casos registrados, com 255 mil mortos, uma quantidade até pouco tempo, inimaginável. Evidencia-se, portanto que de fato, não estávamos preparados para enfrentar tamanha</p>

⁹ “[...] 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 Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados.”

¹⁰ “[...] apurar as 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, se valendo para isso de recursos originados da União Federal, bem 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”.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

<p>quanto ao controle da pandemia. De modo irresponsável, o Governo Federal sistematicamente deixou de seguir as orientações científicas de autoridades sanitárias de caráter mundial, incluindo a Organização Mundial de Saúde. O Presidente Bolsonaro demitiu até mesmo dois Ministros da Saúde, Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich, pelo fato de não seguirem as suas crenças e quimeras na condução de políticas públicas de saúde. [...] Atualmente, Manaus vem enfrentando a repetição do caos instalado no sistema público de saúde de 2020, com centenas de mortes pela Covid-19. Notícias dos principais veículos de comunicação escancaram cenas de terror, com doentes morrendo por falta de condições mínimas para o correto tratamento. Há falta de itens essenciais para a sobrevivência desses indivíduos, chegando ao cúmulo de se deixar acabar as reservas de oxigênio medicinal de hospitais, resultando na morte de diversos pacientes nas primeiras semanas de janeiro na capital do Amazonas. Manaus é uma cidade que vivenciou caos semelhante no passado recente. O Governo Federal não teve condições de se preparar com a devida antecedência para que esse cenário não se repetisse, evitando mortes de diversos manauaras? Outros estados e cidades caminham para o mesmo destino? Esse fato, juntamente com os vários outros, necessita de ampla investigação por parte do Parlamento. A sociedade precisa tomar conhecimento das reais razões por trás desse verdadeiro descontrole pandêmico que está promovendo um genocídio em nosso País. Demonstrando falta de respeito pelos profissionais locais de saúde, o Presidente Bolsonaro ainda afirmou que Manaus estaria o caos porque lá não se fazia o tratamento precoce. [...]</p>	<p>tragédia humana. [...] Ocorre que, em face dos bilhões de reais repassados pelo Executivo Federal aos entes federados, além de verbas oriundas das próprias fontes municipais e estaduais e diante das brechas escancaradas por uma legislação criada sob regime de urgência, faltou transparência e sobrou desonestidade nos contratos firmados entre gestores públicos desonestos e a iniciativa privada. [...] Diversos foram os atores e alvos dessas apurações de corrupção – de norte a sul do país. Governadores e secretários de saúde foram afastados – e presos –, casas de assessores foram revistas e diversos nomes passaram a figurar entre os investigados. [...] Portanto, do acima exposto, há indícios graves de que uma parte considerável dos recursos públicos que foram destinados ao enfrentamento do estado de calamidade pública relativo à pandemia de coronavírus não tiveram, por condutas ilegais de agentes públicos e privados, os fins para o quais foram destinados. Tais aberrantes ilícitos não podem passar incólumes ao controle do Poder Legislativo. Dessa forma, peço o apoio dos pares para a instalação urgente de uma Comissão Parlamentar de Inquérito que objetive a) apurar as 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, se valendo para isso de recursos originados da União Federal, bem 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”.</p>
--	--





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Nota-se que os fatos determinados trazidos pelos Requerimentos SF/2113959425-24 e SF/21542.02885-83 possuem não apenas afinidade temática (ações e omissões de agentes públicos durante a pandemia da Covid-19 no Brasil), mas coincidência de objeto em relação a alguns dos fatos determinados (*apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia.../apurar as ações e omissões do Governo Federal no agravamento da crise sanitária no Amazonas.../ apurar ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais ... no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade...*).

De outro lado, o Requerimento SF/21542.02885-83 apresenta fatos determinados que não constam do primeiro requerimento, como *apurar ações ou omissões cometidas por administradores públicos ... estaduais e municipais, no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade e 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, se valendo para isso de recursos originados da União Federal*.

Para além da **identidade (ou indivisibilidade) de fato determinado** quanto às ações e omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19, **há circunstâncias objetivas (fatos) e circunstâncias subjetivas (agentes públicos) conexas** que, no juízo da autoridade competente, podem determinar a apuração conjunta no âmbito de uma mesma comissão parlamentar de inquérito, atendendo-se à racionalidade da ação de investigação parlamentar, bem como à eficiência e à economicidade dos atos estatais.

2.2. PRECEDENTE DO SENADO FEDERAL SOBRE A QUESTÃO. PARECER CCJ. CPI DA PETROBRAS. MS 32885 E MS 32889. PERDA





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**SUPERVENIENTE DO OBJETO. MATÉRIA NÃO APRECIADA PELO
PLENÁRIO DO STF. DISTINÇÕES NECESSÁRIAS.**

O Senado Federal já enfrentou a questão de fundo concernente ao primeiro questionamento quando da reunião do REQUERIMENTO nº 302, de 1º de abril de 2014, e do REQUERIMENTO nº 303, de mesma data, para fins de instituição de uma única CPI.

À época, o então Presidente do Senado Federal indeferiu ambas as questões de ordem que impugnavam a reunião dos requerimentos e **recorreu ‘de ofício’ de sua decisão (R.S – Recurso nº 4 de 2014¹¹)**, a fim de que a decisão fique a cargo do Plenário da Casa, tendo solicitado prévia audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC, de acordo com o arts. 405 e 408 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF.

A CCJC, por sua vez, em reunião do dia 09/04/2014, proferiu Parecer de relatoria do Senador Romero Jucá¹² em que assentou, no que tange ao objeto deste parecer, que:

Registre-se, por fim, que a instalação de uma só CPI para investigar os fatos constantes do Requerimento no 302, de 2014, e os agregados pelo Requerimento no 303, de 2014, da forma anunciada pelo Presidente, nos parece a solução adequada, uma vez que permitirá a investigação de todos os fatos levantados. Ademais, verifica-se que a legislação processual penal admite a apuração conjunta de fatos, se houver conveniência para a instrução, conforme se verifica dos arts. 79 e 80 do CPP. Não verifico nesse procedimento, ainda, desrespeito ao direito da minoria parlamentar, porque restará preservada a vontade da minoria de investigar os fatos por ela julgados relevantes, com os amplos poderes de que dispõe a CPI.

¹¹ Ementa do Recurso nº 4 de 2014: “Encaminha notas taquigráficas da decisão proferida pela Presidência do Senado Federal, na sessão do dia 2 de abril de 2014, **sobre as Questões de Ordem formuladas pela Senadora Gleisi Hoffmann e pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, referentes aos Requerimentos nºs 302 e 303, de 2014**, respectivamente, de criação de comissão parlamentar de inquérito.”

¹² Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4318252&disposition=inline>





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Ainda que o parecer tenha proposto uma consulta a este órgão jurídico, e mesmo ao Supremo Tribunal Federal,¹³ a questão que se entendia controvertida, na oportunidade, era a possibilidade de o fato determinado compreender fatos múltiplos (resultantes da reunião de requerimentos), não a possibilidade em si de reunião de dois requerimentos para a instalação de uma única comissão quando há identidade ou conexão de objetos.

Como visto no tópico anterior, a possibilidade de o fato determinado compreender fatos múltiplos já está consolidada na doutrina e na jurisprudência, não parecendo constituir impeditivo para a sua apuração conjunta o aspecto de a reunião se dar quando da instalação da CPI ou quando do seu funcionamento, pela ampliação do seu escopo.

Ressalte, contudo, que a decisão do Presidente do Senado Federal foi objeto de judicialização, sob a alegação de violação do direito da minoria por suposta manobra da maioria voltada a inviabilizar a investigação. Acolhendo esse fundamento, a Ministra Rosa Weber, relatora dos Mandados de Segurança n. 32885 e 32889, deferiu medida liminar para determinar a instalação da CPI sem o alargamento de seu objeto pelo RQS n. 303 e observando apenas o RQS n. 302, ambos de 2014.¹⁴

¹³“ [...] No entanto, tendo em vista que ainda há questionamentos sobre a matéria em discussão, e considerando: que não existe norma legal expressa que regule a possibilidade, ou não, de criação de CPI com fatos determinados múltiplos; que a posição adotada pelo Senado Federal pautará decisões futuras sobre o tema nesta Casa e nos Legislativos dos demais entes federativos; e que é preciso assegurar que não haja afronta aos direitos das minorias, o que poderia ocorrer com uma complementação sem controle dos fatos determinados em qualquer requerimento de criação de CPI; sugiro o encaminhamento da questão para a Advocacia Geral do Senado, para proposição de ação direta de constitucionalidade ou de qualquer outro meio de provocação do Supremo Tribunal Federal para que se manifeste sobre a constitucionalidade de requerimento que contenha múltiplos fatos determinados para criação da Comissão Parlamentar de Inquérito. [...]”

¹⁴ [...] Nessa linha, pelos fundamentos esposados - e com o caráter precário próprio aos juízos perfunctórios, enfatizo mais uma vez -, **defiro em parte a liminar**, sem prejuízo, por óbvio, da definição, no momento oportuno, pelo Plenário desta Suprema Corte, da cognoscibilidade da presente ação mandamental e de seu mérito, e até que tal ocorra, para **suspender** o ato impugnado, no que implica submeter à deliberação da maioria do Senado o requerimento da CPI da minoria, a despeito do aparente cumprimento dos requisitos constitucionais, e para **determinar** que a CPI seja implementada não com o





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Os citados mandados de segurança foram julgados extintos sem resolução do mérito por perda superveniente dos objetos, considerando, em especial, que a medida liminar foi satisfativa e a CPI foi instalada nos moldes determinados pela Ministra relatora. **Não houve, entretanto, julgamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal que reconhecesse a impossibilidade de reunião de requerimentos de instalação de comissões parlamentares de inquérito com identidade de objetos ou com objetos conexos.**

E, com a devido respeito aos fundamentos da decisão liminar, entende-se que ela se pautou em premissas equivocadas. O direito da minoria é assegurado pela Constituição quanto à instalação das comissões parlamentares de inquérito, mas o colegiado é composto observando-se a proporcionalidade partidária (art. 58, § 1º, da CF e art. 78 do RISF), o seu presidente é eleito pelos membros (art. 88 do RISF) e o relator designado pelo presidente (art. 89, inc. III, RISF). Nesse sentido, a dinâmica de funcionamento das comissões parlamentares observa a dinâmica política de funcionamento das demais comissões e a condução/direcionamento dos trabalhos se dá mediante deliberação do colegiado. Não há, no funcionamento da comissão, o direito de prevalência da vontade da minoria.

É por isso que não parece haver sentido no argumento defendido nos aludidos mandados de segurança de que a reunião de objetos idênticos e/ou conexos para a instalação de uma comissão parlamentar de inquérito inviabiliza ou restringe o direito de investigar da minoria. Esse direito limita-se à instalação das comissões, mas não se estende à condução dos trabalhos (documentos a serem requisitados, testemunhas ouvidas, aditamento aos fatos determinados etc.).

Se a comissão parlamentar de inquérito pode ampliar os fatos determinados, agregando fatos conexos, não há sentido algum em vedar a reunião numa única

objeto alargado do RQS no 303, de 2014, e sim com o objeto restrito proposto no RQS no 302, de 2014, de que signatários os impetrantes. [...]





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

comissão de requerimentos de instalação de CPIs que guardem identidade ou conexão/continência de objetos.

A solução de se obrigar a Casa Legislativa a instalar duas comissões parlamentares de inquérito para investigar parcialmente o mesmo objeto, embora uma delas tenha o objeto mais amplo, seria medida destituída de qualquer razoabilidade lógico-jurídica e implicaria injustificável desperdício de recursos públicos. E certamente não evitaria a capitalização política por qualquer dos grupos envolvidos nas investigações, sejam eles da oposição ou do governo, porque inerente à atividade política.

Em outras palavras, as comissões parlamentares de inquérito poderiam, ainda assim, ser instrumentalizadas para beneficiar os objetivos políticos da base governista, de modo que a vedação de reunião de requerimentos de CPI com objetos idênticos ou relacionados (conexão ou continência) não se constitui em meio adequado a tutelar o direito da minoria (que, como já ressaltado, se esgota no direito de instalação da CPI).

Ademais, há que se fazer uma distinção (*distinguishing*) entre o caso judicializado e o caso presente, no sentido de se **afastar o argumento de suposta violação do direito da minoria ao se inviabilizar a investigação dos fatos determinados de um dos requerimentos**. É que no caso dos mandados de segurança citados, os impetrantes defenderam que a ampliação excessiva do objeto acabaria por frustrar as possibilidades de sucesso da investigação dos fatos determinados constantes do primeiro requerimento.

No caso destes autos, observando-se os requerimentos objeto de consulta, parece que o segundo requerimento engloba (pela coincidência de objetos) o primeiro requerimento, acrescendo (grosso modo) ao objeto da investigação ações e omissões relacionadas ao emprego de recursos públicos da União pelos estados e municípios, a exemplo de irregularidades nas licitações e contratos e desvios de recursos públicos.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Há um aspecto do segundo requerimento que será abordado em tópico apartado (item 2.3), no que tange às limitações de atuação das comissões parlamentares de inquérito em relação aos demais entes federados, mas, a princípio, os fatos determinados do Requerimento SF/21542.02885-83, naquilo que não coincidem com o objeto do Requerimento SF/2113959425-24 (ações e omissões do governo federal, inclusive quanto a irregularidades nas licitações e contratos e desvios de recursos públicos), complementam-no, não havendo qualquer descrição do objeto, ou mesmo da justificação, que vise a excluir ou restringir o objeto de investigação do primeiro requerimento.

Tampouco se verifica uma ampliação excessiva do objeto que possa descaracterizar o objeto do primeiro requerimento. Dito de outro modo, pelo teor dos requerimentos, não há evidência de que os fatos determinados do segundo requerimento possam inviabilizar ou restringir o âmbito de investigação dos fatos determinados do primeiro requerimento, do que se afasta a conclusão de se pretender (com a reunião de requerimentos) inviabilizar o exercício do direito de fiscalização das minorias.

A possibilidade de reunião de dois requerimentos de instalação de CPI sobre fatos conexos também observa os princípios da eficiência e da razoabilidade. Além disso, o § 1º do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal dispõe competir ao Presidente a verificação sobre *“a existência de matéria análoga ou conexa em tramitação na Casa, hipótese em que determinará a tramitação conjunta dessas matérias”*, prerrogativa do Presidente do Senado Federal que há de ser observada também no caso dos autos.

2.3. LIMITES À ATUAÇÃO DA CPI. INVESTIGAÇÃO DE MATÉRIAS PERTINENTES AOS ESTADOS. ART. 146, INC. III, DO RISF. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO OBJETO DA CPI. PRINCÍPIO FEDERATIVO.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Passa-se a responder a segunda pergunta formulada na consulta, consubstanciada na violação ou não do disposto no art. 146, inc. III, do RISF¹⁵ pelo objeto do Requerimento SF/21542.02885-83.

Segundo o citado dispositivo, não se admite a instalação de CPI para a apuração de matérias pertinentes aos Estados. Trata-se de vedação à investigação de questões que se inserem na competência legislativa e administrativa dos Estados, em decorrência do princípio federativo.

Essa disposição é congruente com a própria definição de fato determinado vista no início deste parecer, quanto à delimitação material do âmbito de investigação das comissões parlamentares do Poder Legislativo federal: 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.

A contrario sensu, estão excluídos do âmbito de investigação das comissões parlamentares de inquérito do Poder Legislativo federal as competências constitucionais legislativas e administrativas asseguradas aos demais entes federados, no que estão abrangidos não apenas os estados, mas também o Distrito Federal e os municípios.

Há que se esclarecer que o emprego de recursos públicos da União pelos demais entes federados consta expressamente como matéria objeto de deliberação (art. 24, inc. II, da CF) e de **fiscalização por parte do Poder Legislativo federal** (art. 71, inc. VI, da CF),¹⁶ **diretamente ou por intermédio do Tribunal de Contas da União.**

¹⁵ 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.

¹⁶ “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] VI - 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; [...]”





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Aliás, tem-se a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar recursos transferidos diretamente a estados, Distrito Federal e municípios em decorrência de convênios, contratos de repasse ou outras transferências voluntárias, e de transferências de fundo a fundo com destinação específica (como no caso do SUS¹⁷ e do FUNDEB¹⁸), mediante processos de auditoria ou apuração de irregularidades em processos de tomada de contas especial.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem diversos precedentes reconhecendo a competência da Justiça Federal e do Tribunal de Contas da União para apurar, cada um no seu âmbito de competência, o emprego de recursos federais, do que resulta o inequívoco reconhecimento do interesse da União e da competência fiscalizatória do Poder Legislativo federal.¹⁹

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**

¹⁷ Ver, por exemplo: Decisão-TCU n. 506/1997 – Plenário, Acórdão 5684/2014-TCU-1ª Câmara e Acórdão 6.276/2014-TCU-1ª Câmara.

¹⁸ Ver, por exemplo: Decisão-TCU no 449/1998 – Plenário e Acórdão Nº 1824/2017 – TCU – Plenário

¹⁹ Ver, por todos, o recente julgado: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO, NÃO OCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL, AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. **1. A Constituição Federal, conforme a redação do art. 71-VI, determina que o repasse de qualquer recurso da União à municípios sujeita-se à fiscalização do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União.** 2. Na espécie, houve repasse recursos federais à prefeitura de Campo Grande/MS no âmbito da Programação Pactuada Integrada de Vigilância em Saúde - PPIVS, do Ministério da Saúde, para serem aplicados em ações de vigilância em saúde, segundo as diretrizes federais, pactuadas com os municípios. **3. A transferência de recursos oriundos diretamente do Fundo Nacional de Saúde para o município foi feita fundo a fundo, por meio de transferências regulares e programadas, visto que a gestão descentralizada do SUS dispensa a realização de convênio, nos termos da Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/1990).** 4. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual se nega provimento.(EDcl no RHC 62.991/MS, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 01/12/2020, DJe 10/12/2020)





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

quanto à fiscalização 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.

3. CONCLUSÃO.

Diante de todo o exposto, e em resposta à consulta formulada, conclui-se:

- a) tem-se como juridicamente respaldado pelas normas constitucionais e legais aplicáveis **a apuração conjunta de fatos determinados por uma única comissão parlamentar** quando houver (1) **a identidade de fatos determinados** ou quando (2) **os fatos determinados guardarem relação de conexão ou continência**, nos termos das regras processuais penais;
- b) a apuração conjunta dos fatos determinados pode se dar tanto no caso de **ampliação do objeto de uma CPI já em funcionamento** quanto no caso de **reunião de requerimentos apresentados contemporaneamente para a instalação de uma única comissão investigativa**, desde que não reste inviabilizado ou restringido o objeto de nenhum dos requerimentos apresentados;
- c) o objeto do Requerimento SF/21542.02885-83 deve ser compreendido dentro dos limites materiais de investigação das próprias comissões parlamentares de inquérito das Casas do Poder Legislativo Federal, **incidindo apenas quanto à fiscalização dos recursos da União**





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

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

Brasília – DF, 12 de abril de 2021.

[vide assinatura eletrônica]
GABRIELLE TATITH PEREIRA
Advogada do Senado Federal
Coordenadora do Núcleo de Assessoramento
e Estudos Técnicos

De acordo.

[vide assinatura eletrônica]
FERNANDO CESAR CUNHA
Advogado-Geral Adjunto do Contencioso do Senado Federal

Aprovo. Junte-se aos autos e encaminhe-se à Secretaria-Geral da Mesa em resposta à consulta formulada.

Brasília – DF, 13 de abril de 2021.

[vide assinatura eletrônica]
THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO
Advogado-Geral do Senado Federal





SENADO FEDERAL
Secretaria-Geral da Mesa

DESPACHO Nº 12/2021

Junte-se à página oficial da tramitação das proposições legislativas as cópias eletrônicas de manifestações externas, conforme listagem a seguir exposta:

1. VET nº 57 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.022212/2021-52
2. VET nº 57 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.026041/2021-31
3. SCD nº 6 de 2016. Documento SIGAD nº 00100.031458/2021-15
4. RQS nº 1371 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.37434/2021-70
5. PLS nº 13 de 2016. Documento SIGAD nº 00100.036993/2021-62
6. PEC nº 38 de 2016. Documento SIGAD nº 00100.036993/2021-70
7. PEC nº 12 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.036457/2021-67
8. PL nº 795 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.036418/2021-60
9. PLC nº 13 de 2013. Documento SIGAD nº 00100.036457/2021-36
10. PEC nº 186 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.039865/2021-71
11. PL nº 19 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.039966/2021-41
12. VET. nº 13 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.039385/2021-18
13. PL nº 795 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.039457/2021-19
14. MPV nº 992 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.038785/2021-06
15. PL nº 948 de 2021. Documento SIGAD nº 00200.005887/2021-17
16. MPV nº 1003 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.038428/2021-30
17. MPV nº 1003 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.035208/2021-54
18. PLS nº 32 de 2016. Documento SIGAD nº 00200035184/2021-33
19. PLC nº 80 de 2018. Documento SIGAD nº 00200.035145/2021-36
20. MPV nº 1031 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.036411/2021-48
21. PEC nº 133 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.040168/2021-62
22. MPV nº 1003 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.039696/2021-79
23. PLP nº 57 de 1996. Documento SIGAD nº 00100.041556/2021-61



24. RQS nº 1371 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.035773/2021-11
25. MPV nº 1026 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.029452/2021-79
26. RQS nº 1300 de 2007. Documento SIGAD nº 00100.002602/2020-25
27. PL nº 5191 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.043864/2021-21
28. PL nº 4909 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.044403/2021-75
29. PL nº 5595 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.044379/2021-74
30. PL nº 6330 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.032421/2021-12
31. PLS nº 248 de 2015. Documento SIGAD nº 00100.033065/2021-46
32. PLN nº 4 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.042566/2021-13
33. PL nº 12 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.042498/2021-92
34. VET nº 13 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.043174/2021-71
35. VET nº 13 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.043166/2021-25
36. PL nº 5638 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.037861/2021-58
37. PLC nº 80 de 2018. Documento SIGAD nº 00100.033079/2021-60
38. VET nº 13 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.032244/2021-66
39. PLP nº 10 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.035897/2021-05
40. PL nº 2963 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.041711/2021-49
41. PEC nº 186 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.035175/2021-42
42. VET nº 10 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.041720/2021-30
43. MPV nº 1003 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.040598/2021-84
44. PL nº 973 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.041716/2021-71
45. PL nº 4139 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.034056/2021-72
46. PEC nº 186 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.034052/2021-94
47. PL nº 662 de 2019. Documento SIGAD nº 00100.045314/2021-46
48. PL nº 795 de 2021. Documento SIGAD nº 00100.034198/2021-30
49. MPV nº 1003 de 2020. Documento SIGAD nº 00100.044722/2021-81
50. PLC nº 80 de 2018. Documento SIGAD nº 00100.044664/2021-95

Secretaria-Geral da Mesa, 20 de maio de 2021.

(assinado digitalmente)
JOSÉ ROBERTO LEITE DE MATOS
Secretário-Geral da Mesa Adjunto

