

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.503 RORAIMA

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **CAMARA MUNICIPAL DE BOA VISTA**
ADV.(A/S) : **ALVARO DIEGO OLIVEIRA REIS**
REQDO.(A/S) : **RELATOR DO AI Nº 9001530-35.2021.8.23.0000**
DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE
RORAIMA
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **MUNICÍPIO DE BOA VISTA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE BOA**
VISTA

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CÂMARA MUNICIPAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS. DECISÃO IMPUGNADA OBSTATIVA. SUPOSTA EXTRAPOLAÇÃO DO FATO DETERMINADO QUE MOTIVOU A INSTAURAÇÃO DA CPI. ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM PÚBLICA. OCORRÊNCIA. CPI QUE CONSTITUI INSTRUMENTO DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DO PODER LEGISLATIVO. IMPERIOSA DEFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO À ATUAÇÃO PARLAMENTAR NA ESPÉCIE. PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A REQUISIÇÃO E A MOTIVAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR. DIREITO À INFORMAÇÃO (CF, ART. 5º, XXXIII). TEMA 832 DA REPERCUSSÃO GERAL. PEDIDO DE SUSPENSÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE.

SS 5503 / RR

DECISÃO: Trata-se de pedido de suspensão de segurança, ajuizado pela Câmara Municipal de Boa Vista/RR, em face de decisão monocrática proferida por desembargador do Tribunal de Justiça de Roraima nos autos do Agravo de Instrumento nº 9001530-35.2021.8.23.0000, pela qual foi determinada a suspensão de “solicitação/requisição de qualquer documento ou contratos da gestão passada (2013/2020)” por Comissão Parlamentar de Inquérito instalada no âmbito daquela Casa Legislativa.

Narra a Câmara Municipal autora ter sido instalada, em maio do corrente ano, Comissão Parlamentar de Inquérito “em razão de inúmeras notícias de superfaturamento na contratação de funcionários para execução dos serviços de limpeza urbana, coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e volumosos, limpeza em comunidades indígenas pertencentes ao município, coleta fluvial e operação e manutenção do aterro sanitário municipal, bem como da realização de 07 (sete) contratos aditivos de tais serviços durante a pandemia de covid-19”. Informa que, no âmbito de seus trabalhos, a CPI requisitou à Prefeitura Municipal a apresentação de documentos relativos a processos administrativos de contratação de serviços de limpeza em vias urbanas, coleta e transporte de resíduos sólidos, desde o ano de 2013. Relata que o Município de Boa Vista/RR impetrou mandado de segurança com vistas à suspensão da mencionada requisição, ao fundamento de que a CPI não poderia requisitar processos licitatórios relativos à gestão passada, tendo obtido tutela provisória de urgência nesse sentido em sede de agravo de instrumento.

Sustenta a Câmara Municipal que a decisão mencionada está a causar “prejuízos públicos irreparáveis” e viola a ordem pública, pois impediria o exercício das funções do poder legislativo ao “obstaculizar acesso à documentos essenciais ao prosseguimento e instrução de suas investigações por meio de CPI”. Aduz que a manutenção da decisão impugnada acarretará a supressão total dos trabalhos da CPI, pois a comissão tem prazo para concluir seus trabalhos e a prorrogação deste prazo depende, nos termos do regimento interno da Casa Legislativa, de aprovação da maioria do Plenário, o que feriria “o direito das minorias parlamentares em fiscalizar o poder público, considerando o fato de que a base do

SS 5503 / RR

poder executivo municipal detém a maioria absoluta dos vereadores desta casa”.

Alega que a requisição impugnada na origem tem relação com os fatos determinados em razão dos quais foi instaurada a comissão parlamentar de inquérito, a saber, a apuração de irregularidades nos contratos firmados entre a Prefeitura e a empresa SANEPAV. Argumenta que a decisão cuja suspensão se requer afrontaria “*direito de acesso a informação de documentos públicos que não estão sob sigilo*”, previsto no artigo 5º, XXXIII, da CF, e materializado na Lei Federal 12.527/2011.

Requer, por estes fundamentos, a suspensão liminar da decisão proferida no âmbito do Tribunal de Justiça de Roraima no Agravo de Instrumento nº 9001530-35.2021.8.23.0000 e, após regular tramitação, a confirmação da liminar, a fim de que a suspensão se dê até o trânsito em julgado do mandado de segurança de origem.

O Município de Boa Vista/RR se manifestou pela improcedência do pedido de suspensão (doc. 25), sustentando, em síntese: a) o não cabimento do incidente de contracautela ante à ausência de matéria de natureza constitucional e à necessidade de revolvimento do conjunto fático-probatório; b) o não cabimento do pedido de suspensão, porquanto utilizado como sucedâneo recursal; c) inexistência de urgência ante à demora da Câmara Municipal na formulação o pedido de suspensão; d) ausência de ofensa à Lei de Acesso à Informação e disponibilidade dos documentos requisitados pela CPI no portal da transparência da Administração Municipal; e) uso da CPI para fins “políticos eleitoreiros”; f) o fato de a CPI não ter poderes ilimitados; g) ausência de ofensa à separação de poderes; e h) ausência de lesão à ordem pública, na medida em que a CPI instaurada não teria competência para “devassar as contas da gestão passada”.

A Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo deferimento do pedido de suspensão, em parecer que restou assim ementado (doc.34):

“SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO MUNICIPAL. SUSPENSÃO DE REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS RELATIVOS A CONTRATOS DE GESTÃO

SS 5503 / RR

PASSADA OBJETO DE INVESTIGAÇÃO. RISCO DE LESÃO À ORDEM PÚBLICA. EXISTÊNCIA. DEFERIMENTO DO PEDIDO SUSPENSIVO.

1. É competente o STF para analisar pedido de suspensão formulado em face de decisão proferida por Tribunal de Justiça local que suspende a requisição, por Comissão Parlamentar de Inquérito municipal, de documentos relativos a licitações públicas, por envolver a interpretação e a aplicação dos arts. 2º e 58, § 3º, da Constituição Federal.

2. Há risco de lesão à ordem pública, na acepção jurídico-constitucional, em decisão pela qual se suspende a requisição de documentos por CPI municipal de forma a inviabilizar a investigação.

— Parecer pelo deferimento do pedido suspensivo”.

É o relatório. **DECIDO.**

Ab initio, consigno que a legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como fundamentos dos incidentes de suspensão, a própria lei indica causas de pedir de natureza eminentemente política e extrajurídica, as quais se revelam como conceitos jurídicos indeterminados e se diferenciam dos argumentos que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais. Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

“Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que

SS 5503 / RR

contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. [...]” (SS 846/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 8/11/1996).

Dada a natureza do instituto, a cognição do Presidente do Tribunal a quem compete a análise do incidente de contracautela deve se limitar à aferição da existência de risco de grave lesão ao interesse público, além de um juízo mínimo de plausibilidade do fundamento jurídico invocado, não cabendo-lhe a manifestação quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que o mérito deverá ser oportunamente apreciado pelo Tribunal competente na via recursal própria. Nesse sentido é a jurisprudência desta Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (SS 5.049-AgR-ED, Rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2016). Na mesma linha, é o seguinte precedente:

“Agravo regimental na suspensão de liminar. Decisão na origem em que se determinou a ampliação da distância até a qual veículos particulares podem trafegar em corredores exclusivos de ônibus para acessar vias transversais. Não comprovação de lesão à ordem social e administrativa. Agravo regimental a que se nega provimento.

1. Na estreita via de pedidos de suspensão como o presente, não se procede a uma detida análise do mérito da ação principal, tampouco se permite revolvimento do respectivo quadro fático-probatório, mas apenas a análise dos requisitos elencados pela legislação de regência.

2. É inadmissível, ademais, o uso da suspensão como sucedâneo

SS 5503 / RR

recursal.

3. *Agravo regimental ao qual se nega provimento.*” (SL 1.165-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, Presidente, DJe 13/2/2020).

Anote-se ademais que, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, o conhecimento do incidente de suspensão dos efeitos das decisões provisórias pelo Presidente deste Supremo Tribunal Federal está condicionado à demonstração de que a decisão foi proferida por Tribunal e de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (STA 782-AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112-AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie). Trata-se de interpretação que deflui, *a contrario sensu*, também da disposição do art. 25, *caput*, da Lei 8.038/1990.

In casu, o pedido de suspensão se volta contra decisão monocrática proferida por desembargador do Tribunal de Justiça de Roraima em agravo de instrumento, pela qual restou suspensa requisição de formulada por Comissão parlamentar de Inquérito instaurada no âmbito da Câmara Municipal de Boa Vista/RR para que a Administração Municipal fornecesse documentos e contratos relativos às gestões anteriores (2013 a 2020). Haja vista ter sido a decisão impugnada proferida por Tribunal e considerando a natureza constitucional da matéria controvertida, relacionada aos poderes fiscalizatórios do Poder Legislativo e das Comissões Parlamentares de Inquérito (CF, arts. 49, X, e 58, §3º), verifico o cabimento do presente incidente perante este Supremo Tribunal Federal e passo à análise de seu mérito. Saliente-se não haver prejuízo à análise do presente pedido de suspensão, na medida em que o prazo de funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito ainda não se esvaiu, nos termos de manifestação juntada aos autos (doc.38).

A leitura da decisão cuja suspensão se requer revela ter o magistrado do TJ/RR fundamentado sua decisão essencialmente na circunstância aparente de que a requisição impugnada na origem extrapolaria “o fato

SS 5503 / RR

determinado” em razão do qual a Comissão Parlamentar de Inquérito teria sido instaurada (doc.15).

A Constituição Federal prevê, como desdobramento da competência do Poder Legislativo de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo (CF, art. 49, X), a possibilidade de instauração de comissões parlamentares de inquérito pelo preenchimento concomitante de requisitos previstos no art. 58, §3º, da CF. Trata-se, nas palavras do Eminentíssimo Ministro Celso de Mello, do “*instrumento mais expressivo de concretização*” do “*relevantíssimo encargo constitucional*” de fiscalização, constituindo, portanto, “*atribuição inerente à própria instituição parlamentar*”. Nesse sentido é a clássica jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal:

“COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIV A CPI-TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES “INTERNA CORPORIS” DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO.

CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS.

- O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal.

- O direito de investigar - que a Constituição da República

SS 5503 / RR

atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) - tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

- A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito.

- Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. (...)" (MS 24.849, Rel. Min. Celso Mello, Tribunal Pleno, DJe 29/09/2006).

Tendo em vista a indisputável relevância institucional das comissões parlamentares de inquérito enquanto expressão de competência essencial do Poder Legislativo, o postulado fundamental da separação dos poderes impõe que o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos parlamentares relacionados à atuação da CPI se dê de forma deferente e limitado à garantia dos delineamentos constitucionais claros que regem o instituto, além de direitos fundamentais de eventuais investigados.

Assentadas estas premissas, verifico a ocorrência de lesão de natureza grave à ordem pública na manutenção da decisão cuja suspensão se requer, consistente na indevida obstaculização do exercício do poder fiscalizatório da Câmara Municipal requerente sobre os atos do Poder Executivo Municipal. Isto porque, vislumbro, nos limites

SS 5503 / RR

cognitivos próprios do presente incidente, pertinência temática entre a requisição formulada pela Câmara Municipal (processos administrativos de contratação de serviços de limpeza em vias urbanas, coleta e transporte de resíduos sólidos, incluindo termos aditivos e pagamentos, que datam desde 2013) e o fato determinado que motivou a instauração da comissão parlamentar de inquérito no âmbito da Câmara Municipal de Boa Vista/RR, a saber, a apuração de “*possíveis irregularidades em contratos licitatórios firmados entre a Prefeitura Municipal de Boa Vista e a SANEPAV (Saneamento Ambiental Ltda)*”. Saliente-se, no ponto, que este Supremo Tribunal Federal tem precedente no sentido de que a exigência constitucional de “*fato determinado*” não impede que comissão parlamentar de inquérito apure fatos outros que possam ter relação com o fato principal, a juízo dos parlamentares responsáveis pelos trabalhos, *in verbis*:

“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. III. - A intimação do paciente, que é advogado, para prestar depoimento à CPI, não representa violência ao disposto no art. 133 da Constituição nem às normas dos artigos 87 e 89 da Lei 4.215, de 1963, 406, CPC, 154, Cód. Penal, e 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a CPI, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu “status” profissional, sujeitos os que se excederem ao crime de abuso de autoridade. IV. - H.C. indeferido”.

SS 5503 / RR

(HC 71.231, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 31/10/1994).

Ademais, a revelar a plausibilidade da argumentação da Câmara Municipal no sentido do desacerto da liminar impugnada está o fato de que a documentação requerida pela CPI em tela poderia ser obtida, em tese, por qualquer cidadão no exercício do direito fundamental à informação, previsto no art. 5º, XXXIII, da CF e disciplinado pela Lei Federal 12.527/2011. Deveras, não há sentido em se restringir a parlamentares no exercício de sua atividade fiscalizatória no âmbito de Comissão Parlamentar de Inquérito regularmente instaurada o acesso a documentos que eles próprios, enquanto cidadãos, poderiam obter diretamente junto à Administração Municipal. É nesse sentido a tese vinculante fixada pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 865.401 – Tema 832 da sistemática da repercussão geral, cujo acórdão restou assim ementado:

“Direito Constitucional. Direito fundamental de acesso à informação de interesse coletivo ou geral. Recurso extraordinário que se funda na violação do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Pedido de vereador, como parlamentar e cidadão, formulado diretamente ao chefe do Poder Executivo solicitando informações e documentos sobre a gestão municipal. Pleito indeferido. Invocação do direito fundamental de acesso à informação, do dever do poder público de transparência e dos princípios republicano e da publicidade. Tese da municipalidade fundada na separação dos poderes e na diferença entre prerrogativas da casa legislativa e dos parlamentares. Repercussão geral reconhecida. 1. O tribunal de origem acolheu a tese de que o pedido do vereador para que informações e documentos fossem requisitados pela Casa Legislativa foi, de fato, analisado e negado por decisão do colegiado do parlamento. 2. O jogo político há de ser jogado coletivamente, devendo suas regras ser respeitadas, sob pena de se violar a institucionalidade das relações e o princípio previsto no art. 2º da Carta da República. Entretanto, o controle político não pode ser resultado apenas da decisão da maioria. 3. O parlamentar não se despe

SS 5503 / RR

de sua condição de cidadão no exercício do direito de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo. Não há como se autorizar que seja o parlamentar transformado em cidadão de segunda categoria.

4. Distinguishing em relação ao caso julgado na ADI nº 3.046, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence.

*5. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: **o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito.***

6. Recurso extraordinário a que se dá provimento". (RE 865.401, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 19/10/2018 - grifei).

Ex positis, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO DE SUSPENSÃO, com fundamento no art. 15, *caput*, da Lei 12.016/2009, para determinar a sustação dos efeitos da decisão proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 9001530-35.2021.8.23.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça de Roraima, a fim de restabelecer os efeitos da requisição de documentos formulada pela Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada na Câmara Municipal de Boa Vista/RR questionada na impetração de origem, até o trânsito em julgado daquele feito.

Comunique-se o teor desta decisão ao Tribunal de Justiça de Roraima.

Publique-se. Int..

Brasília, 13 de agosto de 2021.

Ministro LUIZ FUX

Presidente

Documento assinado digitalmente