



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

**REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO PÚBLICO
NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE
SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE DE
ASSISTIR À SESSÃO DA CPI. PRINCÍPIO DA
PUBLICIDADE.**

Todas as sessões do Parlamento devem ser públicas, em observância ao princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, exceto nos casos em que exista notória necessidade de que se realizem com portas fechadas.

A publicidade, em si, não impede ou obstaculiza os trabalhos legislativos, tampouco inviabiliza a elucidação dos fatos. Ao contrário, já que legitima a atuação da autoridade investigante ao permitir a verificação da legalidade de seus atos.

**SENTENÇA CONFIRMADA EM REEXAME
NECESSÁRIO.**

REEXAME NECESSÁRIO

PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000) COMARCA DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS

JUIZ(A) DE DIREITO

APRESENTANTE

PAULO ROBERTO DE CARVALHO

AUTOR

PRESIDENTE DA CAMARA
MUNICIPAL DE VEREADORES DE
SAO FRANCISCO DE A

REU

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

Acordam os Desembargadores integrantes da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em confirmar a sentença em reexame necessário.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DES. IRINEU MARIANI (PRESIDENTE E REVISOR) E DES. SÉRGIO LUIZ GRASSI BECK.**

Porto Alegre, 17 de dezembro de 2014.

DES. NEWTON LUÍS MEDEIROS FABRÍCIO,
Relator.

RELATÓRIO

DES. NEWTON LUÍS MEDEIROS FABRÍCIO (RELATOR)

Trata-se de reexame necessário, em face da sentença das fls. 24/25, prolatada nos autos do mandado de segurança impetrado por PAULO ROBERTO CARVALHO contra ato do PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS, que assim decidiu:

“Ex positis, acolhe-se o pedido para assegurar a Paulo Roberto de Carvalho o direito de assistir às sessões da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara de Vereadores de São Francisco de Assis que versa sobre irregularidades ocorridas no Executivo Municipal nas gestões de 2005-2008 e 2009-2012, extinguindo-se o processo, com resolução do mérito, forte no art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Tratando-se o impetrado de órgão integrante de pessoa jurídica de direito público, resta isento do pagamento de custas e emolumentos, nos termos



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

do art. 11 da Lei Estadual n.º 8.121/85, redação dada pela Lei n.º 13.741/10; condeno-o, portanto, apenas ao pagamento de eventuais despesas judiciais, nos termos da decisão liminar proferida pelo Desembargador Relator Arno Werlang em 03/10/2010 nos autos da ação declaratória de inconstitucionalidade n.º 70.039.278.296, que tramita perante o egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Sem condenação em honorários advocatícios, conforme art. 25 da Lei n.º 12.016/09.”

O Ministério Público deste grau de jurisdição opinou pela confirmação da sentença.

É o relatório.

VOTOS

DES. NEWTON LUÍS MEDEIROS FABRÍCIO (RELATOR)

Passo a reexaminar a sentença, com base no art. 14, § 1º, da Lei nº 12.016/09, *in verbis*:

Art. 14. Da sentença, denegando ou concedendo o mandado, cabe apelação.

§ 1º Concedida a segurança, a sentença estará sujeita obrigatoriamente ao duplo grau de jurisdição.

A controvérsia cinge-se a saber se o impetrante, vereador municipal, teve direito líquido e certo maculado ao ser proibido pelo Presidente da Câmara Municipal de São Francisco de Assis de assistir às sessões de Comissão Parlamentar de Inquérito que tinha por objetivo investigar irregularidades na Administração Pública.



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

Importante registrar que todas as sessões do Parlamento devem ser públicas, em observância ao princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, exceto nos casos em que exista notória necessidade de que se realizem com portas fechadas.

Para iniciar o debate, faço uma breve digressão quanto ao significado da terminologia empregada, comissão: comissão, derivada do latim *commissione*, significa não somente a ação de unir, concurso, como também a ação de confiar, de entregar.

Em estudo profundo sobre o tema, em artigo publicado na Revista de Direito Constitucional e Internacional, Renato Sorroce Zouain se baseia em estudo de Aguinaldo Costa Pereira e menciona que a constituição e criação de uma comissão legislativa de inquérito pela Câmara dos Comuns, remonta, especificamente, ao fim do século XVI, na Inglaterra, quando esta tinha a finalidade de investigar fatos relativos a casos eleitorais.

O marco legal para o seu efetivo funcionamento, porém, deu-se a partir do ano de 1571, quando o uso das investigações se tornou constante e se ampliou, principalmente depois de 1688, quando o Parlamento assumiu a supremacia¹ e remete à formação do Estado Moderno com o “*movimento constitucional*” do século XVIII, impulsionado pelas revoluções americana e francesa, e também pelo constitucionalismo britânico, “*uma espécie de pré-história constitucional*” que tem suas raízes na Magna Carta de 1.215 imposta ao Rei da Inglaterra, João Sem Terra.

¹ PEREIRA, Aguinaldo Costa. "Dissertação sobre Comissões Parlamentares de Inquérito". 1948. p. 25-30 *apud* SORROCE ZOUAIN, Renato. "Comissões Parlamentares de Inquérito." *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Vol. 44. jul 2003. p. 234.



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

A doutrina² aponta três momentos, que traduzem a afirmação do Parlamento como instituição de controle político, concretizado com a separação dos poderes e a necessidade de controle mútuo:

a) primeiro, com o “*Bill of Rights*” (1689), pelo qual diversas competências reais são transferidas para o Parlamento inglês – como a criação de impostos;

b) segundo, com a Declaração de Independência Norte-Americana (1776), quando se afirmou que os poderes (dos governos) “*emanam do consentimento dos governados*” representados no Parlamento; e,

c) e terceiro, com a Revolução Francesa (1789), que declarou a Assembléia Nacional como representante da vontade geral, que seria expressa pelas leis.

Nesse sentido, verifica-se que a publicidade inerente à realização de sessões pelo Poder Legislativo possibilita a participação popular na tomada de decisões que, ao estabelecer as diretrizes pelos quais o poder público deve se pautar, viabiliza que, em momento subsequente, seja a vontade cidadã conferida através do denominado controle social. Quanto à matéria, cabe transcrever a distinção entre participação popular, controle social e controle institucional, elaborada por Doorgal de Andrada³:

A participação popular ocorre antes ou durante o processo de decisão da Administração Pública, e o controle social, após a concretização desse processo, com o intuito de verificar se a norma jurídica foi concretizada pela Administração na forma

² DOORGAL DE ANDRADA, Antônio Carlos. “O Parlamento e controle político da Administração Pública.” Disponível em: <<http://www.antoniocarlosandrada.com.br/files/artigos/130420101534322814.pdf>>. Acesso em 25 nov 2014.

³ DOORGAL DE ANDRADA, Antônio Carlos. “O Parlamento e controle político da Administração Pública.” Disponível em: <<http://www.antoniocarlosandrada.com.br/files/artigos/130420101534322814.pdf>>. Acesso em 25 nov 2014.



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

estabelecida. A diferença fundamental entre participação popular e controle social é a seguinte: participação popular é a partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal e controle social é direito subjetivo de o particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização.

*Enquanto no controle institucional os agentes públicos têm o poder e o dever legal de fiscalizar, controlar os atos das atividades estatais, sob pena de responsabilidade política e criminal, no controle social o cidadão não possui nenhuma obrigação legal de fiscalizar ou controlar, mas tem a faculdade garantida pela Constituição de adentrar na intimidade da Administração Pública para fiscalizá-la, com **animus sindicandi**, e submetê-la à soberania popular..*

No caso brasileiro, quanto à história das comissões de inquérito no Brasil, leciona o autor Renato Sorroce Zouain:

No território nacional, o ambiente político do Império não teve um clima propício à investigação parlamentar. Não houve, nesse período, inquéritos parlamentares que visassem o Poder Executivo. O Governo detinha forte maioria parlamentar e assim, a primeira República não ofereceu um campo fértil para as Comissões de Inquérito.

No entanto, antes mesmo de as Comissões de Inquérito serem reguladas na Constituição, elas já existiam no Brasil. As Assembléias Legislativas das Províncias delas se utilizaram para examinar e apurar a validade das eleições.

A Carta Imperial de 25.03.1824 não se referia expressamente às Comissões de Inquérito.

Pimenta Bueno, ao comentar a Carta de 1824, em análise ao art. 15 - 9.º, onde é da atribuição da assembléia geral "velar na guarda da Constituição e promover o bem geral da nação", ensina que o direito de velar na guarda de seus preceitos pode ser exercido através de vários meios, conforme as circunstâncias e exigências e "pode também ser exercido por meio de comissões, ou inquéritos, que penetrem detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira".



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

A primeira Constituição Republicana de 24.02.1891 não agasalhou tal preceito. Foram raras as investigações do Congresso nesse período.

Esse recurso foi empregado algumas vezes, mas nunca atingiu debilmente as mais altas autoridades; nem mesmo as autoridades menos poderosas; o Executivo estava inteiramente resguardado de qualquer inquérito compulsório por parte do Legislativo.

Em 1895, o Deputado Vergne de Abreu solicitou a designação de Comissão de Inquérito para examinar a situação das companhias estrangeiras de seguros de vida, sem que tal comissão fosse prevista na Constituição de 1891.

A partir daí, outras comissões quase que anualmente foram criadas por solicitação dos Deputados.

Em 1925, transitou no Congresso Nacional o Projeto de n. 247 de autoria do Deputado Sá Filho, que regulava a competência das Comissões Especiais de Inquérito do Senado e da Câmara. Este Projeto recebeu um substitutivo na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, através de parecer do jurista baiano João Pedro dos Santos.

Somente no ano de 1930 é que o assunto voltou a merecer a atenção do então Deputado João Santos, recebendo da Comissão de Justiça a aprovação o mencionado substitutivo que alterou o Projeto 247 do Deputado Sá Filho e passou a ser o Projeto 181, do Deputado João Santos.

A Revolução de 1930 impediu que o Projeto 181 se convertesse em Lei. Mas, foi com a Carta Brasileira de 16.07.1934, que as Comissões Parlamentares de Inquérito passaram a fazer parte do arcabouço constitucional brasileiro, a despeito de não serem desconhecidas entre nós⁴.

A partir da CF 1934, as CPIs – com exceção à Constituição de 1937 – foram previstas nas posteriores Constituições da República cuidaram de estabelecer normas sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, a saber: Constituição Federal de 1934, art. 36; Constituição de 1946, art. 53;

⁴ SORROCE ZOUAIN, Renato. “Comissões Parlamentares de Inquérito.” *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Vol. 44. jul 2003. p. 234.



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

Constituição de 1967, art. 39; Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional n. 1, de 17.10.1969 e na atual Constituição da República, especificamente, em seu art. 58.

Os atos de uma CPI podem ser públicos, isto é, realizados sob o manto do princípio da publicidade; porém, esta publicidade não será observada se puder resultar em escândalo, inconveniente ou grave perigo de perturbação da ordem pública.

Quanto ao caráter do controle parlamentar e sua intersecção com a democracia, leciona Ana Flávia Messa⁵:

A existência de fiscalização parlamentar na atuação administrativa caracteriza um regime político democrático, já que coloca o problema da fiscalização como mecanismo reconhecido pela vontade popular de controle da autoridade na preservação da liberdade e na igualdade de direitos.

Quando o controle parlamentar é exercido, há uma atuação indireta da pluralidade dos governados, já que os parlamentares, delegados do exercício do poder político, agem em nome do povo para realizar o bem público⁵¹ no sentido de assegurar que a Administração Pública atue em consonância com os princípios e regras que lhe são impostas pela ordem jurídica.

No controle parlamentar não há invasão do Legislativo nos outros Poderes, pois nos regimes democráticos o povo delega aos mandatários no Parlamento não só poderes de legislação, mas de fiscalização, para assegurar um Governo probo e eficiente e atingir a visibilidade e transparência no poder estatal.

Ademais, nos dizeres da aludida jurista, a participação dos interessados nas sessões das CPIs dá efetividade ao próprio princípio da publicidade:

⁵ MESSA, Ana Flávia. "O Controle Parlamentar e sua Eficácia." *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Vol. 28, jan 2013. p. 13.



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

Com a realização do controle parlamentar há a consagração da participação popular, ainda que de forma indireta, e a consecução de uma boa Administração.

O controle parlamentar confere aos administrados transparência na ação administrativa, **buscando sempre atender às exigências da sociedade de respeito à lei e uma atuação eficiente direcionada ao bem comum, identificar problemas e promover uma administração eficiente.**

Seguindo essa linha de raciocínio, o papel atribuído ao parlamentar de verificador de regularidade no desempenho do administrador público implica na possibilidade de informar à opinião pública sobre a função administrativa, gerando ao cidadão o direito subjetivo de exigir uma gestão pública nos termos da lei, da moralidade administrativa e do bem comum. Conforme José Alfredo de Oliveira Baracho:

“A participação do cidadão no poder, como característica da democracia, configura-se pela tomada de posição concreta na gestão dos negócios da cidade.”

...

No exercício do controle parlamentar, **o Legislativo informa à sociedade os fatos objeto da fiscalização, dando publicidade à função de controle, reforçando o ideal democrático.** Aliás, é a qualidade da democracia a condição da promoção dos direitos fundamentais. (grifei).

Compulsando os autos, não verifico hipótese de exceção, visto que, conforme bem observado no parecer ministerial, o tema de investigação da CPI não envolve assuntos acerca da privacidade dos investigados, mas atos de improbidade praticados por agentes do Poder Público.

O documento da fl. 08, emitido pela Câmara Municipal de Vereadores, justificou a negativa de acesso do impetrante na sessão, com a fundamentação: *“pelo fato de a referida comissão conduzir da melhor forma possível os trabalhos cujos quais visam apenas elucidação dos fatos que são objeto de investigação. Outrossim, não há como se negar que*



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

recentemente findou-se um período eleitoral, contudo, temos o receio de que sessões públicas da CPI acabem por tumultuar o andamento dos trabalhos desfocando, assim, o objeto da investigação.

Não de outra forma, frisamos que ao término dos trabalhos desta Comissão será apresentado o relatório em sessão pública onde todos os interessados poderão acompanhar a integralidade deste documento.”

Apenas para que dúvidas não parem, não prospera a alegação de “evitar tumultos”, visto que há meios disponíveis para coibir estes atos.

A fim de evitar tautologia, transcrevo a bem lançada sentença:

Com já referido por ocasião do julgamento do pedido liminar, o art. 22 da Lei Orgânica dispõe que “as sessões da Câmara serão públicas”, o que se conforma à diretriz do princípio da publicidade (art. 37 da Carta Magna), pois a publicidade se consubstancia em uma das maiores garantias de controle do cidadão sobre a atividade dos agentes públicos, permitindo-lhe ativa participação na fiscalização da coisa pública, de forma que “somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar”, conforme ensina Alexandre de Moraes [1](#).

Partindo dessas premissas, in casu, a autoridade coatora justificou a restrição de acesso às sessões da CPI às partes convocadas, representantes legais dos investigados e seus advogados da seguinte forma, in verbis:

“Tal situação se dá pelo fato de a referida comissão conduzir da melhor forma possível os trabalhos cujos quais visam apenas elucidação dos fatos que serão objeto de investigação. Outrossim, não há como se negar que o recentemente findou-se um período eleitoral, contudo, temos o receio de que as sessões públicas da CPI acabem por tumultuar o



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

andamento dos trabalhos desfocando, assim, o objeto da investigação.” (fl. 08).

*Entrementes, tal justificativa não se mostra suficiente para limitar uma garantia individual do cidadão, impedindo-lhe que fiscalize o agir de seu representantes, pois: **a um**, a publicidade, em si, não impede ou obstaculiza os trabalhos legislativos, tampouco inviabiliza a elucidação dos fatos, até pelo contrário, já que legitima a atuação da autoridade investigante ao permitir a verificação da legalidade de seus atos; e **a dois**, eventuais tumultos ou desordens praticadas por assistentes que militem a causa política-partidária podem (e devem) ser coibidas pelo Presidente da Casa Legislativa, que dispõe de meios eficazes para tanto, inclusive com a prisão de eventual desobediente em flagrante delito.*

Aliás, para evitar os tumultos recentemente noticiados pela imprensa escrita, que demandaram a intervenção da Brigada Militar, basta a prévia requisição da força pública e a limitação (jamais proibição) do acesso por meio de fichas, como ocorre, v.g., em julgamentos rumorosos do Tribunal do Júri, garantindo-se, assim, a segurança da Casa Legislativa e a ordem dos trabalhos concomitantemente com a publicidade da sessão.

Ora, permissa venia, os fatos que constituem o objeto da investigação (superfaturamento de licitações e improbidade administrativa de agentes públicos) não versam sobre família ou questões correlatas, tampouco consta na justificativa a preservação do sigilo de documentos que gozem de tal atributo legal ou qualquer outra causa séria que inviabilize a normal publicidade do ato, do que se conclui que o alegado “interesse público” se traduz em verdadeiro expediente retórico com escopo frustrar a opção do Legislador Constituinte.



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)

2014/CÍVEL

Assim, não havendo demonstração de que o sigilo seja imprescindível à preservação da intimidade, de informações sigilosas, da segurança da sociedade ou de outra causa relevante, mostra-se ilegal a decisão do Poder Legislativo que proibiu o acesso da população às sessões da Comissão Parlamentar de Inquérito.

1Direito Constitucional. Atlas: 2011, p. 344.

Ademais, justamente em função do interesse público envolvido quando na instauração de comissões parlamentares de inquérito é que decorre a necessária observância do princípio da publicidade. Sabe-se que, em muitos casos, serão estas sessões imperiosas para a formação da opinião pública nacional – e local. Ainda que não contem com o rigor técnico formal de uma sentença, as conclusões das ditas comissões revestem-se de decisões em sentido estrito, constituindo-se, ademais, em efetiva arma de controle e de fiscalização do Legislativo sobre o Executivo. Salutar, assim, que para assegurar a lisura do procedimento que possam delas participar por quem delas se interessar – somente afastáveis estas prerrogativas em casos excepcionais e fundamentadamente, o que não é, no entanto, o caso dos autos.

Ante o exposto, confirmo a sentença em reexame necessário.

DES. IRINEU MARIANI (PRESIDENTE E REVISOR) - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. SÉRGIO LUIZ GRASSI BECK - De acordo com o(a) Relator(a).



NLMF

Nº 70061741153 (Nº CNJ: 0366678-26.2014.8.21.7000)
2014/CÍVEL

DES. IRINEU MARIANI - Presidente - Reexame Necessário nº
70061741153, Comarca de São Francisco de Assis: "À UNANIMIDADE,
CONFIRMARAM A SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO."

Julgador(a) de 1º Grau: