



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 23, DE 2016

Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Art. 1º. As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do § 3º, do art. 58, da Constituição Federal de 1988, funcionarão por um período de 120 dias, prorrogáveis, pelo Plenário da própria comissão, tantas vezes quantas necessárias dentro da mesma legislatura, para a apuração de fato determinado, sendo suas conclusões e documentos que as sustentam, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 1º. Mediante requerimento aprovado por um terço dos seus membros, poderá a Comissão Parlamentar de Inquérito estender suas atividades a fatos conexos aos que justificaram sua criação ou que tenham surgido no curso das investigações.

§ 2º. As Comissões Parlamentares de Inquérito são reconhecidas como instrumento de investigação à disposição das minorias parlamentares, indispensáveis à proba e legítima condução da administração pública, e como exercício do direito subjetivo de oposição.

Art. 2º. Contando com o número constitucionalmente estabelecido de assinaturas, a mera protocolização do requerimento de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito terá eficácia constitutiva, cabendo à Mesa da Casa do Congresso Nacional respectiva a leitura do requerimento em Plenário no prazo de até 24 horas.

§ 1º. Lido o requerimento, os líderes partidários indicarão os parlamentares que comporão, segundo a regra da proporcionalidade partidária, a comissão no prazo de até 72 horas.

§ 2º. Correndo o prazo de 72 horas sem que os líderes partidários façam a indicação referida no parágrafo anterior, o Presidente da Casa do Congresso Nacional respectiva suprirá a omissão da liderança partidária no prazo de até 48 horas.

§ 3º. O parlamentar indicado para compor a comissão, nos termos do § 2º, deverá declinar sua aceitação ou recusa à indicação no prazo de 24 horas, sob pena de prevalecer a indicação feita pelo líder partidário ou pelo Presidente da Casa do Congresso Nacional respectiva.

§ 4º. Indicados os membros que a comporão, a comissão realizará sua primeira reunião no prazo de até 48 horas, ocasião em que serão sorteados o Presidente, o Vice-Presidente e o Relator, que deverão declinar aceitação ou recusa à função no prazo de 24 horas, sob pena de prevalecer o sorteio.

Art. 3º. No exercício de suas atribuições, as Comissões Parlamentares de Inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, podendo, inclusive:

I – quebrar sigilo bancário, fiscal e de dados, inclusive telefônicos, mediante requerimento devidamente fundamentado;

II – requisitar informações e documentos sigilosos diretamente aos órgãos da administração federal direta e indireta e às instituições financeiras ou através do Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários, Receita Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ou quaisquer outros que as detenham;

III – ouvir testemunhas, sob pena de condução coercitiva, mediante requerimento de convocação devidamente fundamentado;

IV – ouvir investigados ou indiciados, mediante requerimento de convocação devidamente fundamentado;

V - transportar-se aos lugares onde se fizer necessária sua presença.

§ 1º. Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal.

§ 2º. Em caso de não-comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do art. 218 do Código de Processo Penal.

§ 3º. O depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta.

§ 4º. Os requerimentos serão aprovados pelo voto de um terço dos membros da Comissão Parlamentar.

Art. 4º. Constitui crime:

I - Impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça, o regular funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros.

Pena - A do art. 329 do Código Penal.

II - fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete, perante a Comissão Parlamentar de Inquérito:

Pena - A do art. 342 do Código Penal.

Art. 5º. As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Casa do Congresso Nacional.

§ 1º. Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

Art. 6º. O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei e, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal.

Art. 7º. Os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional deverão ser adaptados às disposições desta lei no prazo de 90 dias.

Art. 8º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei Federal nº 1.579 é de 1952 e se faz urgente sua adequação à Constituição de 1988 e à dinâmica jurisprudencial que ocorreu desde sua edição.

É chegado o tempo de o Parlamento Federal debruçar-se sobre o universo heterogêneo de normas jurídicas advindas do passado, da progressiva construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal já diante do texto constitucional atual, sem falar das normas regimentais das duas Casas do Congresso Nacional, estabelecendo um novo, e coerente, marco legal que regule o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito. A isso se propõe o presente projeto de lei.

Além dessa suficiente razão, o estudo da matéria e, principalmente, a experiência como Presidente da assim denominada CPI do CARF terminaram por solidificar em mim a convicção de que o caráter minoritário e fiscalizatório de tais comissões deve ser radicalizado.

De fato, embora a instalação das comissões parlamentares de inquérito e sua natureza enquanto exercício regular e indispensável do direito de oposição estejam, em grande parte graças a intervenção do Supremo Tribunal Federal ao longo desses 27 anos de experiência institucional, fora de discussão, sua eficácia tem sido reduzida com o passar do tempo.

É nossa convicção que a crescente desfuncionalidade das comissões parlamentares de inquérito devem-se, em grande medida, a manutenção da lógica majoritária no interior do procedimento das comissões. Em outras palavras, o presente projeto de lei visa criar, no que toca à operação das comissões parlamentares de inquérito, uma exceção ao princípio da votação proporcionalidade e majoritária que, de forma ordinária, rege as decisões no interior dos parlamentos.

Quatro dispositivos constantes do projeto firmam essa nova orientação.

O § 1º do art. 1º estabelece o quórum de um terço de seus membros, para a aprovação do requerimento que estende os trabalhos da comissão a fatos conexos àqueles colacionados no requerimento que, aprovado, deu origem à comissão de inquérito.

O § 2º do art. 1º deixa expresso o reconhecimento das comissões parlamentares de inquérito, em sua essência, como uma potestade ligada ao núcleo do direito de oposição, destacando ainda sua fundamentalidade como instrumento de controle da administração pública.

Assim, deixa-se expresso que as Comissões Parlamentares de Inquérito são reconhecidas por esta lei como instrumento de fiscalização de natureza minoritária indispensável a proba e legítima condução da administração pública e como exercício do direito subjetivo de oposição.

Mais à frente, no art. 3º, foi incluído um parágrafo definindo o quórum de um terço para os requerimentos de a quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados, inclusive telefônicos e para aqueles que visam a convocação de pessoas para depor.

O mesmo ocorre com a aprovação de convocação de testemunhas para prestar informações à comissão.

Neste ponto, uma digressão acerca dos princípios constitucionais e do estado atual do entendimento da matéria pelo Supremo Tribunal Federal é necessária.

É pacífica a posição da nossa Suprema Corte, lavrada no ordenado raciocínio do Ministro Celso de Mello, no sentido de vincular, de forma íntima, a decisão colegiada majoritária a qualquer intervenção restritiva no exercício dos direitos fundamentais da pessoa.

Ou seja, só se admite como juridicamente aceitável uma quebra da privacidade de um investigado através da abertura de seu sigilo bancário, *v. g.*, quando a maioria do plenário da comissão de inquérito assim o determina. Por todos os precedentes, anoto o **MS 23.669-MC**, decisão monocrática, lavrada pelo Min. Celso de Mello e julgado em 2000:

O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer comissão

parlamentar de inquérito, **notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquela que importa na revelação das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa.**

O necessário respeito ao postulado da colegialidade qualifica-se como pressuposto de validade e de legitimidade das deliberações parlamentares, especialmente quando estas – adotadas no âmbito de comissão parlamentar de inquérito – implicam ruptura, sempre excepcional, da esfera de intimidade das pessoas. A quebra do sigilo bancário, que compreende a ruptura da esfera de intimidade financeira da pessoa, quando determinada por ato de qualquer comissão parlamentar de inquérito, depende, para revestir-se de validade jurídica, da aprovação da maioria absoluta dos membros que compõem o órgão de investigação legislativa (Lei n. 4.595/64, art. 38, § 4º).

De outro lado, o mesmo Ministro Celso de Mello foi o Relator do precedente que, no âmbito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, fixou, de forma incontestada, a natureza contramajoritária das atividades das comissões parlamentares de inquérito.

Trata-se do MS 26.441, julgado em 25 de abril de 2007. Naquele precedente, ficou de uma vez assentada a impossibilidade de a maioria parlamentar frustrar, no âmbito de qualquer das Casas do Congresso Nacional, o exercício, pelas minorias legislativas, do direito constitucional à investigação parlamentar, estatuído, ainda que de forma muito pouco analítica, no § 3º, do art. 58, da Constituição de 1988.

- A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar

- O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa prerrogativa constitucional

inconseqüente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta no âmbito de cada uma das Casas do Congresso Nacional

- A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar, por período certo, sobre fato determinado. Precedentes: MS 24.847/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.

- A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional. REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PERTINENTES À CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CF, ART. 58, § 3º): CLÁUSULA QUE AMPARA DIREITO DE CONTEÚDO EMINENTEMENTE CONTRA-MAJORITÁRIO

- A instauração de 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 Lei Fundamental da República: (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 da apuração legislativa e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. Precedentes do Supremo Tribunal Federal: MS 24.831/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.

De forma alguma se pode colocar em dúvida a razoabilidade do entendimento segundo o qual, em síntese, os direitos fundamentais do indivíduo investigado ou chamado a depor na comissão de inquérito só podem ser afastados pelo voto da maioria absoluta dos seus membros.

Em tese é uma orientação razoável, filosoficamente seria o ideal, mas na prática, diante da realidade brasileira, e chamo atenção para a necessidade de um direito constitucional que responda à realidade brasileira, tem-se mostrado inadequada.

E por quê? Porque a lógica contramajoritária, considerado o estado em que está hoje o entendimento jurisprudencial sobre a matéria, não foi levada longe o suficiente.

De nada tem adiantado, nos últimos tempos - e a esse respeito a CPI do CARF é emblemática -, garantirmos à minoria a instalação da comissão de inquérito e permitirmos que a maioria parlamentar, confortavelmente instalada sobre a regra geral da aprovação majoritária de todas as matérias, inviabilize qualquer funcionamento efetivo e útil da comissão.

Ora, a maioria absoluta do Plenário das Casas, mesma maioria plenária que já buscou inviabilizar a instalação das comissões de inquérito, se reproduz no interior da comissão de inquérito, rejeitando qualquer pedido de quebra de sigilo ou convocação que tenha qualquer, mínima que seja, possibilidade de atingir o Governo negativamente.

Diante desse quadro, a mesma minoria a que o Supremo Tribunal Federal garantiu o direito de investigação, se vê, no interior da comissão de inquérito, em uma rotina como a de Sísifo, em que requerimentos são redigidos e colocados em votação, apenas para ver a maioria absoluta governista aparecer e rejeitá-los todos e repetidamente, blindando o Governo e impedindo o avanço das investigações parlamentares.

A conclusão não pode ser outra: a regra excepcional do quórum de um terço dos membros, estabelecida no § 3º do art. 58 para a criação e instalação da comissão de inquérito, precisa ser estendida para o seu procedimento de aprovação de requerimentos no interior da comissão já formada.

A lei, como é sua função, deve sempre reagir, e a tempo, às distorções que a realidade empírica impõe aos rumos civilizatórios estabelecidos no texto constitucional.

Se a maioria insiste no seu abuso de poder, precisam os instrumentos contramajoritários ser reforçados para responder-lhe à altura. Esse o propósito da alteração legal que buscamos através do presente projeto.

Além desse ponto, que considero o núcleo da presente proposta legislativa, busquei, em grande medida, incorporar o entendimento pacífico sobre a matéria que se solidificou no Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Isso não obstante, em um ponto específico, o projeto vem a contraditar a orientação jurisprudencial, propondo, através de legítimo diálogo institucional entre os poderes, oferecer solução legislativa contrária à posição manifestada pela Corte Suprema.

Trata-se de um trecho da redação do caput do art. 1º do projeto, que dispõe sobre o envio obrigatório, por parte da comissão parlamentar de inquérito, dos documentos que fundamentam suas conclusões, aos órgãos responsáveis por proceder à responsabilização civil e criminal daqueles flagrados pela investigação parlamentar.

Em 2001, em decisão monocrática, o Ministro Maurício Corrêa, por ocasião do processamento do MS 23.970, decidiu que o encaminhamento das conclusões da comissão parlamentar de inquérito “não implica, necessariamente, que sejam elas acompanhadas dos documentos sigilosos”¹.

Não vemos, de plano, qual razão poderia levar uma comissão parlamentar de inquérito a se furtar ao encaminhamento dos documentos que embasam suas conclusões, mormente, se essas serão destinadas às autoridades públicas responsáveis pela responsabilização civil e criminal daqueles que lesionam a coisa pública.

Esse e apenas esse é o ponto em que buscamos corrigir a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em tudo mais louvamos o trabalho realizado pelo Tribunal ao longo desses vinte e sete anos de vida institucional.

Forte nas razões acima expostas rogo o apoio de meus pares com vistas a aprovação deste que pretende ser o novo marco legal das comissões parlamentares de inquérito no Brasil.

Sala de Sessões, em de de 2016.

Senador **ATAÍDES OLIVEIRA**

LEGISLAÇÃO CITADA

[Constituição de 1988 - 1988/88](#)

[parágrafo 3º do artigo 58](#)

[Lei nº 4.595, de 31 de Dezembro de 1964 - LEI DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL -](#)

¹ DJ de 5-6-2001.

[4595/64](#)

(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa)