

PARECER Nº 334/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 2931/2021.

Autoria: Edna Sampaio.

Assunto: **Projeto de Resolução** que “Dispõe sobre alteração à Resolução nº 008, de 15 de dezembro de 2016 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá).

RELATÓRIO

A Vereadora apresentou o presente projeto de Resolução acima epigrafado, para devida análise por esta Comissão.

O presente projeto de Resolução altera à Resolução nº 008, de 15 de dezembro de 2016 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá, com o objetivo de acrescentar dispositivo que exija o comparecimento pessoal nas oitivas das Comissões Parlamentares de inquérito, mesmo em face da pandemia da Covid 19.

É o relatório.

EXAME DA MATÉRIA

1 – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá é norma interna corporis que estabelece o funcionamento de suas atividades essenciais.

A própria norma estabelece as funções exercidas pelo Poder Legislativo da seguinte forma:

“Art. 2º A Câmara Municipal tem funções institucional, legislativa, fiscalizadora, julgadora, administrativa, integrativa e de assessoramento que serão exercidas com independência e harmonia em relação ao Executivo Municipal.”

(...)



§ 2º A função legislativa é exercida no processo legislativo por meio de emendas à Lei Orgânica do Município de Cuiabá, Leis Complementares, Leis Ordinárias, **Resoluções** e Decretos Legislativos sobre matérias da competência do Município, respeitadas as de competência privativa da União e do Estado.

Portanto, editar Resoluções é parte inerente das funções do Poder Legislativo.

Dentre os assuntos regulados pelas resoluções estão as questões de natureza regimental.

Vide o que dispõe o RI:

“Art. 154. Toda matéria legislativa de competência da Câmara, dependendo de manifestação do Prefeito, será objeto de Projeto de Lei. **Todas as deliberações privativas da Câmara, tomadas em Plenário, que independem do Executivo, terão forma de Decreto Legislativo ou de Resolução,** conforme o caso.

(...)

§ 2º Destinam-se as Resoluções a regular as matérias de caráter político ou administrativo relativos a assuntos de economia interna da Câmara, tais como:

(...)

III – **qualquer matéria de natureza regimental.**”

Ainda esclarecer que, como regra geral, o **Regimento Interno poderá ser modificado ou reformado por Projeto de Resolução de iniciativa de qualquer Vereador**, desde que observada a competência privativa da Mesa Diretora em assuntos específicos.

“Art. 204. O Regimento Interno poderá ser modificado ou reformado por Projeto de Resolução de iniciativa de qualquer Vereador, da Mesa Diretora ou de Comissão Temporária para esse fim criada, aplicando-se à sua tramitação as normas estabelecidas para os demais Projetos de Resolução.

Porém, algumas matérias somente poderão ter iniciativa da **Mesa Diretora** da Câmara Municipal de Cuiabá, sendo este um órgão de direção dos trabalhos legislativos e administrativos do legislativo Cuiabano, tais matérias o próprio Regimento Interno elenca, previsto no artigo 34 do diploma regimental.



¶No caso em exame, a autora visa alterar norma regimental por meio de proposição adequada, ou seja, por Projeto de Resolução e não incide nas vedações do art. 34, relativas às competências privativas da Mesa Diretora, completando assim a legalidade quanto à iniciativa.

Por ser norma escolhida aquela adequada, ou seja, Projeto de Resolução, por ter assunto pertinente ao funcionamento interno das atividades do Poder Legislativo, por estar dentro da iniciativa comum, em todos os aspectos formais a proposição atende aos requisitos necessários para sua aprovação.

Entretanto, há um aspecto de fundo, de ordem material que merece pequeno reparo para a garantia de sua constitucionalidade.

O **projeto** em debate **visa criar uma obrigatoriedade de participação presencial de pessoas convocadas para depor perante as Comissões parlamentares de inquérito, mesmo diante da ocorrência da Pandemia da Covid 19, sem abrir qualquer exceção nesta imposição.**

Neste particular o proposta colide com um direito fundamental inserto na **Constituição Federal, enunciado no art. 5º:**

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

As normas editadas pelo Poder Público devem guardar consonância com as situações que causam risco à vida e proteger esse bem maior.

Assim, as regras gerais precisam prever exceções pontuais quando o risco à integridade se tornar evidente.

Muito esclarecedora é **decisão do Min. Nunes Marques do STF** ao decidir sobre a **suspensão cautelar de uma lei que determinava a realização presencial de audiências de custódia, sem a possibilidade de exceções diante da emergência sanitária da Covid 19.**

Em sua decisão, **ficaram estabelecidas algumas premissas importantes** como o respeito pelas normas sanitárias das autoridades competentes, inclusive as locais, a **reconhecimento de que as imposições de medidas restritivas, inclusive as que limitam temporariamente o contato interpessoal foi assegurada pelo STF em julgados reiterados.**

Neste julgado **ficou assentado que qualquer medida legislativa que visa impor a obrigação irrestrita de participação presencial na oitiva seria medida desproporcional e irrazoável.**



Por esta razão, necessário que se faça constar na norma regimental que a exceção deve ser observada conforme a autoridade sanitária consignar.

Citamos trechos da decisão:

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 6.841 DISTRITO FEDERAL**

(...)O cerne da controvérsia está em saber se a proibição legal *tout court* da realização de audiências de custódia telepresenciais é compatível com a Constituição de 1988, em especial no período em que se difunde a pandemia de Covid-19.

(...)

Com efeito, desde a eclosão da pandemia de Covid-19 no país (março de 2020), observa-se que toda a atuação do Congresso Nacional brasileiro, assim como dos entes subnacionais, tem sido orientada no sentido de reconhecer a situação de emergência sanitária, de importância internacional. Tal reconhecimento tem se traduzido, na prática, na adoção de diferentes providências legislativas e administrativas voltadas à minimização de eventos presenciais que possam favorecer a propagação do Sars-Cov-2.

Nesse sentido, foi promulgada a Lei Federal n. 13.979, de 6.02.2020, que dispôs sobre várias medidas para o enfrentamento da situação de emergência em saúde pública, de importância internacional, decorrente do novo coronavírus, entre as quais:

- a) *O isolamento (art. 3º, I);*
- b) *A quarentena (art. 3º, II);*
- c) *O uso obrigatório de máscaras de proteção individual (art. 3º, III-A, incluído pela Lei 14.019/2020);*
- d) *A restrição excepcional e temporária de locomoção por rodovias, portos ou aeroportos (art. 3º, VI);*

Na mesma direção, vários entes da federação decretaram medidas restritivas de contatos interpessoais, mandando suspender desde aulas em escolas até atividades religiosas, por meses a fio. (...)



Na ADPF 672-MCRef/DF, por sua vez, o **STF proclamou que a competência da União para legislar sobre vigilância epidemiológica—lastro para elaboração da Lei n. 13.979/2020 — não afastou a competência dos demais entes federados para implementar ações no combate à pandemia: (...)**

Posteriormente, em sessão plenária de 08.04.2021, **esta Corte**, por maioria de votos, **novamente referendou tal posicionamento fixado na ADI 6.341-MC, reconhecendo que são válidos e constitucionais os atos de Governadores e Prefeitos que permitiram a abertura ou determinaram o fechamento de igrejas, templos e demais estabelecimentos religiosos durante a pandemia Covid-19**, tendo então julgado o pedido improcedente na ADPF n. 811 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j.08.04.2021).

É assim que a **medida ora impugnada, se não for suspensa, praticamente criaria uma imunidade para as audiências de custódia contra as medidas sanitárias, pois ficaria eliminada a possibilidade de prefeitos, governadores e até de o Poder Executivo Federal disciplinarem a questão em cada caso, quando as circunstâncias epidemiológicas sugerirem maior rigor em relação aos contatos sociais**. Como as audiências de custódia não podem ficar indefinidamente suspensas—e isso parece ser um óbvio corolário do princípio da continuidade do serviço jurisdicional—;**como a lei impugnada não permite que elas sejam feitas por teleconferência, então, independentemente do grau de contágio em dada localidade, em qualquer circunstância a audiência de custódia teria de realizar-se presencialmente, a despeito de ato administrativo ou legislativo local ou nacional que recomendasse o isolamento ou a quarentena**. É evidente o paradoxo criado pelo dispositivo impugnado.

Este Tribunal já teve ocasião de enfatizar que **o Poder Legislativo deve observar o devido processo legal substancial** (*substantive due process*), sendo-lhe **vedada a edição de medidas legislativas abusivas, desproporcionais ou irrazoáveis**:

“O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz



fundamental, que, encontrando suporte teórico no *princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público*. O princípio da proporcionalidade-que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law - acha-se vocaciona do aibir a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador.”

(ADI 1407 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/1996, DJ 24-11-2000 PP-00086 EMENTVOL-02013-10 PP-01974)

(...)

Outro indício de abusividade é **o excesso**. A **imposição genérica e abstrata de que todas as audiências de custódia sejam presenciais**, sem **qualquer possibilidade de ajuste da norma ao contexto sanitário, é desproporcional** e, ademais, **suprime toda a competência regulatória dos governos locais**, a autonomia administrativa dos tribunais (CF, art. 99, caput) e as atribuições regulamentares do Conselho Nacional de Justiça (CF, art. 103-B, §4º, I).

Diante do exposto, a fim de garantir a constitucionalidade da proposta legislativa em tela, esta Comissão apresenta uma **EMENDA ADITIVA, acrescentando o §18, desmembrando a parte final do enunciado do §17** proposto pela autora, **para garantir a situação excepcional, nos moldes do que entende a Suprema Corte**, nos seguintes termos:

EMENDA ADITIVA (acrescenta o §18 e desmembra parte do enunciado do §17):

“**Art. 1º.** Ficam acrescentados os §§17 e 18 ao art. 59 da Resolução nº 008, de 15 de dezembro de 2016 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Cuiabá), que conterà a seguinte redação:

“**§17** Todos os convocados a prestarem depoimento junto à Comissão



Parlamentar de Inquérito deverão comparecer presencialmente para oitiva. (AC)

§18 A regra do §17 deve ser observada ainda que durante a vigência da pandemia da COVID-19, ou de qualquer outra epidemia causada por vírus respiratório ou por outra doença infecto-contagiosa que envolva transmissão por meio de contato interpessoal devendo ser observadas todas as medidas de biossegurança necessárias recomendadas, exceto quando a autoridade sanitária competente editar normas de caráter epidemiológico devidamente fundamentadas que restrinja temporariamente reuniões presenciais, caso em que, o Presidente da Comissão, juntamente com os membros, decidirão pelo adiamento da oitiva ou por sua realização por teleconferência.” (AC)

2 – REGIMENTALIDADE:

O projeto atende os requisitos regimentais quanto à iniciativa da propositura do projeto de resolução.

3 – REDAÇÃO:

O projeto está de acordo com os ensinamentos previstos na Lei Complementar nº 95/98.

4 – CONCLUSÃO:

Dessa maneira, suprimindo os requisitos legais e regimentais, quanto a natureza da matéria (RESOLUÇÃO) e iniciativa e, desde que acatada a emenda proposta pelo Relator, sendo esta uma Emenda de Comissão nos termos regimentais (o que a torna parte indissociável do parecer) para garantir a constitucionalidade da proposta, **opinamos pela aprovação, com a Emenda Aditiva da Comissão.**

5 - VOTO:

**VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDA ADITIVA.
PELA APROVAÇÃO**

Cuiabá-MT, 25 de maio de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 320032003400340034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **25/05/2022 13:36**

Checksum: **B4B8C7F3FEC6F08E14122470A5C7A0F009DD3BD58D3B5B318847E4AE6389E28D**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320032003400340034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

