

Nota Informativa Nº 2.746, DE 2021

Referente à STC nº 2021-04422, do Senador Confúcio Moura, que demanda análise técnica da possibilidade de intersecção de trabalhos de comissão temporária com os de comissão temporária interna.

Esta Consultoria Legislativa recebeu para atender – com apontamento de urgência – a STC referida na ementa desta Nota.

Especificamente, a demanda tem como impulsionadora, Requerimento da Senadora Eliziane Gama, que propugna por uma “ação conjunta e compartilhada entre a Comissão Temporária da COVID 19 e a Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia, nos pontos possíveis e convergentes entre os Planos de Trabalho dessas comissões”.

Antes de avançar para as conclusões é imperativo que se percorra a essência das competências, finalidades e poderes de cada uma dessas comissões, enquanto órgãos fracionários do Senado Federal.

Colhe-se da literalidade do Regimento Interno desta Casa, à altura do art. 74:

**Art. 74.** As comissões temporárias serão:

I – internas – as previstas no Regimento para finalidade específica;

II – externas – destinadas a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos;

III – parlamentares de inquérito – criadas nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição.

O que se tem, como preliminar, é que ambas – tanto as comissões temporárias internas quanto as comissões parlamentares de inquérito, acomodam-se sob o rótulo de “comissões temporárias”, ou seja, órgãos internos do Senado Federal com funcionamento sujeito a prazo, expresso (quando apontado em período, como no caso de CPI) ou implícito (quando vinculada a determinada finalidade, como as comissões temporárias internas de análise de projeto de código ou a comissão processante do *impeachment*).

As comissões temporárias internas, pela literalidade do RISF, são “as previstas no Regimento para finalidade específica”.

Essa referência, tomada pelo valor de face, limitaria a tipologia a três:

– a comissão temporária interna constituída para análise de projeto de código (art. 374, *caput*);

– a comissão temporária interna processante de autoridade sujeita a competência do Senado Federal no caso de acusação de cometimento de crime de responsabilidade (art. 380, II);

– a comissão temporária interna constituída para alteração ou reforma do Regimento Interno (art. 401).

O Senado Federal, em sua prática, no entanto, adotou, há muito, uma interpretação ampliada da dicção regimental, passando a admitir a constituição de comissão temporária para a análise de matéria determinada, de que é exemplo a destinada à análise do enfrentamento estatal da epidemia da COVID-19 e suas consequências no País.

As competências exercitáveis por comissão temporária interna como a referida guardam identidade – no que cabível em razão do seu objeto — próximas com as deferidas às comissões técnicas permanentes, principalmente na identificação do núcleo comum a estas, pela letra do art. 90 do RISF:

**Art. 90.** Às comissões compete:

I – discutir e votar projeto de lei nos termos do art. 91 (Const., art. 58, § 2º, I);

II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (Const., art. 58, § 2º, II);

III – convocar Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente

- subordinados à Presidência da República para prestarem informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições e ouvir os Ministros quando no exercício da faculdade prevista no art. 50, § 1º, da Constituição (Const., arts. 50 e 58, § 2º, III);
- IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (Const., art. 58, § 2º, IV);
- V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (Const., art. 58, § 2º, V);
- VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (Const., art. 58, § 2º, VI);
- VII – propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (Const., art. 49, V);
- VIII – acompanhar junto ao Governo a elaboração da proposta orçamentária, bem como sua execução;
- IX – acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes às áreas de sua competência;
- X – exercer a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, e quanto às questões relativas à competência privativa do Senado (Const., arts. 49, X, e 52, V a IX);
- XI – estudar qualquer assunto compreendido nas atribuições do Senado, propondo as medidas legislativas cabíveis;
- XII – opinar sobre o mérito das proposições submetidas ao seu exame, emitindo o respectivo parecer;
- XIII – realizar diligência.

*Parágrafo único.* Ao depoimento de testemunhas e autoridades aplicam-se, no que couber, as disposições do Código de Processo Civil.

Resta claro, sob essa ótica, que a destinação de comissão temporária interna é a análise de tema objetivamente definido, que se constitui em seu objeto, podendo, principalmente realizar audiências públicas (inciso II), convocar autoridades para prestação de informações (inciso III), solicitar depoimentos de autoridades e cidadãos (inciso V), estudar o assunto que justificou sua criação (inciso XI, por interpretação sistemática) e realizar diligências (inciso XIII).

A comissão parlamentar de inquérito, por seu turno, tem perfil, fundamentos e finalidades em tudo diversos.

As finalidades constitucionais desse órgão responsável pelo inquérito parlamentar é, segundo assentado pelo Supremo Tribunal Federal, apurar fatos relacionados com a Administração, com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas em lei, ou ainda para verificar os efeitos de determinada legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade (HC 71.039, de 1994). Não se destina, ainda conforme a construção jurisprudencial do STF, a apurar crimes nem a punir culpados (mesmo julgado). Se, entretanto, no curso da investigação, vier a se deparar com fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito (mesmo julgado).

Ainda no STF, colhe-se:

**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 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 subsequentes 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 (MS 24.831, de 22.6.2005). (grifamos)

Dotada, com raiz constitucional (CF, art. 58, § 3º) de poderes especialíssimos, expressivamente superiores aos concedidos às comissões técnicas, também a partir da Constituição Federal (CF, art. 58, § 2º), as CPI, nesse campo, e em termos gerais, podem intimar comparecimento, sob pena de condução coercitiva e determinar providências incidentes sobre direitos e garantias fundamentais, como quebra de sigilos bancário, fiscal e de dados telefônicos, **todos estes vedados às comissões permanentes e às comissões temporárias**.

Em termos sintéticos, tanto uma comissão temporária quanto uma comissão parlamentar de inquérito dão concretude a atribuições constitucionais do Poder Legislativo. A comissão temporária, à função legislativa; uma CPI, às funções de controle externo e à função legislativa.

As aproximações, no entanto, esgotam-se neste ponto.

A CPI, condutora do inquérito parlamentar, municia-se de competências expressivamente superiores às deferidas às comissões temporárias.

Exemplificativamente:

a) uma comissão temporária pode convocar Ministro de Estado e autoridade diretamente subordinada à Presidência da República; uma CPI tem o poder de intimar qualquer autoridade federal (exceto Chefes de Poder), sob pena de condução coercitiva e, em tese, cometimento de crime de desobediência;

b) uma comissão temporária tem competência para realizar diligências abertas às comissões técnicas permanentes, como requisitar documentos, realizar audiências pública e convocar Ministros de Estado para comparecimento pessoal; uma CPI tem todos os poderes de produção probatória deferidos a autoridades judiciais (exceto aqueles sob reserva do Poder Judiciário, como determinação de prisões processuais, quebra de sigilo telefônico, determinação para ingresso forçado).

Com essa moldura constitucional e institucional – e limitado pela determinação de urgência imposta para o atendimento desta STC – conclui-se que:

a) **não há possibilidade de atuação conjunta formal entre comissão parlamentar de inquérito e comissão temporária**, pela absoluta falta de identidade de competências e atribuições, uma vez que a aludida ação conjunta levaria a uma espécie de fusão de dois órgãos fracionários com um inaceitável compartilhamento de competências, algumas constitucional e jurisprudencialmente reconhecidas a uma e negadas à outra;

b) **não há óbice à colaboração entre os dois tipos de comissões**, sendo perfeitamente admissível o compartilhamento de informações e dados gerais, desde que o que for obtido pela CPI seja abarcável pelo objeto que sustenta a existência da comissão temporária, vedada, no entanto, de forma absoluta, a abertura à comissão temporária de dados obtidos pela CPI em decorrência de quebra de sigilos constitucionalmente protegidos.

c) é regimentalmente possível aos membros da comissão temporária participarem, com direito de voz mas não de voto, das reuniões da CPI.

Estes, os elementos que tínhamos para o quanto demandado.

Permanecemos ao inteiro dispor do Senador solicitante para o quanto mais se faça necessário.

Consultoria Legislativa, 4 de maio de 2021.

Gabriel Dezen Júnior <i>Consultor Legislativo</i>
--