



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

**CONVOCAÇÃO DE REUNIÕES DE
COMISSÕES PARLAMENTARES
MISTAS DE INQUÉRITO**

Gilberto Guerzoni Filho

TEXTOS PARA DISCUSSÃO 27

Brasília, julho / 2005

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www2.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

CONVOCAÇÃO DE REUNIÕES DE COMISSÕES PARLAMENTARES MISTAS DE INQUÉRITO

Gilberto Guerzoni Filho
Consultor Legislativo do Senado Federal

Solicita-se breve estudo sobre aspectos jurídicos referentes à convocação de reuniões de comissões parlamentares de inquérito.

A organização e o funcionamento das comissões mistas de qualquer natureza são, em princípio, objeto do Regimento Comum do Congresso Nacional. Entretanto, compulsando esse diploma legal, verifica-se que ele é omissos com relação à regulamentação da matéria. A mesma norma, no entanto, prevê, de forma expressa, os mecanismos para a solução de suas omissões. Determina o seu art. 151, *verbis*:

Art. 151. Nos casos omissos neste Regimento aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omissos, as do da Câmara dos Deputados.

Assim, para equacionamento da questão, impõe-se, em primeiro lugar consultar o Regimento Interno do Senado Federal, para verificar se esse ato esgota o tema. A matéria é objeto do inciso VII do seu art. 89, que estabelece:

Art. 89. Ao Presidente de comissão compete:

.....
VII – convocar as suas reuniões extraordinárias, de ofício ou a requerimento de qualquer de seus membros, aprovado pela comissão;

.....

Observa-se que a questão é, em nosso entendimento, plenamente equacionada pelo Regimento Interno desta Casa. As reuniões de CPMI – que, como regra, são, sempre extraordinárias, uma vez que esse tipo de colegiado, por ser excepcional e temporário, não tem funcionamento ordinário –, assim, serão, sempre, convocados pelo seu Presidente. Essa convocação pode ter lugar por decisão dessa autoridade ou mediante requerimento votado e aprovado pelo colegiado.

Ou seja, nesse último caso, recebido requerimento de convocação de reunião extraordinária de comissão, poderá o seu Presidente deferi-lo, *ex-officio*, convocando a reunião ou, caso não o faça, deverá submetê-lo ao respectivo pleno e, se for acolhido, fazer a devida convocação.

É importante registrar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados dá ao tema tratamento diverso, não exigindo que requerimento de convocação de reunião extraordinária de comissão seja aprovado pelo colegiado, mas, apenas, que conte, para ser obrigatoriamente deferido, com as assinaturas de um terço de seus membros. É o que prevê o § 4º do art. 46 da Lei Interna daquela Casa, *verbis*:

Art. 46.

§ 4º As reuniões extraordinárias das Comissões serão convocadas pela respectiva Presidência, de ofício ou por requerimento de um terço de seus membros.

.....

Essa última norma, no entanto, não tem, parece-nos, aplicação às comissões mistas, o que somente teria lugar se o Regimento Interno do Senado Federal fosse omissivo sobre a matéria o que, como se viu acima, não ocorre.

Do exposto, entendemos que a convocação de reunião extraordinária de CPMI deve ocorrer obedecendo ao disposto no art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional, combinado com o inciso VII do art. 89 do Regimento Interno do Senado Federal, primeiro subsidiário daquele, ou seja, a reunião extraordinária será sempre, convocada pelo Presidente da comissão, seja por decisão monocrática dessa autoridade ou mediante requerimento votado e aprovado pelo colegiado.

Não há, *in casu*, parece-nos, hipótese de aplicação do disposto no § 4º do art. 46 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que somente poderia ser usado no silêncio das normas internas da Câmara Alta do Congresso Nacional sobre o tema.

Com certeza, pode-se argumentar que esse entendimento pode gerar um impasse, uma vez que, se houver omissão do Presidente de CPMI seja em convocar a reunião, seja em submeter o requerimento de sua convocação ao colegiado, essa nunca ocorrerá.

Em primeiro lugar, vale comentar que a omissão do Presidente também pode ocorrer no caso da norma prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, uma vez que, também, lá, a convocação da reunião depende dessa autoridade, mesmo que por ato vinculado.

A solução dessa controvérsia deverá, em princípio, se dar no âmbito das normas que regulam a ética e o decoro parlamentar, uma vez que, em nosso entendimento, isso configuraria a prática de irregularidade grave no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes que, conforme estabelecem o inciso III do art. 5º da Resolução nº 20, de 1993, do Senado Federal, que *institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar dos Senadores*, e o inciso IV do art. 3º do documento similar aplicável aos

Deputados Federais, aprovado pela Resolução nº 25, de 2001, da Câmara dos Deputados, é procedimento incompatível com os deveres do parlamentar.

Assim, se o Presidente de comissão for injustificadamente omissos em suas obrigações, deverá ele ser submetido às normas próprias que buscam coibir esse tipo de abuso por parte dos membros do Congresso Nacional.

Pode-se, no entanto, aqui, mesmo argumentar que a solução da omissão de Presidente de CPMI extrapolaria, mesmo, os limites do Poder Legislativo, uma vez que o ato de submeter o requerimento de convocação ao colegiado não é discricionário, mas se configura como poder-dever.

Conforme HELY LOPES MEIRELLES, in “Direito Administrativo brasileiro”, p. 85-6, *verbis*:

Se para o particular o poder de agir é uma faculdade, para o administrador público é uma obrigação de atuar, desde que se apresente o ensejo de exercitá-lo em benefício da comunidade. É que o direito público ajunta ao poder do administrador o dever de administrar.

.....

Pouca ou nenhuma liberdade sobra ao administrador público para deixar de praticar atos de sua competência legal. Daí porque a omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissos e autoriza a obtenção do ato omitido, por via judicial, notadamente por mandado de segurança, se lesivo de direito líquido e certo.

Ou seja, a atitude do Presidente da Comissão daria ensejo a que qualquer um de seus membros impetrasse, junto ao Supremo Tribunal Federal, que é o órgão competente para julgar esse tipo de feito, mandado de segurança contra o ato omissos daquela autoridade.

A questão, entretanto, envolve a demarcação da tênue linha que separa, no campo do funcionamento do Congresso Nacional, aquilo que é de competência exclusiva das casas legislativas e não pode ser controlado pelo Poder Judiciário, em nome da separação dos Poderes, do que pode ser conhecido pelos tribunais.

O tema da autonomia das casas legislativas em matéria regimental já foi analisado, reiteradas vezes, pelo Pretório Excelso que entende que a interpretação de normas de regimento legislativo constitui matéria *interna corporis*, insuscetível, inclusive, de crítica judiciária. Isto pode ser verificado, *v.g.*, nos Mandados de Segurança n°s 21.374, 20.247, 20.464 e 20.471, no *Habeas Corpus* n° 71.261 e no Agravo Regimental em Suspensão de Segurança n° 327. Veja-se o Acórdão do MS n° 20.471:

Processo legislativo no Congresso Nacional. *Interna Corporis*. Matéria relativa a interpretação, pelo Presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*.

E a manifestação do relator do feito, o eminente Ministro FRANCISCO REZEK, no seu voto, aprovado por unanimidade pelo pleno da nossa mais alta Corte de Justiça:

Um hipotético abuso de poder por parte de dirigente de Casa do Congresso, em tema regimental, quedaria circunscrito no terreno da responsabilidade política que tem ele ante seus pares.

O Supremo Tribunal Federal somente tem admitido o controle jurisdicional de matéria como a aqui sob exame, quando ela extrapola a interpretação regimental e deságua em violação a norma ou princípio inscrito na Constituição e nas leis.

Conforme o lapidar voto do Ministro CELSO DE MELLO, no Mandado de Segurança n° 24.831:

... a intervenção do Poder Judiciário, nas hipóteses de suposta lesão a direitos subjetivos amparados pelo ordenamento jurídico do Estado, reveste-se de plena legitimidade constitucional, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo, como se registra naquelas situações em que se atribuem, à instância parlamentar, condutas alegadamente tipificadoras de abuso de poder, seja por ação, seja por omissão.

.....

Uma decisão judicial – que restaure a integridade da ordem jurídica e que torne efetivos os direitos assegurados pelas leis e pela própria Constituição da República – não pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, consoante já proclamou, em unânime decisão, o Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Numa primeira análise, temos, no caso sob exame, uma questão exclusivamente de interpretação regimental e, em conseqüência, insuscetível de intervenção judicial. Entretanto, se o comportamento omissivo do Presidente da comissão estiver, efetivamente, impedindo o seu funcionamento, não nos parece que se possa excluir, de plano, a possibilidade de o interessado apelar para o Poder Judiciário.

Isso porque, como já firmou entendimento o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança que vem de ser citado, não pode um órgão administrativo do parlamento, por omissão, impedir o funcionamento de uma comissão parlamentar de inquérito, cuja existência é constitucionalmente prevista e cujo funcionamento se configura em direito das minorias.

A decisão tomada naquele feito, que determinou ao Presidente do Senado Federal a adoção de providências para a instalação de CPI pode, parece-nos, pelo menos em tese, ser aplicada ao Presidente desse tipo de colegiado em um caso como o sob análise, quando essa última autoridade, mediante ação ou omissão, estiver impedindo o funcionamento do órgão, o

que é assegurado aos membros do Congresso Nacional para que possam exercer as suas prerrogativas constitucionais.

Do exposto concluímos que, em nosso entendimento:

- 1 a convocação de reunião extraordinária de CPMI deve ocorrer obedecendo ao disposto no art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional, combinado com o inciso VII do art. 89 do Regimento Interno do Senado Federal, primeiro subsidiário daquele, ou seja, a reunião extraordinária será sempre, convocada pelo Presidente da comissão, seja por decisão dessa autoridade ou mediante requerimento votado e aprovado pelo colegiado;
- 2 não se aplica ao funcionamento de comissões mistas o disposto no § 4º do art. 46 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, uma vez que o Regimento Interno do Senado Federal, que é o primeiro subsidiário do Regimento Comum, esgota a matéria lá tratada;
- 3 se houver omissão do Presidente de comissão mista no cumprimento de suas obrigações, isso pode configurar agressão ao decoro e à ética parlamentar, devendo a matéria ser tratada pelos instrumentos legais próprios;
- 4 se essa omissão puder ser caracterizada como impeditiva do funcionamento da comissão, a solução da querela pode, mesmo, ser encaminhada ao Poder Judiciário, por envolver, em tese, o exercício de direito constitucional assegurado aos membros do Congresso Nacional.

**DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA
EM 2003**

TEMA	EXPOSITOR
Reforma da Previdência	Gilberto Guerzoni, Fernando Meneguim, Flávio Faria (Consultor CD) e Ricardo Miranda
Financiamento de Campanha no Brasil	David Samuels (Professor da Universidade de Minnesota)
Reforma política: o que foi aprovado no Senado e a quantas anda a tramitação dos projetos na Câmara	Arlindo Fernandes de Oliveira e Caetano Ernesto P. de Araújo
Exposição sobre o novo rito de tramitação das medidas provisórias: problemas práticos e conflito Câmara X Senado	Paulo Henrique Soares
Aspectos constitucionais e legais da incidência do ICMS sobre tributação do petróleo	Patrocínio Silveira
Relatório do Deputado Pimentel sobre reforma da previdência	Gilberto Guerzoni
Regulamentação do art. 192: a nova safra de projetos	Marcos Mendes e Marcos Kohler
Regulação do Setor de Telefonia	César Mattos (Consultor da CD)
Impactos sociais da atividade mineral	Edmundo Montalvão
Financiamento do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)	Renato Friedman e João Monlevade
Lavagem de dinheiro: legislação e evolução institucional	Tiago Ivo Odon e Joanisval Brito
Agências Reguladoras: limites legais de atuação	Omar Abud
Spred bancário	Marcos Kohler
Projetos de lei que criam despesas: restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal . Parte I	Fernando Veiga (Consultor de Orçamento)
Projetos de lei que criam despesas: restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Parte II	Fernando Dias e Marcos Mendes

TEMA	EXPOSITOR
Captura de transferências fiscais a estados e municípios	Marcos Mendes
Reforma Tributária	Renato Friedman
A mecânica do ICMS e a guerra fiscal	Moysés de Sillos
Tribunal Penal Internacional: estrutura e meios de atuação	Tarciso dal Maso Jardim

DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA EM 2004

TEMA	EXPOSITOR
Regulação do Setor Elétrico	Edmundo Montalvão
Lei de Falências	Humberto Lucena e Marcos Köhler
O que reelege um prefeito?	Marcos Mendes e Carlos Alexandre Rocha
Parcerias Público-Privadas	Romiro Ribeiro – Consultor de Orçamentos da CD
Três anos de metas de inflação	Paulo Springer
Redução no número de vagas nas eleições para vereadores, decorrente da decisão do TSE	Eurico Cursino dos Santos
Proposta de criação de cotas nas universidades federais para alunos das escolas públicas.	João Monlevade
Programação do Resultado Fiscal de 2005 e 2006	Fernando Dias
sobre as eleições presidenciais nos EUA. com deputados norte-americanos	Deputados Susana Mendoza e Erik Paulsen; debatedor Prof. David Fleischer do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília.
prevenção de corrupção em licitações públicas.	Luiz Fernando Bandeira
Autonomia do Banco Central	Josué Pelegrini
Modelos de compartilhamento de competências entre órgão regulador e autoridade antitruste: o caso do setor de telecomunicações". Segue, em anexo, o material no qual se baseará a apresentação	Carlos Jacques

TEMA	EXPOSITOR
Relato de sua experiência com o programa "American Political Association-Fulbright Congressional Fellowship", que lhe proporcionou a oportunidade de trabalhar durante um ano na assessoria do deputado Jim McDermott, do Partido Democrata.	Cientista Política Leany Lemos

DEBATES DA CONSULTORIA LEGISLATIVA EM 2005

TEMA	EXPOSITOR
Regulamentação da publicidade de bebidas alcoólicas no Brasil	Sebastião Moreira Jr
TV Digital: que imagem terá o modelo brasileiro?	Igor Vilas Boas de Freitas
Contribuições da legislação ambiental francesa para o aperfeiçoamento da legislação brasileira	Nara Fonseca – Técnica da Consultoria Legislativa
Ação Regulatória sobre os Fundos de Pensão: avaliação das mudanças institucionais recentes	Rafael Silveira e Silva
Tributação não-cumulativa do PIS-COFINS.	Hélder Silva Chaves

QUADRO DE TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Nº Volume	Consultor (es)	Tema
1	Caetano Ernesto P. de Araújo	O Monopólio dos partidos sobre a representação política
2	Gilberto Guerzoni Filho	Análise da Emenda Constitucional nº 41, de 2003 (Reforma da Previdência)
3	Meiriane N. Amaro	O Processo de Reformulação da Previdência Social Brasileira (1995-2004)
4	Fernando Trindade	Financiamento Eleitoral e Pluralismo Político
5	Arlindo Fernandes de Oliveira	Sobre a Representação dos Estados na Câmara dos Deputados
6	Paulo Henrique Soares	Vantagens e desvantagens do voto obrigatório
7	Carlos Alexandre Rocha e Marcos Mendes	O que reelege um prefeito?
8	João Bosco Bezerra Bonfim	As Políticas Públicas sobre a fome no Brasil
9	Eliane Cruxen B. de A. Maciel	Fidelidade Partidária: um panorama institucional
10	Roberta Assis ,Fernando Meneguín e Antonio Ostrowski	Reforma Trabalhista e Sindical
11	Fernando Lagares Távora	Seguro Rural

12	Marcos Francisco Reimann	Simplicidade ou Flexibilidade? (um contrato simplificado de trabalho)
13	João Batista Ponte	A Participação das Comissões Permanentes do Senado Federal no Exame da Proposta Orçamentária Anual
14	João Batista Pontes e João Henrique Pederiva	Contas Prestadas pelo Presidente da República: Apreciação do Congresso Nacional
15	Ricardo Nunes de Miranda e Marcos Mendes	Municípios em extrema pobreza: só dinheiro não resolve
16	Josué Alfredo Pellegrini	Autonomia do Banco Central
17	Fernando Dias	Renegociação das dívidas estaduais pela União
18	Igor Vilas Boas de Freitas	Pode existir um modelo brasileiro? (analisar a viabilidade de se desenvolver um modelo próprio de TV Digital, aderente às necessidades da sociedade brasileira)
19	Edmundo Montalvão	O horário de verão
20	Sebastião Moreira Junior	Regulação da Publicidade das Bebidas Alcoólicas
21	Rafael Silveira e Silva	Ação Regulatória sobre os Fundos de Pensão: Avaliação das Mudanças Institucionais Recentes

22	Humberto Fonseca e Marcos Köhler	A nova lei de falências e o novo instituto da Recuperação extrajudicial de empresas
23	André Eduardo da Silva Fernandes e Luiz Fernando Bandeira	Aspectos jurídicos da escolha do presidente e do relator em comissões parlamentares de inquérito
24	Sílvia Samarone Silva	A regulamentação do mercado cambial brasileiro
25	Sílvia Maria Caldeira Paiva e C. Alexandre A. Rocha	Parceria Público-Privada: o papel do Senado Federal na discussão e aprovação da Lei nº 11.079, de 2004