



PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 23, de 2016, do Senador Ataídes Oliveira, que *dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito*.

Relator: Senador **ANTONIO ANASTASIA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 23, de 2016, do Senador Ataídes Oliveira.

Em síntese, o PLS dispõe sobre o funcionamento e o procedimento de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) nas Casas do Congresso Nacional, embora não revogue expressamente a legislação que atualmente disciplina a matéria – Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão, nos termos dos arts. 101 e 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), apreciar a matéria, tanto sob o aspecto da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, quanto sob o prisma do mérito.

A iniciativa é formalmente constitucional, já que cabe à União, de forma privativa, legislar sobre direito processual – inclusive processo



SF/17936.08046-65



constitucional – (Constituição Federal – CF, art. 22, I), e não há reserva de iniciativa na hipótese.

A respeito da juridicidade e da regimentalidade, verifica-se que o Projeto tem potencial inovador da ordem jurídica, ao menos parcialmente; utiliza-se da proposição legislativa adequada à finalidade pretendida; e seguiu, até aqui, os ditames regimentalmente estabelecidos.

Do ponto de vista do mérito, observamos que recentemente a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, foi bastante modernizada pela Lei nº 13.367, de 5 de dezembro 2016, tendo sido contempladas muitas das alterações propostas pelo presente projeto.

Assim, entendemos que não se faz necessária a promulgação de um novo estatuto que revogue completamente a Lei das CPIs em vigor – cuja numeração já é bem conhecida pelos estudiosos de direito constitucional, o que traz benefícios de segurança jurídica –, mas tão somente que sejam trazidas as inovações contidas na proposição ora analisada.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) vêm funcionando como um efetivo instrumento de fiscalização e controle político dos atos do Poder Executivo no Brasil pós-redemocratização.

Temos que – à ausência dos diversos meios de controle existentes em um sistema parlamentarista – as CPIs desempenham, em nosso presidencialismo, as importantíssimas funções de permitir que atos do governo sejam perscrutados, de conceder espaço à participação e controle das minorias e de oferecer à opinião pública informações relevantes sobre o mau funcionamento da máquina administrativa.

Assim, modificações legislativas que aprimorem o procedimento e reduzam a possibilidade de questionamentos durante as reuniões das comissões revelam-se salutares.

É preciso, por exemplo, trazer um regramento uniforme para as CPIs em todas as esferas federativas. Com efeito, o STF já decidiu que se aplica aos demais entes da Federação o princípio da simetria, em relação aos requisitos de criação de CPI e até mesmo aos poderes respectivos (Ação Cível Originária nº 730/RJ, relator Ministro Joaquim Barbosa). Ficou sem



SF/17936.08046-65



decisão na Corte, porém, a questão dos poderes de investigação das CPIs em esfera municipal, tema que está, portanto, a exigir uma resposta legislativa firme e ousada, de modo até mesmo a reforçar o federalismo brasileiro e o poder fiscalizatório das câmaras municipais, estendendo a elas, em relação às suas competências, poderes de investigação idênticos aos dos demais entes federativos.

Por ter sido alvo de intensos debates, nos últimos anos, muitas das lacunas existentes na Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, foram preenchidas pela interpretação constitucional do Supremo Tribunal Federal. A Lei nº 13.367, de 5 de dezembro 2016, teve o mérito de trazer para a disciplina legal parte dos entendimentos daquela Corte. Todavia, ainda existem omissões e pontos divergentes que podem ser supridos e pacificados por nova alteração da Lei nº 1.579, de 1952. Muitos desses pontos estão previstos no PLS nº 23, de 2016, o que nos faz sugerir a esta Comissão aprová-lo, mas na forma de Substitutivo que o transforme, de um Projeto de Lei autônoma, num Projeto de Lei alteradora da Lei de CPIs. Vejamos.

A Lei nº 13.367, de 5 de dezembro de 2016, buscou adaptar o texto da legislação em vigor às disposições da Constituição Federal (CF) de 1988. No *caput* de seu art. 1º, foi tornado expresso que as CPIs *“terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado e por prazo certo.”*.

O dispositivo retratou os poderes conferidos pelo próprio Constituinte às CPIs, no § 3º do art. 58, todavia, perdeu-se a oportunidade de disciplinar expressamente quais poderes próprios de autoridades judiciais possuem as CPIs e quais estão afetos à chamada “reserva de jurisdição”.

Assim, meritória a introdução prevista nos incisos do art. 3º do PLS nº 23, de 2016, uma vez que se enumeram os poderes investigatórios da CPI: *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.

Todavia, manifesta-se conveniente também a explicitação dos atos vedados às CPIs por estarem protegidos pela reserva jurisdicional (a exemplo da ordem de busca e apreensão domiciliar, em razão da vedação à violação de domicílio do art. 5º, XI, da CF; da inviolabilidade das comunicações telefônicas, prevista no art. 5º, XII, da CF; e da decretação de prisões provisórias), o que conferiria à norma maior segurança jurídica.

O *caput* do art. 1º do PLS nº 23, de 2016, assim dispõe: “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”.

A parte final do dispositivo já foi introduzida pelo art. 6º-A da Lei nº 13.367, de 2016: “A Comissão Parlamentar de Inquérito encaminhará relatório circunstanciado, com suas conclusões, para as devidas providências, entre outros órgãos, ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais”.

Já a primeira parte do *caput* do art. 1º do PLS determina um prazo mínimo de funcionamento da CPI, 120 dias, prorrogáveis pelo Plenário da Comissão, introdução de prazo determinado que nos parece realmente conveniente.

Não obstante, quanto ao órgão competente para a decisão de prorrogação, melhor seria que tal se desse por 1/3 do total de membros da Casa, nos moldes dos arts. 152, do Regimento Interno do Senado Federal – RISF; e art. 35, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD. Com efeito, por se tratar de uma comissão temporária, com prazo definido para seu funcionamento, acreditamos que o Plenário da Casa, por manifestação de 1/3 dos seus membros, é que deve dispor desse poder, a fim de evitarem-se dilações meramente protelatórias nos trabalhos da CPI.



Vale lembrar também que, ao contrário do que acontece no Senado Federal, várias Casas Legislativas têm no Regimento número máximo de CPIs que podem funcionar simultaneamente; nesses casos, permitir a prorrogação do funcionamento da Comissão por ato de seus próprios membros pode até mesmo levar a uma forma de impedir ou dificultar a instauração de investigações relativas a outros fatos. Por todos esses motivos, consideramos que se deve prever a possibilidade de inúmeras prorrogações, dentro da mesma legislatura, mas sempre por iniciativa de 1/3 do *total* de membros da Casa, e não por ato da própria CPI.

O § 1º do art. 1º do PLS ainda dispõe: “*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*”. cremos, todavia, que a introdução poderá flexibilizar demasiadamente o requisito referente à apuração de “fato determinado” previsto no texto constitucional.

Assim, defendemos que, para apuração de fatos conexos e consequente ampliação do objeto da investigação, melhor seria a manutenção do requerimento de 1/3 dos membros de cada Casa, não somente da Comissão. O substitutivo poderá deixar tal possibilidade expressa.

O § 2º do art. 1º da proposição assim dispõe: “*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*”. O dispositivo pouco inova a ordem jurídica, possuindo teor quase doutrinário. Assim, dada a ausência de normatividade, sugerimos sua supressão pelo substitutivo.

O *caput* do art. 2º do PLS traz interessante inovação que torna patente a automaticidade do requerimento de criação da CPI, vejamos: “*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*”.

O dispositivo demonstra-se meritório e fortalece a condição das CPIs de instrumento de ação das minorias no parlamento. Observe-se que o texto aprimora o que prevê o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 1.579, de





1952, com redação dada pela Lei nº 13.367, de 2016, que passou a dispensar deliberação plenária para a criação das comissões parlamentares de inquérito, nos moldes do que já compreendia a jurisprudência do STF.

Por sua vez, entendemos que os quatro parágrafos do art. 2º do PLS nº 23, de 2016, sejam dispensáveis, pois tratam de matérias relativas ao funcionamento interno de cada Casa. Com efeito, os parágrafos descem a minúcias do procedimento de instalação da Comissão que, dada sua especificidade, melhor estariam disciplinadas nos Regimentos Internos, conforme o disposto nos arts. 51, III e IV; e 52, XII e XIII, da Constituição Federal, que atribuem à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal competência para dispor sobre o seu funcionamento interno.

O conteúdo do *caput* do art. 3º do PLS já foi comentado acima. Quanto aos três primeiros parágrafos do artigo, apenas repetem disposições da Lei nº 1.579, de 1952. De todo modo, o conteúdo do § 2º pode ser aprimorado para conceder o poder às comissões parlamentares de inquérito de determinar a condução coercitiva de testemunhas por decisão sua, uma vez possuírem poderes próprios de autoridade judicial.

Tanto a previsão da Lei nº 1.579, de 1952, quanto o disposto no PLS nº 23, de 2016, demandam participação do Poder Judiciário, em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado. Não entendemos que se trata de iniciativa protegida pela reserva de jurisdição, razão pela qual a alteração se mostraria oportuna.

Outrossim, o § 4º do art. 3º do PLS traz conteúdo novo que não nos parece recomendável, vejamos: “*Os requerimentos serão aprovados pelo voto de um terço dos membros da Comissão Parlamentar*”.

A redução do quórum, de fato, facilitaria a aprovação de requerimentos não amparados pela maioria dos membros da Comissão. Não obstante, a fim de resguardar o funcionamento harmônico dos trabalhos, e evitar possível alegação de inconstitucionalidade, sugerimos a conservação do quórum atual, de maioria simples, previsto na Constituição Federal e nos Regimentos Internos das Casas (art. 47, da CF; art. 215, *caput*, do RISF; art. 183, *caput*, do RICD).

Note-se, todavia, que a Lei nº 1.579, de 1952, não estabelece expressamente citado quórum. Assim, haja vista a existência de divergência



SF/17936.08046-65



jurisprudencial sobre sua natureza em relação a algumas matérias, como a quebra de sigilo bancário – se dependente de maioria relativa ou absoluta – será oportuno o estabelecimento do quórum de maioria simples no texto do substitutivo.

O art. 4º do PLS apenas reproduz os crimes previstos também no art. 4º da Lei nº 1.579, de 1952, que são tipos específicos de resistência e falso testemunho. Igualmente, o *caput* e § 1º do art. 5º retomam o texto do art. 5º da Lei citada, com pequenas adaptações, a exemplo da desnecessidade de projeto de resolução para apresentação do relatório. Não vemos, contudo, razão para não se mencionar a forma como o relatório deverá ser apresentado.

O § 2º do art. 5º da Lei nº 1.579, de 1952, deverá ser suprimido (*“A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso”*). Como visto acima, o PLS nº 23, de 2016, oferece boa previsão ao determinar que a Comissão funcionará pelo período de 120 dias, prorrogáveis tantas vezes quantas necessárias dentro da mesma legislatura.

O art. 6º apenas repete o teor do vigente art. 6º da Lei nº 1.579, de 1952, e o art. 7º exige que: *“Os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional deverão ser adaptados às disposições desta lei no prazo de 90 dias”*, o que poderá ser mantido no substitutivo.

Em resumo, portanto, louva-se a percepção do Senador Ataídes Oliveira sobre a necessidade de se reformar a Lei de CPIs. Em virtude, contudo, da aprovação de recente modificação legislativa que já abordou partes dos objetivos do PLS, votamos por sua aprovação, mas na forma de substitutivo que, em vez de uma nova lei autônoma, apenas promova modificações pontuais na lei vigente.

III – VOTO

Por todo o exposto, votamos pela **aprovação** do PLS nº 23, de 2016, na forma da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)





PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 23, DE 2016

Modifica a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, para especificar o prazo, o objeto e os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 1º** As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos de cada Casa Legislativa, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado e por prazo certo.

§ 1º A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de requerimento de um terço da totalidade dos membros da Casa.

§ 2º Na esfera federal, a Câmara dos Deputados e do Senado Federal, poderão criar comissões parlamentares de inquérito em conjunto ou separadamente.

§ 3º Se o requerimento preencher todos os requisitos previstos nesta Lei, a mera apresentação terá eficácia constitutiva, cabendo à Mesa da Casa respectiva a leitura em Plenário no prazo de até quarenta e oito horas.

§ 4º As comissões parlamentares de inquérito funcionarão por um período de cento e vinte dias, prorrogáveis, mediante requerimento de um terço dos membros da Casa, tantas vezes quantas necessárias à completa elucidação dos fatos, dentro da mesma legislatura.

§ 5º Mediante requerimento de um terço dos membros da Casa, 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.

§ 6º O poder investigatório observará a competência constitucional de cada ente federativo, bem como a independência funcional dos membros do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.” (NR)



SF/17936.08046-65



“**Art. 2º** São poderes das comissões parlamentares de inquérito, dentre outros compatíveis com sua função:

I – quebrar sigilo bancário, fiscal e de dados, inclusive de registros telefônicos;

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

III – intimar testemunhas para prestarem depoimento, sob pena de condução coercitiva, mediante requerimento de convocação devidamente fundamentado;

IV – ouvir investigados, mediante requerimento de convocação devidamente fundamentado, e respeitadas as garantias processuais inerentes à qualidade de imputado;

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

VI – convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificitação adequada;

VII – encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no inciso VI, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

§ 1º É vedado às comissões parlamentares de inquérito adotar, por decisão própria, quaisquer medidas sujeitas à cláusula de reserva de jurisdição, tais como:

I – busca e apreensão domiciliar;

II – interceptação telefônica ou telemática;

III – indisponibilidade de bens;

IV – prisão preventiva ou temporária.

§ 2º Os requerimentos serão devidamente fundamentados e aprovados por maioria simples do Plenário da comissão.

§ 3º Os poderes previstos nos incisos I a VII do *caput* deste artigo estendem-se às comissões parlamentares de inquérito criadas em âmbito estadual, distrital ou municipal, observada a competência constitucional de cada ente.” (NR)



SF/17936.08046-65



“**Art. 3º**

§ 1º Se, regularmente intimada, a testemunha deixar de comparecer sem motivo justificado, a comissão poderá requisitar à autoridade policial a sua apresentação.

.....” (NR)

“**Art. 3º-A** Caberá ao presidente da comissão parlamentar de inquérito, por deliberação desta, solicitar, em qualquer fase da investigação, ao juízo criminal competente medida cautelar necessária à adoção das providências previstas no § 2º do art. 2º, inclusive quando se verificar a existência de indícios veementes da proveniência ilícita de bens.” (NR)

Art. 2º Fica revogado o § 2º do art. 5º da Lei nº 1.579, de 1952.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17936.08046-65