

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA - IDP
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EDAP
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

ISIS MAYRA MASCARENHAS GUIMARÃES FERREIRA

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO
***LEGE FERENDA*: REFLEXÕES SOBRE A NECESSIDADE DE**
REGULAMENTAÇÃO QUE SISTEMATIZE O INQUÉRITO PARLAMENTAR

BRASILIA

2023

ISIS MAYRA MASCARENHAS GUIMARÃES FERREIRA

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Lege Ferenda: reflexões sobre a necessidade de regulamentação que sistematize o inquérito parlamentar

Dissertação de Mestrado desenvolvida sob orientação da professora Dra. Cristiane de Oliveira Coelho Galvão, apresentada ao Programa de Pós Graduação Stricto Sensu em Direito para obtenção do Título de Mestra em Direito Constitucional.

BRASILIA

2023

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Lege ferenda: reflexões sobre a necessidade de regulamentação que sistematize o inquérito parlamentar

Dissertação de Mestrado elaborada pela mestranda Isis Mayra Mascarenhas Guimarães Ferreira e apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^ª Dr.^ª. Cristiane de Oliveira Coelho Galvão - Orientadora

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional - PPGD/IDP

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva - Membro Interno

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional - PPGD/IDP

Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho - Membro Externo

Universidade de São Paulo - USP

Brasília, 15 de junho de 2023

RESUMO

Hodiernamente, o ordenamento jurídico brasileiro não possui normatização específica que discipline, de forma sistemática e integral, as Comissões Parlamentares de Inquérito. Assim sendo, as múltiplas controvérsias, materiais e formais, são levadas para a apreciação da Suprema Corte, fazendo com que a jurisprudência se torne o principal parâmetro para averiguar se o inquérito está, ou não, em conformidade com a base axiológica instituída pelo Poder Constituinte. Partindo-se da insegurança jurídica que cerceia a apuração parlamentar na *práxis*, desenvolveu-se a presente pesquisa a fim de se agregar aos debates constitucionais, refletindo acerca da necessidade de nova regulamentação sistematizadora. Para a consecução do objetivo, empreendeu-se consistente estudo doutrinário, analisando, também, os dispositivos vigentes sobre a apuração e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ao final, concluímos pela necessidade de aperfeiçoamento da normatização das CPIs, com a devida elaboração e promulgação de regulamentação que discipline, sistemática e integralmente, o inquérito parlamentar.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Comissões Parlamentares de Inquérito; Inquérito Parlamentar; Congresso Nacional; Regulamentação específica; Estatuto das Comissões Parlamentares de Inquérito.

ABSTRACT

Currently, the Brazilian legal system does not have specific norms that systematically and fully discipline Parliamentary Committees of Inquiry. Thus, the multiple controversies, material and formal, are brought to the attention of the Supreme Court, making jurisprudence the main parameter to determine whether or not the inquiry is in conformity with the axiological basis instituted by the Constituent Power. Based on the legal insecurity that hinders parliamentary investigation in practice, this research was developed in order to add to the constitutional debates, reflecting on the need for a new systematizing regulation. To reach our goal, we undertook a consistent doctrinal study, analyzing, also, the current provisions on verification and the jurisprudence of the Federal Supreme Court. In the end, we conclude that there is a need to improve the normatization of the Parliamentary Inquiry, with the due elaboration and promulgation of regulations that systematically and fully discipline the parliamentary inquiry.

Keywords: Constitutional Law; Parliamentary Inquiry Committees; Parliamentary Inquiry; National Congress; Specific regulation; Statute of the Parliamentary Committees of Inquiry.

“As instituições jurídicas são inventos humanos que sofrem variações no tempo e no espaço. Como processo de adaptação social, o Direito deve estar sempre se refazendo, em face da mobilidade social. A necessidade de ordem, paz, segurança, justiça, que o Direito visa a atender, exige procedimentos sempre novos. Se o Direito se envelhece, deixa de ser um processo de adaptação, pois passa a não exercer a função para a qual foi criado. Não basta, portanto, o ser do Direito na sociedade, é indispensável o ser atuante, o ser atualizado. Os processos de adaptação devem-se renovar, pois somente assim o Direito será um instrumento eficaz na garantia do equilíbrio e da harmonia social.” – Paulo Nader, 2014.

AGRADECIMENTOS

Àquele que é meu marido, Luiz Fernando Magalhães, expresso a minha gratidão pelo amor, amizade e apoio incondicional nos últimos 12 anos. O êxito dessa pesquisa deve-se à generosidade do meu companheiro de vida, pessoa rara com um coração enorme e extraordinário que, todos os dias, me incentiva a crescer e a enfrentar novos desafios.

A minha avó, Isis de Maria, do qual sou homônima, por ter se dedicado a mim por tantos anos, mantendo-se constantemente como minha fervorosa torcedora na linha de frente, tornando-se a maior influência em minha vida. As minhas palavras jamais seriam suficientes para expressar a profundidade da minha admiração pela sua postura afetuosa e maternal.

Aos meus pais, Antônio e Cynthia, por sempre se fazerem presentes na minha vida desde os meus primeiros passos e darem o melhor que poderiam me dar em cada momento da vida. Por certo, são os melhores pais que eu poderia ter e tenho muito orgulho de ser filha de ambos. Amo-os com toda a sinceridade de meu coração.

A minha Professora Orientadora Dra. Cristiane de Oliveira Coelho Galvão que, desde o nosso primeiro encontro, exerceu influência e contribuiu significativamente para o direcionamento da presente dissertação. Certamente, se não fosse pela excelente orientação, a minha jornada de desenvolvimento enquanto pesquisadora dar-se-ia em pequeninos passos.

Ao Escritório de Advocacia Sedlmayer & Magalhães, nas pessoas do Dr. Marcelo Sedlmayer e da Dra. Ana Carolina Magalhães, pelas portas que me foram abertas no ano de 2019. A competência exemplar desses profissionais têm sido inspiração constante para mim. Sou profundamente grata por toda a confiança.

“A oração é o íntimo sublimar-se d’alma pelo contato com Deus”, nas palavras de Rui Barbosa, Oração aos Moços, 1921. Não poderia, de forma alguma, quedar-me inerte e não registrar, expressamente, os meus agradecimentos ao Senhor, que escuta as minhas orações e sempre se faz presente em minha vida, me guardando e iluminando todos os meus caminhos pessoais, acadêmicos e profissionais.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
TRAJETÓRIA DA PESQUISA	10
CAPÍTULO 1. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	14
1.1. CENÁRIO INTERNACIONAL: COMPÊNDIO DA ORIGEM E HISTÓRICA FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO	14
1.2. CENÁRIO NACIONAL: O INQUÉRITO PARLAMENTAR NO BRASIL.....	23
CAPÍTULO 2. FONTE NORMATIVA PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA: DA ABRANGÊNCIA DOS DISPOSITIVOS E DO PROTAGONISMO DA JURISPRUDÊNCIA	37
2.1. DO DISCIPLINAMENTO CONSTITUCIONAL: DIRETRIZES ESTABELECIDAS NO ART. 58, § 3º DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ	38
2.1.1. <i>Da natureza jurídica do inquérito parlamentar</i>	61
2.2. DO DISCIPLINAMENTO INFRACONSTITUCIONAL.....	65
2.2.1. <i>Lege Lata: A Lei Federal nº 1.579/52, com as alterações</i>	66
2.2.2. <i>Regimento do Congresso Nacional e de suas Casas</i>	87
2.2.3. <i>Da incidência supletiva e subsidiária do Código de Processo Penal: A (des)semelhança entre o inquérito policial e o inquérito parlamentar</i>	92
CAPÍTULO 3. LEGE FERENDA: DA NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO QUE SISTEMATIZE O INQUÉRITO PARLAMENTAR	97
3.1. CONTRIBUIÇÕES NORMATIVAS PARA A NOVA REGULAMENTAÇÃO	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
APÊNDICE I – QUADROS DA COMPOSIÇÃO E DA ANÁLISE DA AMOSTRA JURISPRUDENCIAL	135
APÊNDICE II – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS EM TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL ACERCA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	171

INTRODUÇÃO

Com previsão no art. 58, § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil, as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs são instrumentos investigatórios do Poder Legislativo de expressiva relevância. Ao serem instaladas nas casas do Congresso Nacional, suas deliberações repercutem por todo o cenário nacional, atraindo a atenção dos cidadãos para a suscitada atividade legislativa investigatória que incentiva e direciona as condutas de relevantes atores políticos.

Grandes veículos de comunicação se dedicam a cobertura integral dos andamentos das CPIs, colocando sob holofote a atuação de todos os parlamentares participantes da apuração e divulgando, em uma velocidade quase que instantânea, a situação processual da investigação, diligências solicitadas, nome e imagem das testemunhas e dos investigados. Assim, intensificam-se relevantes discussões sobre o desempenho fiscalizatório do parlamento, momento no qual os cidadãos e profissionais, instigados pelo *politicum*, lançam olhares críticos.

Perante o olhar público e externo, normalmente, as dúvidas permeiam a confiabilidade dos trabalhos legislativos. Para alguns, as CPIs apresentam-se como efetivos instrumentos de apuração, razão pela qual muitos indivíduos reclamam aos representantes eleitos pela apresentação de novos requerimentos de instalação para apuração de diversos e distintos fatos. Já para outros, o inquérito parlamentar não possui a credibilidade que aparenta ter, enfatizando tratar-se de verdadeiro palanque eleitoral em que os parlamentares, sem genuína preocupação com o objeto apurado, simulam um papel de investigador ambicionando tão somente a expansão e conquista do eleitorado.

Sob outro enfoque, os operadores do direito, parlamentares, servidores, advogados de defesa, testemunhas e investigados, dentre outras pessoas que participam do inquérito parlamentar, se deparam, também, com relevantes questões técnicas. Controvérsias como os limites de atuação das CPIs, quais seriam e se existem, prazos a serem respeitados pelos parlamentares condutores da investigação, a (des)necessidade de a Suprema Corte afirmar o direito ao silêncio das testemunhas e dos investigados, o uso da palavra pelo advogado, os princípios que incidem sob a apuração, bem como diversas outras indagações sobre indispensáveis aspectos da investigação.

Em um primeiro momento, busca-se em fonte primária – na legislação – as respostas para algumas das questões técnicas supracitadas, instante no qual constata-se a amplitude dos

dispositivos e a escassez normativa acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito. Os inquéritos parlamentares contam um artigo no Regimento Comum do Congresso Nacional, oito artigos no Regimento Interno do Senado Federal e os outros três no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. E, em termos de Legislação Ordinária específica acerca das CPIs, possuímos os nove artigos da Lei nº 1.579 de 1952.

Em continuidade, dirigimo-nos a uma das fontes secundárias do Direito para encontrar as soluções para algumas das controvérsias, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, de fato, possui notável papel no direcionamento do inquérito parlamentar e, por vezes, torna-se a principal fonte para se apurar as questões suscitadas. Ocorre que não incumbe ao Poder Judiciário ocupar o papel de protagonista na normatização de instrumento constitucional que pertence ao Poder Legislativo. Ademais, não é possível, consoante entendimento jurisprudencial da Suprema Corte, que o Poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sob *toda e qualquer* matéria que cerceie o inquérito parlamentar.

Ainda que à luz do atual sistema jurídico-normativo e da separação, independência e harmonia dos Três Poderes, as Comissões Parlamentares de Inquérito encontrem-se em notável posição constitucional, elas não possuem o apropriado disciplinamento infraconstitucional. Na *práxis*, a suscitada carência normativa intensifica a apresentação de instrumentos provocatórios da atuação do Poder Judiciário, fazendo com que a jurisprudência ocupe o papel de protagonista na normatização de significativas controvérsias jurídicas.

Trajetória da Pesquisa

O ânimo e intento pelo desenvolvimento da presente pesquisa constitucional na linha de Direito do Estado, Direitos Fundamentais e Teoria do Direito, originou-se da atividade profissional da pesquisadora que, atuando como advogada de defesa de um dos investigados da CPI da Pandemia instalada em abril de 2021 no Senado Federal, deparou-se com diversas controvérsias técnicas. Esse cenário foi o berço sobre as reflexões acerca da necessidade de uma nova regulamentação que discipline e sistematize, integralmente, o inquérito parlamentar.

No Ordenamento Jurídico Brasileiro, conforme demonstrar-se-á na presente pesquisa, inexistente robusta e completa fonte primária sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Partiremos da hipótese inicial de trabalho que compreende a ausência de uma normatização una, específica e integral como prejudicial, cerceando a insegurança jurídica. Isto porque aqueles que participam dos inquéritos parlamentares possuem pouquíssimos dispositivos legais para fundamentarem os seus atos, bem como não possuem a certeza de que

ao socorrer-se do Poder Judiciário será solucionada *toda e qualquer* controvérsia que surge na apuração.

A justificativa da presente dissertação possui íntima relação com o aperfeiçoamento do propósito constitucional das CPIs, razão pela qual traçamos como objetivo geral refletirmos acerca da necessidade de uma nova regulamentação que discipline, integralmente, o inquérito parlamentar. A pergunta de pesquisa, portanto, é se diante do panorama jurídico vigente torna-se imprescindível nova regulamentação que estabeleça, de forma minuciosa, as diretrizes e os parâmetros a serem seguidos no tocante ao instrumento investigatório parlamentar. Por certo, o tema é estimulante para todos aqueles que participam da apuração, sejam os parlamentares, investigados, advogados da Defesa, testemunhas, servidores, e fundamental para toda a sociedade, que apenas se beneficiará com mais frutíferos estudos sobre esse importantíssimo instrumento fiscalizatório previsto na Constituição.

Traçamos como objetivos específicos analisarmos a evolução normativa e o desenvolvimento das especificidades das Comissões Parlamentares de Inquérito, vasculharmos todos os veículos normativos que dispõem sobre o inquérito parlamentar a fim de compreendermos como a sua insuficiência possui íntima relação com as significativas controvérsias técnicas que surgem durante a apuração parlamentar e são levadas ao Judiciário, para, enfim, refletirmos sobre a necessidade de nova regulamentação que discipline integralmente o suscitado instrumento investigatório.

Metodologicamente, após levantamento bibliográfico visando contextualizar o objeto de estudo, promovemos a reunião de todos os dispositivos normativos que existem no ordenamento jurídico sobre os inquéritos parlamentares instalados no Congresso Nacional, efetuamos estudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a fim de abordarmos, crítica e qualitativamente, as mais relevantes controvérsias técnicas, bem como analisamos proposições legislativas acerca do disciplinamento das CPIs apresentadas perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Para a consecução dos objetivos acima delineados, dividimos a pesquisa em três capítulos.

No primeiro capítulo, empreendemos investigação acerca da origem das Comissões Parlamentares de Inquérito, cujas raízes remontam ao solo britânico e ao direito consuetudinário. Analisamos, também, sua inserção e evolução no arcabouço normativo do ordenamento jurídico brasileiro. Com tais informações, nos aproximamos da possível e real intenção do Poder Constituinte ao assentar as CPIs na Constituição Federal de 1988,

analisando a base axiológica que permeia o inquérito parlamentar e o desenvolvimento histórico da sua normatização.

Partimos, então, no segundo capítulo, ao estudo de todos os textos legais que disciplinam os inquéritos parlamentares instalados nas casas do Congresso Nacional examinando, conjuntamente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, fonte secundária que atualmente assumiu verdadeiro papel central no direcionamento das CPIs. A escassez e abrangência dos dispositivos representam verdadeira ausência de balizas para que os operadores do Direito conduzam os trabalhos legislativos de forma coerente, fazendo com que o inquérito parlamentar permeie a imprevisibilidade da insegurança jurídica, intensificando-se os pedidos de socorro ao Poder Judiciário que, por vezes, não é capaz de exercer o controle de constitucionalidade diante do sistema de freios e contrapesos.

Considerando que para o desenvolvimento da presente dissertação realizamos pesquisa empírica de jurisprudência, a fim de melhor compreensão dos efeitos decorrentes da abrangência dos dispositivos, torna-se necessária a descrição do caminho que percorremos ao analisarmos o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, afinal, o detalhamento metodológico de investigação torna-se indispensável para conferirmos confiabilidade à pesquisa.

A delimitação da pesquisa de jurisprudência envolveu recorte institucional, temático, processual e temporal. Os julgados analisados foram proferidos pela Suprema Corte, possuindo como tema estabelecer entendimento quanto a relevantes questões que envolvem as CPIs instaladas nas casas do Congresso Nacional, enquanto o nosso recorte processual debruçou-se sobre decisões monocráticas, preferencialmente sobre a análise de acórdãos, e o recorte temporal foi definido o período de outubro de 1988 até a primeira quinzena do mês de maio de 2023.

Para a composição da amostra, empregamos critérios de recortes jurisprudenciais durante a pesquisa eletrônica dos julgados na qual utilizamos palavras chaves e termos lógicos conforme o tópico analisado, estando devidamente descrita no apêndice da presente dissertação. Após, analisamos a amostra observando a fundamentação empregada pela Corte, a relacionando com os dispositivos em vigência, justamente a fim de que no segundo capítulo fosse possível construir diálogo entre a fonte normativa primária e secundária, auxiliando a compreensão da razão pela qual é necessária a reflexão sobre a *lege ferenda*.

No postimeiro e fundamental terceiro capítulo, constatamos que o ordenamento jurídico carece, de fato, de um disciplinamento infraconstitucional específico e integral sobre o inquérito parlamentar. Diante da insuficiência normativa e das diversas proposições

legislativas já apresentadas perante o Congresso Nacional, refletimos acerca da manifesta necessidade de uma nova lei. Assim, analisamos as proposições legislativas arquivadas e as que estão em tramitação perante as casas do Congresso Nacional.

Em consonância com o nosso máximo objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento normativo do instituto, e considerando toda a evolução normativa das CPIs no cenário nacional, bem como as controvérsias tangenciadas pelo Poder Judiciário, oferecemos singelas contribuições normativas para se fazerem presentes na *lege ferenda*.

CAPÍTULO 1. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

A origem etimológica das palavras que compõem a expressão Comissão Parlamentar de Inquérito, como pontua José Wanderley Bezerra Alves (2004), nos adianta o ponto central do instituto. Comissão advém do latim *commissione*, que significa o agrupamento de determinadas pessoas para debaterem e ou executarem alguma atribuição, enquanto a origem de parlamentar é a palavra inglesa *parliament*, possuindo íntima relação com os fenômenos políticos e, por fim, a palavra inquérito decorre do vocábulo em latim *investigare*, correspondente a perquirição apurada de objetivo assente.

Atualmente, a reunião de parlamentares com o desígnio de apurar determinado comportamento do Estado possui relevância manifesta na defesa do interesse público e do fortalecimento da democracia, tornando-se potente instrumento de fiscalização do Poder Legislativo. Analisarmos o valioso papel e desenvolvimento histórico das CPIs torna-se, portanto, coluna de sustentação da presente dissertação. Afinal, como bem pontua Miguel Reale “não se pode, com efeito, estudar um assunto sem se ter dele uma noção preliminar, assim como o cientista, para realizar uma pesquisa, avança uma hipótese, conjectura uma solução provável, sujeitando-a a posterior verificação” (2002, p. 19).

Assim sendo, neste primeiro capítulo da pesquisa, passemos a estudar o surgimento das Comissões Parlamentares de Inquérito, que se deu em um cenário internacional distinto e tendo como berço o direito consuetudinário, bem como a sua introdução e desenvolvimento de sua normatização no ordenamento jurídico brasileiro.

1.1. Cenário internacional: Compêndio da origem e histórica função de fiscalização

Na contemporaneidade, expressamente assentado na nossa Lei Maior, o inquérito parlamentar dispõe de fundamental papel na sustentação do regime democrático e na interação entre os Três Poderes. Curiosamente, os estudos acerca das CPIs demonstram que sua origem remota há muitos anos, antecedendo, inclusive, a publicação da obra de Charles-Louis de Secondat, célebre Montesquieu, que, “sorvendo os escritos de Locke” (Filho, 2001, p. 15) coroou a Teoria da Separação dos Poderes em sua obra *De l'Esprit des Lois*, em 1748, como forma de limitar os abusos perpetrados pelo Estado, atualmente adotada na organização estrutural de diversos países, incluindo o Brasil.

Em análise sobre o esboço histórico do inquérito parlamentar, Alexandre de Moraes (2000) aduz que a primeira aparição das CPIs se deu em solo britânico durante o reinado de Eduardo II e III, em que foi possibilitado ao Parlamento o exercício da ação de gerir a coisa

pública conduzida pelos monarcas. No mesmo sentido, Sandoval (2001) aduz que a primeira apuração parlamentar foi instituída em solo inglês no ano certo de 1689 com a efetiva constituição de uma comissão por alguns dos membros do parlamento para investigar fato determinado, qual seja a apuração de supostas irregularidades na condução da guerra contra a Irlanda.

Em equivalência temporal, durante o século XVII, Carajescov (2007) enfatiza que o ano de 1689 possui fundamental importância para o inquérito parlamentar, já que a declaração da *Bill of Rights* foi alicerce para a instituição de instrumentos que viabilizariam a vigilância das apurações. Sobre o assunto, Alves reforça a dificuldade de se precisar a data e especificidades da primeira apuração instalada pelos parlamentares ingleses, reforçando a longevidade das suas raízes, *in verbis*

Assim como difícil é precisar o surgimento do Parlamento, também o é estabelecer o das comissões de inquérito. Silvio Furlani informa que as comissões de inquérito surgiram na Inglaterra no século XIV, sob o reinado de Eduardo II (1307-1312), quando o Parlamento procedeu à nomeação de comissões encarregadas de investigar as necessidades estatais e a aplicação de recursos dos fundos de subvenções. Nelson de Souza Sampaio, com supedâneo no autor precitado, Pinto Ferreira e Ricardo Medina Rubio, apontam a mesma origem, acrescentando este que, sob o reinado de Eduardo III (1312-1377), ao se considerarem as reformas parlamentares então realizadas, houver maior destaque para os inquéritos. Outros autores, porém, fazem referência ao ano de 1571 como marco da origem das comissões de inquérito, sem descartarem a possibilidade de seu surgimento em período anterior (2004, p. 93).

Em perspectiva histórica mais tardia, diz-se, também, que a origem das CPIs se deu tão somente no século XVIII, quando a Câmara dos Comuns da Inglaterra, *House of Commons*, reunia-se para a promoção de atos investigativos, como a tomada de depoimentos. Sobre o assunto, Peixoto contribui ao declarar que

A origem próxima das comissões parlamentares de inquérito está ligada à Inglaterra no Século XVII. Segundo Margaret de Oliveira Valle dos Santos, o surgimento das comissões parlamentares de inquérito foi em 1689, mesmo ano em que foi editado o Bill of Rights pelo Parlamento Inglês, encerrando a fase de transição das estruturas medievais absolutistas para um sistema de governo parlamentar, com a divisão dos Poderes, geradora do Direito Constitucional Moderno. No caso, a Câmara dos Comuns nomeou uma Comissão Especial - Select Comitees - para investigar questões de interesse do país, especialmente a guerra na Irlanda. Tal investigação resultou no indiciamento do Coronel Lundy, cujo retorno à Inglaterra foi determinado pela Coroa, onde este fora julgado por traição (2007, p. 288).

Não há consenso na doutrina sobre qual foi o primeiro inquérito parlamentar, mas sabe-se que os primeiros traços de fiscalização por parte do parlamento surgiram na Inglaterra, como bem pontua Mendes e Branco (2014, p. 875) ao afirmarem que “se a doutrina converge em situar na Inglaterra o berço das Comissões Parlamentares de Inquérito, controverte-se sobre o momento em que teriam surgido”.

Sob essa ótica, o inquérito parlamentar ganhou os seus primeiros contornos em um cenário absolutamente distinto do que estamos habituados em nosso país, possuindo como berço o direito consuetudinário e num país com um sistema de governo parlamentarista que possui, até os dias atuais, Constituição não escrita e que, portanto, quando do nascimento do inquérito parlamentar, “texto legal algum havia, para regular as Comissões Parlamentares de Inquérito” (Sandoval, 2001, p. 22). Em síntese, os principais estudos doutrinários sobre a origem do inquérito parlamentar, nas palavras dos pesquisadores Eduardo Lima, Flávia Pieve e João Filho, concluem que

Ainda que haja divergências sobre o momento específico, no Estado Moderno, o caráter de investigação pelo Parlamento encontra certo consenso entre os autores de que seu nascimento se deu na Inglaterra. Gonçalves (2001, p. 18), informa, em acordo com Oliveira (2005, p. 07), que as comissões parlamentares de inquérito iniciaram no século XIV, no reinado de Eduardo II, momento em que a Alta Corte do Parlamento inglês já exercia um papel de investigação. Existem dois momentos possíveis para identificar o início da atuação das comissões. O primeiro, em 1571, está associado à criação de uma comissão de nove membros para investigar disputas eleitorais. O segundo aponta os anos de 1688 e 1689 respectivamente, quando o Parlamento assumiu a supremacia governamental e quando a Câmara dos Comuns nomeou uma *select committees* para investigar a atuação do Estado inglês na guerra da Irlanda (2011, p. 486).

Em verdadeira expansão para os demais ordenamentos jurídicos, “o inquérito legislativo do direito anglo-saxão ganhou força, venceu fronteiras e se alastrou por países filiados a outros sistemas de direito” (Mendes e Branco, 2014, p. 875), atravessando o oceano com os ingleses que foram em direção aos Estados Unidos da América, como bem descreve Alves

Os colonizadores que partiram da Inglaterra para a América do Norte levaram consigo o entendimento de necessidade de controle, pelo parlamento, das ações governamentais, havendo notícias de que, já em 1691, a Assembléia de Nova York realizou investigações. Em 1792, a Câmara dos Representantes dos Estados Unidos nomeou, pela primeira vez, uma comissão investigatória, com poderes para intimar pessoas e requisitar documentos, especificadamente quanto à expedição levada a cabo pelo General St. Clair, contra os índios e as circunstâncias que levaram à derrota de seu exército, seguindo-se outras sobre as forças armadas (2004, p. 98).

Nas palavras de Carajescov (2007, p. 33), “os Estados Unidos foram, depois da Grã-Bretanha, o segundo país a conhecer o instituto do inquérito parlamentar, mesmo havendo a Constituição (1787) silenciado a respeito do tema”. Em solo americano, o inquérito parlamentar se difundiu vigorosamente, sendo aprimorado no decorrer dos anos com a construção do próprio sistema jurídico estadunidense, tornando-se instrumento indispensável para a fiscalização de atos relacionados ao Poder Público.

Tamanha a relevância dos contornos jurídicos traçados pelos americanos no inquérito parlamentar que eles se tornaram referência “como das mais ricas e autorizadas fontes de direito comparado sobre o tema” (Mendes e Branco, 2014, p. 875). É provável que a proeminência do desenvolvimento das Comissões Parlamentares de Inquérito estadunidenses esteja diretamente associada à sua historicidade, que remonta ao século XVIII, período da Independência Americana, nas palavras de Góis de Andrade

No caso *Mc Grain vs Daugherty*, da Suprema Corte dos Estados Unidos, relatado pelo Ministro Van Devanter (*U. S. Supreme Court*, 1927 – 273 U.S. 135), o douto relator fez um admirável resumo dos precedentes judiciais das Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados Unidos. Por êle fomos informados de que, em 1792, – três anos depois do aparecimento dos Estados Unidos – a Câmara dos Deputados, da qual era membro o próprio Madison, nomeou, com o voto dêste, uma comissão para investigar a expedição St. Clair, autorizando-a a intimar pessoas e a requisitar documentos e registros (*to send for persons, papers and records*) (1954, p. 5).

Observando as minúcias do amadurecimento do instituto em solo estadunidense, houve momento histórico de máxima importância para a normatização do inquérito parlamentar, qual seja o julgamento pela Suprema Corte americana do caso *McCulloch versus Maryland*, no ano de 1819. Em decisão redigida pelo presidente da corte Juiz John Marshall, *Chief Justice*, definiu-se que, nas palavras de Casagrande e Barreira (2019, p. 263), “o detentor da competência constitucional pode escolher os meios para exercer a finalidade estabelecida pela Constituição, desde que esses meios sejam necessários e apropriados”.

Surgiu, assim, a Teoria dos Poderes Implícitos, sendo o Poder Legislativo capaz de manifestar preferência pelos meios e instrumentos para o exercício da sua função constitucional, desde que absolutamente indispensáveis e apropriados, “abrindo, com isso, caminho para lastrear na própria Lei Maior a prerrogativa congressional de instituir órgãos de investigação parlamentar” (Carajescov, 2007, p. 33). E sobre a importância do precedente americano para a apuração legislativa e acerca dos poderes implícitos do parlamento, Alves enfatiza que

Quando discutida pela primeira vez a teoria dos poderes implícitos, o que se deu no caso *Mac Culloch v. Estado de Maryland* e outros, em sessão de fevereiro de 1819 da Suprema Corte dos Estados Unidos, o juiz Marshall destacou que tais poderes são limitados e devem ser utilizados com o escopo único de permitir a execução daqueles que são expressamente conferidos ao Estado. A atividade de investigar, exercida pelo Poder Legislativo, é tida como um poder natural, uma atividade ínsita do poder de legislar ou uma faculdade implícita das Câmaras, em sistemas presidencialistas e parlamentaristas, razão por que muitos Estados não se preocuparam, até o presente momento, em estabelecer tal competência nos respectivos textos constitucionais, como é o caso da Inglaterra – que a rigor sequer tem constituição –, dos Estados Unidos e da Argentina, dentre outros (2004, p. 101).

Foi ainda em solo americano que, conforme aduz Alves (2004, p. 107), “a expressa previsão de autorização ao Legislativo para constituir comissões de inquérito surgiu, por primeiro, nas constituições estaduais de Maryland, de 1776 (art. 10), e de Massachusetts, de 1780 (Cap. I, Seção 3, art. 6)”. Até os dias atuais, o funcionamento das CPIs americanas não depende de dispositivo normativo escrito e expresso na Constituição dos Estados Unidos, passando a ser reflexo do reconhecido intrínseco poder fiscalizatório do Legislativo, desde que observados os precedentes da Suprema Corte Americana, que se tornaram importante fonte orientadora, bem como os costumes e as normas do Congresso dos Estados Unidos, como bem suscita Lima, Pieve e Filho

As comissões de inquérito vêm sendo, desde então, aprimoradas com a participação do Poder Legislativo e pelos tribunais. O Congresso norte-americano tem uma composição distinta nas duas casas. Enquanto numa, a Câmara dos Deputados (*House of Representatives*), há alternância constante, com a composição de um corpo legislativo a cada eleição, e essa nova assembleia elabora um novo regimento da Casa legislativa, a outra, o Senado Federal, tem como característica básica, o tempo de permanência no cargo de Senador e, portanto, a continuidade de seus regimentos internos. O Regimento Interno do Senado é que orienta a atuação das comissões de inquérito (2011, p. 493).

A França, país próximo do berço britânico das apurações parlamentares, também se destaca na historicidade da instauração do instituto fiscalizatório. À época, contudo, não havia qualquer dispositivo constitucional ou legislação infraconstitucional francesa normatizando o inquérito. Sobre a questão, expressa Alves que

O instituto espalhou-se pela Europa, tendo destaque na França. A primeira comissão de inquérito no período democrático, nesse país, surgiu na Câmara dos Deputados em 14 de junho de 1828, sendo também a primeira da Europa continental, para investigar atividades inconstitucionais do Ministério Villèle, tendo havido outras anteriores, no curso da Revolução Francesa, quando as assembleias exerceram tarefas políticas e administrativas, e usurparam atribuições do Executivo. Após, em 1832, nova comissão foi constituída, denominada “Déficit Kessner”, seguindo-se inúmeras outras. Contudo, o suporte legislativo para a constituição de comissão parlamentar de inquérito, na França, surgiu somente em 1914, através de lei ordinária (2004, p. 99).

Para perquirirmos a primeira normatização expressa sobre o inquérito parlamentar positivada na Carta Magna de um país, precisamos analisar as constituições dos países europeus do século XIX. Carajelescov (2007, p. 29) pontua que “a maioria dos estudiosos do tema aponta a Bélgica como o primeiro país a consagrar, em berço constitucional (1831) o direito de investigar do Poder Legislativo”. Sob essa ótica, analisando os preceitos constitucionais belgas estabelecidos, reforçando a importância da harmonia entre o Executivo e o Legislativo para o desenvolvimento de idônea atividade política, Rangel enfatiza que

As Câmaras têm o direito de inquérito, reza o art. 40 da Constituição. Este direito, regulado pela lei de 3-5-1880, é exercido pela própria Câmara ou por uma Comissão que ela constitui e cujas regras de deliberação determina, sendo possibilitada a assistência de todos os membros da Assembleia. A menos que a Comissão delibere em contrário, as sessões de audiência de testemunhas e técnicos serão públicas (1966, p. 96).

O exercício do direito de inquérito parlamentar por meio de comissões é, pela primeira vez, assentado em linhas constitucionais. Curiosamente, percebemos que os preceitos belgas possuem significativos pontos em comum com a condução legislativa das comissões de inquérito atualmente instaladas no Brasil, aspectos que veremos mais atentamente nos capítulos adiante, tais quais o bicameralismo do Congresso Nacional, a publicidade das audiências, o uso pelos parlamentares dos poderes atribuídos ao juiz de instrução e o encaminhamento de relatório final para órgão persecutor dar o devido prosseguimento processual. Sobre a disposição constitucional belga, Carajelescov aduz que

O art. 40 da Constituição de 1831, regulamentado pela lei belga de 03.05.1880, entre outras diretrizes, estabeleceu: 1. que o direito de inquérito parlamentar poderia ser exercido pelas câmaras ou por comissões por ela constituídas; 2. que a câmara, comissão por ela constituída ou seu presidente, dispunha dos mesmos poderes do juiz criminal, podendo, entretanto, tais poderes ser restringidos pela câmara em um caso concreto; 3. que esses poderes de investigação seriam indelegáveis, salvo casos excepcionais, em que a necessidade da realização de uma determinada e específica diligência apontasse para a possibilidade de se delegar tal atribuição a um juiz de primeira ou segunda instância; 4. que as sessões de uma comissão de inquérito em que fossem inquiridas testemunhas ou peritos seriam públicas, salvo deliberação em sentido contrário pela própria comissão (2007, p. 30).

Como indica Rangel (1966, p. 77), em um cenário belga de “regime parlamentar de espírito democrático”, a suscitada previsão constitucional estabeleceu determinadas orientações para o funcionamento da apuração a ser instalada pelo Poder Legislativo a fim de investigar atos do Poder Executivo. Com a regulamentação, ao inquérito parlamentar, que possui como berço o direito consuetudinário e os costumes, é imposto limites de atuação e diretrizes de funcionamento no texto escrito da Constituição.

Em continuidade cronológica, como narra Carajelescov (2007), vejamos que a primeira Constituição de Portugal, em 1822, conferiu ao parlamento atribuições fiscalizadoras, implicitamente determinando a prerrogativa de instituição de inquérito para apuração de atos ímprobos.

Sobre a competência do Poder Legislativo na precursora normatização constitucional portuguesa, Canotilho reforça que

Além da competência política (tomar juramento do rei, reconhecer o sucessor da coroa, eleger a regência, aprovar os impostos e tratados de aliança, etc.), ao poder legislativo incumbia naturalmente a função legislativa (art. 102.º). A esta última

competência está ligada a *responsabilidade por factos ilícitos* dos secretários de Estado perante as Cortes (no art. 159.º dispunha-se, com efeito, que os secretários de Estado eram responsáveis perante as Cortes pela falta de observância das leis, pelo abuso do poder, pelo que obrarem contra a liberdade, segurança e propriedade dos cidadãos, por dissipação ou mau uso dos bens públicos. Não se tratava, pois, de uma *responsabilidade política* do executivo perante o legislativo (1941, p. 132).

Mas foi apenas na Constituição portuguesa do ano de 1838 que expressamente houve dispositivo constitucional sobre as comissões de inquérito. À época, a ideia de soberania parlamentar ganhou força, razão pela qual cultivava-se a noção de que “o parlamento, expressão da vontade geral, deve ser o órgão principal de soberania” (Canotilho, 1941, p. 156). O dispositivo, em seu artigo 39º, aduzia que “cada uma das Câmaras tem o direito de proceder, por meio de comissões de inquérito, ao exame de qualquer objecto de sua competência”.

Ao esquematizar a previsão expressa e escrita do direito de constituir as comissões parlamentares de inquérito nas Constituições europeias no século XIX, Alves (2004, p. 108) afirma que, após a normatização belga e portuguesa, a positivação sucedeu-se no ano de 1824 no art. 81 da Constituição da Prússia e no art. 65 da Constituição de Luxemburgo, no ano de 1849 no art. 50 da Dinamarca, e no ano de 1845 na Constituição da Holanda.

Perante a doutrina, todavia, o pioneirismo quanto a positivação constitucional das CPIs é matéria controversa e não pacificada.

Há aqueles que não consideram a Constituição de 1831 da Bélgica como o lar da primeira disposição constitucional sobre o inquérito parlamentar, tão pouco a portuguesa, mas sim a Constituição alemã de *Weimar*, ano de 1919, em que “foi concedido o direito de instalação de Comissões de Investigação (como uma CPI, hoje), tendo sido previsto, ainda, o funcionamento de Comissões Permanentes, destinadas ao estudo de específicas matérias (arts. 34 e 35)” (Pinheiro, 2006, p. 125). Carajescov trasladou a norma constitucional alemã sobre as comissões de investigação legislativas,

Eis o texto do referido dispositivo constitucional (art. 34): *A Assembléia do Império pode e, a requerimento de um quinto de seus membros, deve constituir comissões de inquérito. Estas comissões recolhem em sessão pública os meios de prova que elas, ou os deputados que tiverem requerido a sua constituição, considerem necessários. A publicidade pode ser excluída pela comissão deliberando por maioria de dois terços. O regimento regula o procedimento da comissão e determina o número dos seus membros. Os tribunais e as autoridades administrativas são obrigados a dar seguimento aos pedidos que lhes sejam dirigidos por estas comissões com vista à coleta de provas; os documentos oficiais devem ser-lhes facultados sempre que requeridos. À atividade das comissões e das autoridades por elas solicitadas aplicam-se sempre que for adequado as disposições do Código de Processo Penal, não sendo porém afetado o segredo de correspondência, nem os das comunicações postais, telegráficas ou telefônicas* (2007, p. 31, grifos do autor).

Em comparação, encontramos nítidas semelhanças com a disposição constitucional belga, suposta antecessora histórica. Ambas normatizam a regra das sessões das comissões de inquérito serem públicas e a concessão de autoridade aos parlamentares para a determinação de produção de provas. Sobre a normatização alemã, Ovídio Sandoval contribui ao elucidar que

No continente europeu, o aparecimento das Comissões Parlamentares de Inquérito no texto constitucional se deu na Alemanha com a Constituição de Weimar de 11.8.1919, em seu art. 34. Por esse dispositivo era autorizada a instituição, no Parlamento, de *comissões de investigação*, com o direito de examinar, em sessão pública, as provas por elas colhidas ou consideradas necessárias, mediante a votação secreta de dois terços de seus membros. Determinou que o procedimento da comissão e o número de seus membros fosse regulado no Regimento Interno do Parlamento. Fixou a obrigatoriedade da exibição de documentos oficiais, estando os tribunais e autoridades administrativas obrigadas a obedecer a comissão “quando sua ajuda seja requerida para verificar as obras”. Por fim, às investigações da Comissão e das autoridades por ela referidas se aplicariam, na forma devida, as disposições contidas no procedimento penal, sem a quebra “para nada o sigilo das cartas, do correio, de telégrafos e telefones” (2001, p. 22).

Carajelescov (2007) indica ter sido histórica a contribuição da primeira disposição constitucional alemã para o desenvolvimento da apuração parlamentar, na medida em que o inquérito se torna, de fato, uma comissão criada por uma minoria parlamentar com fim específico e único, em que os seus membros possuiriam poderes para diligenciar material probatório que julgassem indispensáveis.

Foi no século XX que, não apenas em solo alemão, a apuração parlamentar passou a ser instrumento expressamente previsto na Carta Maior de diversos outros países europeus. Conforme mapeou Sandoval (2001, p. 23), o inquérito parlamentar passou a ser previsto em 1920 no art. 53 da Constituição da Áustria, em 1946 no art. 48 da Constituição da Albânia, em 1947 no art. 82 da Constituição da Bulgária, em 1949 no art. 17 da Constituição da Hungria, e em 1948 no art. 82 da Constituição da Itália.

Quanto à positivação no sul do continente americano, Sandoval (2001, p. 23) ainda suscita que no ano de 1872 surgiram, em solo argentino as *comisiones parlamentarias de investigación*, mas sem previsão constitucional, sendo que “no Uruguai foram tais comissões elevadas à categoria de instituição constitucional a partir da Carta de 1918 (art. 51), vindo o texto a ser repetido nas Constituições posteriores, à semelhança do contido na Constituição de Weimar”.

Por certo, o inquérito parlamentar sobreviveu a mudanças estruturais históricas, adaptando-se a Tripartição dos Poderes e aos distintos sistemas de governo. A razão, provavelmente, é a relevância do seu ofício, que possui intrínseca relação com a função de

fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, ora constituído por representantes do povo com a função de aprimorar e auxiliar o correto direcionamento do Estado, bem como de acompanhar o funcionamento e gestão do Governo, devendo, em caso de suspeita de violação às disposições normativas, se descontentarem por meio dos processos legislativos e instrumentos constitucionais. Nas palavras de Ronaldo Quintanilha da Silva, percebe-se que

A fiscalização, no âmbito dos poderes constituídos, está relacionada ao acompanhamento da atividade de outro poder. Sendo assim, não se devem instituir políticas públicas sem avaliá-las de forma consistente, criar subsídios sem se certificar dos possíveis retornos, anistiar multas e perdoar dívidas sem mensurar os impactos dessas renúncias, estabelecer novas regras para um benefício sem estudar sua viabilidade e, por fim, permitir ao Poder Executivo o livre exercício de suas atividades administrativas sem acompanhar de perto a gestão adotada. Ao decidir por não fazer, seria temerário e colocaria em risco a própria existência do Parlamento e, por consequência, do Estado democrático (SILVA, 2019). A função parlamentar do controle do Executivo e das atividades dos seus setores burocráticos, é marcada como uma das funções primordiais dos Parlamentos (2021, p. 51).

Para José Afonso da Silva (2010, p. 139), “as funções fundamentais do Poder Legislativo são a de representação, a de legislação, a de legitimação da ação governamental, a de controle, a de juízo político e a constituinte”. Observando os suscitados poderes e deveres, as Comissões Parlamentares de Inquérito são instrumentos pelo qual o Poder Legislativo pode vir a exercer a elementar função de fiscalização e gerência dos atos do Poder Executivo. Nesse sentido, Carajelescov aduz que

De fato, as comissões de investigação parlamentares, em um de seus vetores de orientação, encontram-se tangenciadas pelo plano das funções de controle parlamentar da atividade dos demais Poderes, sobretudo do Executivo. Historicamente, o papel desenvolvido por essa espécie de órgão legislativo tem sido o de ente fiscalizador, já que sua constituição pressupõe a ocorrência, no âmbito da atuação de um órgão governamental ou administrativo, de irregularidades (2007, p. 60).

Para Alves (2004) a consolidação da função de controle vincula-se a necessidade de se coibir a possibilidade de enriquecimento ilícito de determinados atores políticos que possuem acesso aos erários do Estado, razão pela qual a incumbência controladora conferida ao Legislativo tornou-se verdadeiro alicerce dos Estados de Direito, *in verbis*

A função de controle, através do Parlamento, é a que mais evoluiu no último século e tem experimentado notáveis transformações, sendo certo que, atualmente, em muitos parlamentos, aparece como a de maior destaque, suplantado as atividades de legislação, no momento presente, em grande parcela, exercidas pelo Poder Executivo. A realidade, porém, é que a função de controle está consolidada em nossos dias, encontrável em todas as nações onde vigora o Estado de Direito – que tem por primazia o homem e os ideais de justiça –, além de consagrada na grande maioria das constituições nacionais, independentemente da forma de Estado ou governo, mesmo porque uma das finalidades da constituição escrita é exatamente estabelecer a divisão de funções e diversas formas de controle (p. 80).

Já Eduardo Fortunato Bim (2005) desassocia a função de controle do Poder Legislativo da tentativa de desestimular e punir a prática de enriquecimento ilícito, destacando que a investigação legislativa possui como propósito evidenciar e repercutir na sociedade os atos que a CPI investiga. Em suas palavras,

Frise-se que a função fiscalizadora é autônoma, não tendo, como querem alguns, a necessária relação com o propósito de legislar ou punir os administradores ímprobos. Não se investiga para legislar e nem para punir o administrador ímprobo, mas sim para influenciar a sociedade e/ou o Governo, fazendo do Parlamento uma caixa de ressonância (p. 108).

Em todo o caso, o exercício da histórica função de fiscalização dos atos praticados pela Administração Pública pelas casas do Poder Legislativo é, portanto, o âmago do inquérito legislativo, instrumento que, com o passar dos anos, conquistou notável papel no cenário constitucional nacional.

1.2. Cenário nacional: O inquérito parlamentar no Brasil

Na ordem constitucional brasileira, os primeiros traços das investigações parlamentares começaram a surgir no século XIX, quando da declaração do país enquanto nação independente de Portugal e a conseqüente introdução, ainda que em lentos passos, de legítimos instrumentos emancipatórios que, futuramente, fortaleceriam a nação e representariam os anseios da população para o desenvolvimento do Estado brasileiro.

Corolário do Conselho Imperial do Imperador Dom Pedro I, no ano de 1824 foi outorgada a primeira Constituição do Brasil, base normativa “influenciada pelas experiências provenientes da França, da Espanha, de Portugal e do Reino Unido” (Benedetti e Tomazoni, 2016, p. 53), que estabeleceu, em seu art. 3º, a monarquia constitucional hereditária representativa como regime de governo. O país possuía quatro poderes, o Legislativo, Executivo, Judiciário e o Poder Moderador, sendo este último pertencente ao Imperador, que ficaria incumbido de, caso julgasse necessário, intervir diretamente na atuação dos outros Poderes.

Quanto ao Poder Legislativo, no art. 13 este foi constituído no sistema bicameral, possuindo a Câmara dos Deputados e a Câmara de Senadores, ou Senado. João Carlos Teixeira da Silva (2007, p. 28) suscita que, à época, a Câmara dos Deputados retrataria a representação popular que reivindicava a mudança, o progresso, e por esta razão foi dissolvida em muitos momentos pelo Imperador, enquanto o Senado representaria o conservadorismo e estabilidade, sendo importante destacar que os senadores eram vitalícios. Em suas palavras,

Um regime imperial pressupõe a existência de uma nobreza e uma corte, com barões, condes ou marqueses que, logo após a independência brasileira, foram os primeiros senadores, assim como acontecia historicamente na monarquia da Inglaterra. Esses membros da elite, que mantinham laços e identidades com a antiga corte portuguesa, fizeram do Senado o palco ideal para que a transformação do recém criado Estado tivesse uma transição para a independência que conservasse minimamente sua unidade territorial e estabilidade, o que faltou, por exemplo, aos vizinhos estados hispânicos do continente. Assim, a primeira composição do Senado (veja pág. 31), com membros da magistratura e do clero, favoreceu a formação de um pacto das elites de então, importante para garantir a integridade da nova nação.

A atividade parlamentar encontrava-se delimitada as vontades do monarca, que usufruía de salvaguarda constitucional, como bem dispõem o art. 99 da Carta que garantia tratar-se de pessoa inviolável e sagrada, não estando sujeito a qualquer responsabilidade. Nesse cenário, passa a ser tarefa difícil vislumbrar margem para a instalação de comissão por parlamentares para o exercício da fiscalização da probidade de atos do Poder Executivo que, na forma do art. 102, possuía como Chefe o próprio Imperador.

Nas palavras de Ovídio Sandoval (2001, p. 23), a Constituição imperial de 1824 era omissa a respeito das Comissões Parlamentares de Inquérito, “mesmo porque o regime de governo pessoal, então vigorando, não permitia que o Legislativo exercesse qualquer controle sobre o Executivo”. Sobre a questão, Carajelescov (2007, p. 45 apud Bueno, 1857, p. 106) aduz que

Nesse contexto, evidente a ausência de espaço institucional para o exercício do escopo de uma comissão parlamentar de investigação, em que pese o fato de alguns doutrinadores vislumbrarem no texto do inc. IX do art. 15 da Constituição do Império, que atribuía amplos poderes à Assembléia-Geral para “*velar na guarda da Constituição e promover o bem geral da Nação*”, a autorização para o desenrolar de atividades congressuais de fiscalização e controle. Pimenta Bueno, considerado por muitos o maior *jus-publicista* do Império, já entendia que a atividade do Poder Legislativo não se limitava à elaboração legislativa, mas compreendia outras atribuições, entre as quais a de inspecionar os administradores, fiscalizar os serviços públicos, de sorte que tais atividades poderiam ser exercidas “*por meio de comissões, ou inquéritos, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira*”.

Sob a ótica de Alves (2004), vislumbra-se na Constituição Império os primeiros rabiscos do que atualmente conhecemos como Comissões Parlamentares de Inquérito, na medida em que foi outorgada norma constitucional que dispunha sobre a possibilidade de instalação de investigação parlamentar para apurar atos da Administração passada, *post mortem* do Imperador, pontuando que

A Carta de 1824 não tratava de forma expressa da criação de comissões parlamentares de inquérito. Existia, porém, autorização explícita para a realização de investigações parlamentares no art. 15, inciso IV, em que se previa a possibilidade de a Assembléia Nacional, composta pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores, “na morte do imperador, ou vacância do trono, instituir exame da

administração que acabou e reformar os abusos nela introduzidos”, com início na Câmara dos Deputados (art. 37, inciso I). Essa, porém, era a única hipótese prevista e limitada, já que atingia somente a administração passada (p. 125).

No mesmo sentido, o primeiro Regimento Interno do Senado Federal, do ano de 1826 a 1883, assim como a Carta Magna, não regulamentou expressamente a possibilidade de instalação de CPIs. Contudo, em apurada análise aos dispositivos, vislumbramos a pródona normatização de diligências apuratórias por parlamentares em comissões da casa, como a tomada de depoimentos e informações, dispondo, inclusive, sobre a publicidades e a participação de advogados de Defesa no ato, bem como a possibilidade de os parlamentares solicitarem informações, artigo *in verbis*

Art. 110. As Comissões Permanentes, ou Especiaes, quando se occuparem de objectos pertencentes a particulares, ou quando tomarem depoimentos, e informações, terão as suas Sessões com as portas abertas, quando a Lei não autorizar o segredo, admittindo como expectador, e para allegarem seu direito, as partes interessadas pró e contra, com os sus respectivos Advogados.

Art. 111 As Comissões, querendo obter informações vocaes, ou por escripto, se dirigirão ao Senado para dar a providencia necessaria.

Quanto a normatização na Câmara dos Deputados, que por materializar a representação popular foi “dissolvida por diversas vezes pelo imperador” (Silva, 2007, p. 28), também é possível vislumbrarmos nos dispositivos do Regimento Interno, norma interna da casa legislativa que sofreu diversas modificações no passar dos anos no Brasil Império, os primeiros traços das Comissões Parlamentares de Inquérito, instrumento do exercício da função fiscalizadora pelo Poder Legislativo.

O Regimento Interno de 1868 da Câmara dispunha expressamente, em seus arts. 6º e 7º, sob a instalação de comissões com determinado número de parlamentares para promoverem a apuração nas eleições dos deputados das províncias brasileiras em que a eleição fosse contestada ou denunciada, determinando que as sessões seriam públicas e os advogados de Defesa e ou representantes dos deputados poderiam participar. A esta forma de instrumentalização da capacidade apuratória do Poder Legislativo, deu-se o nome de Comissões de Verificação de Poderes.

Prevista, também, a possibilidade das comissões especiais, que durariam por um prazo determinado para debates de objeto já estabelecido, e que poderiam solicitar informações aos Ministros de Estado, conforme

Art. 43 As commissões especiaes, e externas durarão unicamente emquanto se tratar do negocio especial de que forem encarregadas, e que de motivo á sua nomeação.

Art. 44 As commissões poderão pedir aos ministros de estado, por intermedio do 1.º secretario da camara, e precedendo aprovação desta, todas as informações que lhes forem necessarias para desempenho do seu trabalho; e tambem poderão requerer,

pela mesma forma, que se convidem os ministros de estado, que não forem membros da camara, para conferirem com ellas em qualquer objecto que julguem necessario.

Há de se destacar que durante a segunda fase do Império houve momento de pontual relevância para a descentralização do Poder das mãos do Imperador, qual seja a entrada em vigor do Decreto Imperial n.º 523 de 20 de julho de 1847, “instaurando um sistema Parlamentarista que, apesar de não ser o modelo ideal, era adaptado à realidade brasileira da época” (Benedetti e Tomazoni, 2016, p. 53).

Em pesquisa aos arquivos disponibilizados no sítio do Senado Federal, constatamos que durante no ano de 1867, ainda durante a vigência da primeira Constituição brasileira, o senador Silveira da Mota, pelo Goiás, apresentou perante o Senado um pedido para que fosse apurada a razão pela qual a Guerra do Paraguai, travada entre 1864 e 1870, estava consumido tanto dinheiro e ainda não havia previsão de solução do conflito. Vejamos as palavras do pedido do senador expostas no documento histórico de requerimento, *in verbis*

Requeiro que se nomeie uma comissão especial de inquérito para colher nas repartições públicas e nos testemunhos particulares, tomando depoimentos se necessário for, as informações as mais completas sobre as causas da prolongação da guerra contra o Paraguai.

A suscitada apuração parlamentar seria denominada de CPI da Guerra do Paraguai. Contudo, como nos informa Ricardo Westin (2021), o pedido não prosperou e foi rejeitado pelo Senado na medida em que dos cinquenta senadores, aproximadamente, apenas onze parlamentares apoiaram a instalação da comissão. Irresignado, o senador Silveira de Mota, reivindicando o exercício da necessária função de controle pelo Poder Legislativo por meio do inquérito parlamentar, aduziu que

Não compreendo, senhores, que em um governo constitucional se possa preterir o direito que tem o corpo legislativo de desdobrar todas as pregas desse grande acontecimento e exercer a grande fiscalização a respeito do dispêndio do sangue e dos dinheiros públicos. Até agora, doloroso é dizê-lo, o corpo legislativo tem se contentado com as informações officiosas que o governo lhe tem prestado em seus relatórios e documentos, mas tais informações não indicam senão os pontos favoráveis à administração e encobrem todos os seus fracos. O Parlamento deve levantar a sua voz e restabelecer as suas prerrogativas absorvidas pelo Poder Executivo.

Perceptível, portanto, que naqueles tempos, ainda que sem um dispositivo constitucional expreso, já se difundia a ideia de instalação de inquérito pelo parlamento para se apurar os atos da Administração Pública. Consequente e paralelamente, em solo brasileiro concebeu-se a importantíssima discussão sobre a instrumentalização do inquérito pelos parlamentares que, talvez, sem o real interesse na apuração do suposto fato ímprobo,

manifestaram-se ao pedido considerando os interesses de seus partidos políticos e a (in)conveniência para o Império.

No final do século XIX, em 15 de novembro de 1889, a República foi proclamada por Marechal Deodoro da Fonseca e, subsequentemente, em 1891, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, com a consequente revogação da Constituição Império.

Diversas e significativas foram as rupturas com o texto constitucional antecessor, simbolizando a “consagração do liberalismo constitucional” (Carajescov, 2007, p. 46). Deu-se fim ao império monárquico, estando disposto logo em seu art. 1º que o Brasil adotava como forma de governo a República Federativa, sob o regime representativo, estabelecendo o presidencialismo. O Poder Moderador foi extinto, estabelecendo os Três Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que, nos termos do art. 15, seriam harmônicos e independentes entre si. Quanto a segunda Constituição brasileira, Alves ressalta que

A Constituição de 1891 foi fruto do trabalho de uma comissão nomeada em 03 de dezembro de 1889 pelo marechal Deodoro da Fonseca, primeiro presidente do Brasil, foi apreciada e ratificada pelo Congresso Constituinte eleito em 15 de setembro de 1890, e revisada por Rui Barbosa. Essa constituição implantou profundas reformas no país, especialmente em razão do término da monarquia. Tendo acabado com o Senado vitalício e a união Estado-Igreja, eliminou o Poder Moderador e estabeleceu a República Federativa sob sistema de governo presidencialista, na união dos vinte Estados, então existentes, e mais um Distrito Federal a ser demarcado no planalto central da República (art. 3º), o que somente veio a se concretizar no Governo do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, em 1961 (2004, p. 127).

O Poder Legislativo manteve-se bicameral, extinguindo-se a vitaliciedade dos senadores. Permaneceu ausente no novo texto constitucional disposição normativa que suscitasse as Comissões Parlamentares de Inquérito. O silêncio da Carta Magna, assim como na época imperial, não impossibilitou que as casas do Congresso Nacional promovessem as apurações parlamentares.

Nas palavras de Sandoval (2001, p. 24 apud Jacques, p. 84), no período de vigência da Constituição de 1891, várias comissões foram instituídas, mas “nenhuma delas levou a termo a sua tarefa pois ainda não tinham, os nossos parlamentares, plena consciência das funções dela”. De fato, ambos os Regimentos Internos das duas casas do Poder Legislativo, publicados após a entrada em vigência da Constituição Republicana, possuíam dispositivos normativos disciplinando os trabalhos das comissões que conduziriam inquérito parlamentar.

O Regimento Interno do Senado Federal de 1903, aprimorando a disposição normativa antecessora que dispunha que a comissão deveria dirigir a solicitação de

informações ao Senado, assentou de forma escrita o poder dos parlamentares de determinarem que as autoridades judiciárias e ou administrativas fornecessem o material probatório que auxiliasse o andamento do inquérito parlamentar, conforme preconiza o dispositivo exposto a seguir

Art. 62. Quando as Comissões se ocuparem de negocios de interesse particular ou procederem a inqueritos, tomarem depoimentos, informações ou praticarem outras diligencia semelhantes, poderão, se o julgarem conveniente, permittir ás pessoas directamente interessadas defender os seus direitos por si ou por procuradores, por escripto ou verbalmente. Essas Comissões poderão requisitar das autoridades judiciarias ou administrativas os documentos ou informações de que precisarem.

No Regimento da Câmara dos Deputados de 1903, logo em seus primeiros dispositivos do Capítulo I, dispunha-se expressamente sobre as denominadas Comissões de Inquérito que, à época, era alcunha da Comissão de Verificação de Poderes, já existente no Regimento anterior, no qual era instalada para a legitimação das eleições dos deputados após ato apuratório que, expressamente, foi intitulado de inquérito.

Em relação aos inquéritos parlamentares na Câmara dos Deputados, Baracho (1991, p. 236) frisa que “na primeira República foram raras as investigações provenientes do Congresso. De 1891 a 1930, apesar da ausência de preceito constitucional, foram propostas na Câmara 19 (dezenove) inquéritos parlamentares”. Sob o assunto, Alves especifica que

Na vigência dessa Constituição, várias comissões parlamentares de inquérito foram constituídas. Já quatro anos após sua promulgação, em 1895, o deputado Vergne de Abreu requereu que fosse constituída uma comissão para investigar as companhias estrangeiras de seguro-de-vida, objetivando a adoção de futuras medidas legislativas. Em 1896, foi requerida a instalação de outra, pelo deputado José Carlos, com o propósito de investigar irregularidades diversas nas alfândegas, seguindo-se pedidos de criação de diversas outras nos anos de 1897, 1901, 1903, 1905, 1913, 1915, 1919, 1922, 1924, 1925, 1927, 1929 e 1930, num total de dezenove no período 1891-1930, na grande maioria rejeitados, tendo ocorrido conclusão somente em um caso (2004, p. 128).

Analisando a escassez de inquéritos parlamentares propostos durante a vigência da segunda Constituição, Carajelescov (2007, p. 47) apresenta dois possíveis fatores que explicam o ocorrido, qual seja a ausência dos parlamentares de se oporem aos atos do Governo, na medida em que suas vontades estavam alinhadas com o Poder Executivo, além da “inexistência de regulamentação legal para o exercício dos poderes de investigação, bem como a falta de um delineamento procedimental a ser seguido, impedia a realização do inquérito parlamentar”.

Não há como isolar a efetiva fiscalização pelo Poder Legislativo por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito da necessidade de um cenário político livre que possibilite, de fato, instrumentalizar as reivindicações da população pela devida gerência do

Erário. Durante a Primeira República, o Poder concentrava-se nas mãos das elites agrárias do país e, portanto, tratava-se de uma República Oligárquica, retratando a coordenação dos parlamentares que iriam compor o Poder Legislativo em conformidade com os interesses do Chefe do Poder Executivo, como bem suscita Poletti

A República Velha, no entanto, era dominada pelo bacharelismo do Direito Privado. eram todos civilistas e comercialistas. este era o Direito que importava. Nada de Direito Público, o qual, não tendo o prestígio das academias jurídicas, também não merecia o respeito devido pelos governantes. Havia Rui Barbosa, com o gigantismo de sua palavra e de sua vida política, mas ele era também desiludido com a República e apontava os desvios da política em relação ao ideário dos republicanos históricos. Rui estaria, também, na oposição à República Velha. o Direito Público nas mãos da oligarquia era mais um instrumento para a utilização do poder, do que a condição necessária para o seu exercício. essa é a explicação do fato de como, em uma República dominada pelos bacharéis, havia tanta fraude nas eleições, tanto desvirtuamento das instituições, o clima, enfim, que levou ao ciclo revolucionário, cujo epílogo está em 1930, ou prosseguiu e, talvez, ainda prossiga (2012, p. 12).

Após cenário histórico conturbado, que conta com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas como presidente, ocorrendo o fim da Primeira República e a instituição de um Governo Provisório. Nas palavras do pesquisador De Vares (2011, p. 134),

Fica claro que o fim do regime oligárquico abriu a possibilidade de novos rumos ao país. Depois de 1930 o cenário brasileiro, especialmente no que concerne ao plano político e jurídico, modificou-se bastante. As reformas eleitorais, que seriam processadas durante o Governo Provisório, incluindo o estabelecimento do voto secreto, feriam mortalmente os fundamentos básicos do Estado oligárquico da República Velha, atendendo à reivindicação das camadas médias urbanas que haviam se expandido nas últimas décadas.

Sobreveio, assim, a promulgação da terceira Carta Magna do Brasil, a Constituição de 1934 em que, nas palavras de Arnaldo Godoy (2017, p.184), “ensaia um Estado de Bem-Estar Social que irá permear os arranjos constitucionais futuros, a exemplo de alguns excertos da própria Constituição de 1988”. Conhecida como Constituição da Segunda República, a mais breve da história do país, baseando-se no anteprojeto elaborado pela Comissão do Itamaraty, seus dispositivos trouxeram significativas inovações e direitos, de forma que “o instituto das comissões parlamentares de inquérito é elevado ao patamar constitucional” (Nina, 2005, p. 368).

De fato, o Poder Constituinte enalteceu o poder de fiscalização do Poder Legislativo ao normatizarem, pela primeira vez, as Comissões Parlamentares de Inquérito como instrumento constitucional.

Em atento estudo às disposições da nova Carta Magna, as Comissões de Inquérito – que agora não mais teriam qualquer associação com a superada e não mais existente Comissão de Verificação de Poderes – poderiam ser instaladas tanto pela Câmara dos

Deputados, que seria, nos termos do art. 22, o centro do exercício do Poder Legislativo, quanto pelo Senado Federal, órgão colaborador, conforme aduzia os dispositivos *in verbis*

Art. 36 - A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.
Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.

Art. 92 - O Senado Federal pleno funcionará durante o mesmo período que a Câmara dos Deputados. Sempre que a segunda for convocada para resolver sobre matéria em que o primeiro, deva colaborar, será este convocado extraordinariamente pelo seu Presidente ou pelo Presidente da República.

§ 1º - No intervalo das sessões legislativas, a metade do Senado Federal, constituída na forma que o Regimento Interno indicar, com representação igual dos Estados e do Distrito Federal, funcionará como Seção Permanente, com as seguintes atribuições:

VI - Criar Comissões de Inquérito, sobre fatos determinados observando o parágrafo único do art. 36.

Interessante notarmos que parte dos suscitados requisitos constitucionais poderiam ser considerados como intrínsecos das Comissões Parlamentares de Inquérito brasileiras subsistindo, inclusive, nas posteriores Cartas que tratam sobre o inquérito no parlamento, tais como a necessidade de um requerimento aprovado por um terço da casa para apuração de um fato já determinado e a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal.

No cenário infraconstitucional, por conseguinte, perante o Senado Federal, que seria o “órgão auxiliar da Câmara Federal” (Alves, 2004, p. 131), o art. 63 e o art. 227, item 6, do Regimento Interno do ano de 1935 dispunha, de forma não inovadora e bastante semelhante à sua norma antecessora de 1903, sobre a criação e o procedimento das Comissões de Inquérito.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados do ano de 1934, houve o aprimoramento dos dispositivos sobre o inquérito parlamentar. Expressamente definiu-se que as CPIs classificar-se-iam como comissões internas (Art. 27, §1º) e seriam constituídas por determinação da Câmara através de requerimento escrito que indicasse o assunto e o número de membros (Art. 28, § único), bem como durariam até a conclusão dos trabalhos (Art. 33, item A).

Sobre a primeira Comissão Parlamentar de Inquérito instalada após previsão na Carta Maior, verifica-se que “no ano de 1935, os Anais do Congresso Nacional registraram a primeira CPI da história. Instalada pelos deputados, chamava-se Comissão de Inquérito para Pesquisar as Condições de Vida dos Trabalhadores Urbanos e Agrícolas” (Filho, 2022). Ao se debruçarem sobre a quantidade de CPIs instaladas durante a vigência da Constituição de 1934, nas pesquisas de Carajescov (2007, p. 49) e Alves (2004, p. 132) diz-se que foram criadas seis CPIs, mas apenas duas tiveram seus trabalhos concluídos, enquanto para

Sandoval (2001, p. 24), a quantidade é menor, no qual três foram criadas, mas nenhuma chegou ao fim das atividades.

Decerto, a curta vigência da Constituição da Segunda República não possibilitou um desenvolvimento longínquo e pleno dos trabalhos legislativos da época, frustrando o esperado e devido exercício do instrumento constitucional que, pela primeira vez, havia sido assentado na Carta Maior do ordenamento jurídico brasileiro. Dispondo acerca do cenário constitucional introduzido pela Constituição de 1934, como pontua Poletti (2012, p. 33), a “ideia era conter o Executivo. Isto, como a história demonstrou, não evitou em 1937”, e acrescenta que

Seu pequeno tempo de vigência não afasta, ou elimina, a sua importância histórica. Ela, embora durasse pouco, projetou, e ainda faz, sua influência sobre o tempo do futuro. De certa forma, ressurgiu em 46. E não será difícil correlacionar muitas de suas disposições com as inseridas na Lei Maior de 67 até os dias de hoje. Algumas de suas inclinações têm aparecido no debate nacional, apesar de, na aparência, estarem superadas. No entanto, o seu significado não se refere, tão somente, a um ideário formal, cuja origem está na correlação entre o anteprojeto da Comissão do Itamaraty e o texto aprovado pela Constituinte, mas em sua experiência. Pouco importa seu diminuto tempo de vigência e eficácia. Soubemos, depois dela, da insuficiência das Cartas constitucionais, sobretudo para a realização do regime democrático. Elas não bastam a isto. Encerram em si apenas alguns dos elementos necessários à democracia (p. 41).

Em 1937, o então presidente Getúlio Vargas outorgou a quarta Constituição do Brasil, conhecida como Constituição Polaca que, dentre diversas significativas mudanças normativas autoritárias, dissolveu o Congresso Nacional e concentrou o Poder no Executivo e, nas palavras de Alves (2004, p. 133), “houve aniquilação do princípio da harmonia e independência dos poderes”. Sobre o refreamento do Legislativo na Carta do Estado Novo, Lopes e Santos asseveram que

O Poder Legislativo não passou de mero figurante no palco do regime ditatorial, pois a tripartição dos poderes era imaginária e todos os atos estavam condicionados à influência do Chefe do Governo. A Câmara dos Deputados e o Senado, criados na Constituição de 1934, haviam sido dissolvidos e estabeleceu-se que o Poder Legislativo seria exercido pelo Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho de Economia e do Presidente da República. (...) Pode-se observar que os atos do Poder Legislativo estavam adstritos ao Poder Executivo, porquanto de uma forma ou de outra se usurpava a função de legislar. Como fora mencionado no pórtico deste tópico, a Câmara dos Deputados e o Senado haviam sido dissolvidos e as eleições para o novo Parlamento seriam marcadas pelo Presidente da República, após a realização do plebiscito que nunca ocorreu (2012, p. 68).

Nesse cenário, as Comissões Parlamentares de Inquérito foram completamente suprimidas da quarta Carta Constitucional, não havendo qualquer margem para o Poder Legislativo apurar atos do Governo no Estado Novo, inexistindo edição dos dispositivos nos Regimentos Internos das casas do Congresso Nacional. Trata-se do “período histórico no qual Getúlio Vargas dominava autoritariamente o cenário político, tutelava os Três Poderes da

República e não admitia interferência no Poder Executivo. Daí a ausência do instituto da comissão parlamentar de inquérito no texto constitucional” (Nina, 2005, p. 369).

Após o fim da Era Vargas, com a subsequente promulgação da Constituição de 1946, o Poder Constituinte cuidou “mais objetivamente de certos aspectos da vida nacional, considerados fundamentais, essenciais, à própria vida das instituições políticas e das condições econômicas do país” (Cavalcanti, 1947, p. 1). Há de se destacar, dentre os relevantes fatores históricos que influenciaram a elaboração da nova Carta, que após “a Segunda Guerra Mundial, a função fiscalizatória desenvolveu-se assustadoramente como forma de compensação da administrativização do direito” (Bim, 2005, p. 34).

Na quinta Constituição, que restabeleceu ao Congresso Nacional e suas casas o devido exercício do Poder Legislativo (art. 22), as CPIs regressaram à prestigiosa posição de instrumento constitucional, com previsão expressa no dispositivo *in verbis*

Art 53 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão Comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros.

Parágrafo único - Na organização dessas Comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40.

O suscitado critério estabelecido no art. 40 da Lei Maior dispunha sobre o Princípio da Proporcionalidade Partidária, em que “a composição das comissões de investigação deve refletir – tanto quanto possível – a correlação de forças políticas presentes no plenário da Casa Legislativa” (Carajelescov, 2007, p. 51). A incidência deste princípio dar-se-á até os dias atuais, “salvaguardando as comissões parlamentares de inquérito como instrumentos das minorias parlamentares, embora possam, também, ser utilizadas pela maioria” (Bim, 2005, p. 37).

Quanto à evolução das Comissões Parlamentares de Inquérito nos Regimentos Internos das casas legislativas, vejamos que, em um primeiro momento, no Regimento do Senado Federal do ano de 1946, mesmo ano da promulgação da Constituição, as CPIs foram previstas em um único dispositivo, o art. 42, que não possuía qualquer novidade quando em comparação à sua norma antecessora do ano de 1935.

Posteriormente, sobreveio o Regimento do ano de 1948 que, em seu art. 54, ampliou as prerrogativas das CPIs para que pudessem requisitar documentos e informações não só das autoridades judiciárias e administrativas, mas também de autarquias, sociedades de economia mista e concessionárias. Houve inovação (art. 79), também, quanto a criação, em que caso não possuíssem o requerimento assinado por um terço dos membros, dependeria de deliberação do Senado, bem como normatizou que os relatórios poderiam terminar em projetos de resolução.

Em continuação, houve importante marco para a normatização interna das CPIs nas casas legislativas, qual seja o Regimento Interno do Senado Federal do ano de 1959 em que dedicou um capítulo inteiro, qual seja o Capítulo XIV, com nove artigos dispendo sobre a criação, as atribuições durante o exercício dos trabalhos, a redação do relatório, a possibilidade de prorrogação do prazo pré-estabelecido, dentre outras questões relativas as Comissões de Inquérito.

Na Câmara dos Deputados, o Regimento Interno de 1947, em comparação com seu antecessor, contava com mais dispositivos regulamentando as CPIs. Enfatiza-se o art. 24 e seus parágrafos, em que houve a ampliação dos poderes diligenciatórios e a possibilidade do Plenário deliberar a criação da Comissão de Inquérito mesmo sem o quórum constitucional, bem como a inovação de prever a possibilidade da CPI convocar funcionários de distintos órgãos, inclusive dos outros Poderes, para contribuírem com o desempenho das atividades apuratórias.

De acordo com Carajelescov (2007, p. 52 apud Bulos, 2001, p. 185), há o que se falar em legado construído pela Constituição de 1946 de impulsionar as CPIs, de transmitir às gerações futuras a normatização do inquérito parlamentar, razão pela qual “no fim da década de 1940 tornou-se quase impossível contar as investigações realizadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal”. Já Alves (2004) afirma que foi nessa época que se instalou inquérito parlamentar que, de fato, deu proeminência ao instrumento apuratório, qual seja a CPI da Última Hora, que em suas palavras

Na vigência da Carta de 1946, surgiu a primeira CPI que efetivamente deu realce ao instituto, que foi a criada pela Resolução nº 313, de 3 de junho de 1953, da Câmara dos Deputados, com a tarefa de investigar empréstimos feitos pelo Banco do Brasil S/A às empresas Érica S/A, Editora Última Hora e a Rádio Clube do Brasil. Essa investigação originou habeas corpus interposto perante o Supremo Tribunal Federal, por Samuel Wainer, então presidente das duas primeiras empresas, objetivando eximir-se de comparecer em uma segunda oportunidade perante a Comissão para prestar esclarecimentos ao argumento de que era indiciado, tendo o Tribunal entendido que o comparecimento era obrigatório, além de reafirmar sua competência para julgar atos de comissões parlamentares de inquérito com trâmite no Congresso Nacional (p. 135).

O caso investigado na CPI possuía como pano de fundo a apuração de facilidades bancárias no Banco do Brasil, supostamente promovidas por Getúlio Vargas, à época presidente, ao Samuel Wainer, proprietário do jornal “Última Hora”. As deliberações foram divulgadas em rádio, jornais impressos e na TV, solidificando, perante a sociedade, as Comissões Parlamentares de Inquérito enquanto instrumento independente e plural de investigação promovido pelo parlamento.

Em análise ao suscitado Recurso de *Habeas Corpus* nº 32.678, que possuiu como Relator o Ministro da Suprema Corte Mário Guimarães, percebemos o levantamento de algumas discussões que se manifestam atualmente, tais quais a possível instrumentalização pelos parlamentares das Comissões Parlamentares de Inquérito a fim de satisfazerem movimentação política própria, bem como a imissão dos parlamentares em assuntos de cunho pessoal dos depoentes, indo além do fato ora objeto da apuração.

Em seu voto-preliminar (1953, p. 290) proferido no *Habeas Corpus*, o Ministro expõe a compreensão sobre as CPIs à época, trecho *in verbis*

Isso é lógico: a Comissão investiga fatos. Tem, nesse mister, plena autonomia. Usa dos poderes que são privativos do Congresso. Terminada, porém, a fase indagadora, a sua missão está finda, e chega a vez de se concretizarem as conclusões. O relatório é indispensável, não como elemento de subordinação, mas como roteiro às autoridades. Se para corrigir as faltas que apurou se tornar necessária lei, oferece a Comissão, com o relatório, o respectivo projeto - art. 41, § 5º, do Regimento Interno. Se cumpre instaurar processos criminais, a Comissão remete cópia do relatório às autoridades judiciárias - § 6º. Em nenhum texto da lei, entretanto, ou do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, se cerca, por qualquer forma a autoridade da Comissão, fazendo-a depender do plenário, durante a fase do inquérito. A Comissão é, pois, no encargo que lhe está afeto, tão prestigiosa como o Congresso. Tão soberana como este, dentro dos preceitos constitucionais.

Pela primeira vez percebemos que a estrutura constitucional do ordenamento jurídico brasileiro permitiu o desenvolvimento institucional e normativo das CPIs, razão pela qual várias foram instaladas, possuindo como objeto de apuração os diversos e relevantes assuntos. Há de se destacar, também, que durante a vigência da Constituição de 1946 foi promulgada a Lei Federal nº 1.579 de 18 de março de 1952, pioneira legislação federal que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito e que, por encontrar-se em vigência até os dias atuais, será objeto de detida análise no capítulo a seguir.

Em 1967, sobreveio nova Lei Maior, a Constituição da República Federativa do Brasil outorgada durante o Regime Militar, fruto do golpe militar de abril de 1964, restaurando a supremacia do Poder Executivo.

As Comissões Parlamentares de Inquérito continuaram previstas como instrumentos constitucionais, sendo possibilitado ao Congresso Nacional, desde então, a criação das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, que seria uma apuração parlamentar formada tanto por senadores e deputados, conforme expresso no art. 39 que dispõem que “a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros”. Ainda, o art. 40 dispunha que os Ministros de Estados, quando convocados,

seriam obrigados a comparecer perante as comissões instaladas nas casas legislativas, inclusive as CPIs, e que o não comparecimento importaria em crime de responsabilidade.

A normatização sofreu alterações com a Emenda Constitucional nº 01 de 17 de outubro de 1969. Manteve-se a integralidade do texto do art. 39 que, então, passaria a ser o art. 37. Passou a ser norma constitucional a impossibilidade de funcionamento concomitante de mais de cinco CPIs, exceto se deliberada pela maioria da casa legislativa, bem como determinou-se expressamente que o funcionamento do inquérito ocorreria na sede do Congresso e não seria permitido o custeio de despesas com viagens para os seus membros (art. 30, parágrafo único, E e F). Alterou-se, também, a obrigatoriedade do comparecimento dos Ministros de Estado, sendo necessária a deliberação da maioria (art. 38). Sobre essas alterações promovidas pela Emenda Constitucional, Carajescov pontua que

Inegavelmente, esses restritivos dispositivos serviram ao propósito de cercear a atividade de investigação parlamentar. Essa normatização constitucional atingiu o fim visado pelo Executivo de alijar o Congresso de sua função inspetiva, na medida em que limitou a cinco o número de comissões de inquérito a funcionar concomitantemente nas Casas Parlamentares, salvo deliberação majoritária em sentido contrário, bem como impossibilitou, de modo implícito, a locomoção das comissões, o que, por evidente, dificultou o exercício das atividades de investigação (2007, p. 55).

Nos Regimentos Internos das casas legislativas, singelas foram as adequações ao novo texto constitucional. Há de se destacar que ainda que previstas na Lei Maior, o devido exercício dos poderes fiscalizatórios do Poder Legislativo por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito encontrava-se absolutamente restringido às limitações de atuação impostas aos parlamentares. Vejamos que à época, conforme expressamente previsto no art. 2º e seus parágrafos do Ato Institucional nº 05/1968, o Chefe do Poder Executivo encontrava-se autorizado a decretar o recesso do Congresso Nacional, ocasião na qual ficaria autorizado a legislar e exercer as atribuições do Poder Legislativo.

Ainda assim, em análise aos registros dos trabalhos do Congresso Nacional, verificamos que várias foram as CPIs criadas por meio de resoluções nas casas legislativas, principalmente na Câmara dos Deputados, durante a vigência da sexta constituição brasileira.

No final da década de 1960, por exemplo, verifica-se a instalação de CPIs para investigar as causas da venda de Fábrica Nacional de Motores e apurar os critérios adotados na referida transação (Resolução nº 73/1968 da Câmara), os fatos relacionados com a especulação, no mercado financeiro, decorrente da alteração das taxas cambiais (Resolução nº 69/1968 da Câmara), para apurar as qualidades atóxicas cicatrizantes e anticâncer da “Asparagina VK3” e “VR 3 Anticâncer” (Resolução nº 79/1968 da Câmara), para estudar

legislação do indígena e investigar a situação das remanescentes tribos indígenas e propor diretrizes para a política indigenista no Brasil (Resolução nº 65/1968 da Câmara).

Já na década de 1970, localizamos CPIs instaladas para apurar as causas de falência e concordatas (Resolução nº 100/1970 da Câmara), para investigar custo do veículo nacional (Resolução nº 108/1970), para investigar a estruturação do sistema de ensino superior do País (Resolução nº 98/1970) e verificar a situação das populações atingidas pelo represamento de Furnas (Resolução nº 99 de 1970).

Considerando a influência da repressão política no dia a dia dos trabalhos do Poder Legislativo durante o regime militar, a criação e funcionamento das CPIs não se desenvolvem sem uma intrínseca preocupação de se evitar um confronto direto com os atos do Poder Executivo, dessorsego que, por certo, limitava o devido exercício fiscalizatório pelos parlamentares.

Por isso Alves (2004) reforça que o número de instalação de CPIs aumentou conforme a conclusão da transição do regime autoritário para a democracia, contexto que se encaminhou para a promulgação da Constituição de 1988, a Constituição Cidadã. Sobre a década de 1980, Oliveira afirma que

Na década dos anos 80, o Senado Federal instalou e desenvolveu número inusitado de comissões parlamentares de inquérito, se tomada como referência sua própria história de exercício de fiscalização legislativa. Foram 21 CPI de 1980 a 1989 contra um total de 38 para o período 1946/89. Independentemente do mérito, aspecto intrínseco a cada uma delas a intensa atividade neste particular gerou um correspondente trabalho de revisão, crítica e tentativas de atualização das normas regulamentares da atividade parlamentar de fiscalização, o qual desaguou na Assembléia Nacional Constituinte, ficando o seu resultado registrado no artigo 58, § 3º, da atual Constituição (1991, p. 7).

No processo de transição do regime constitucional brasileiro para a Constituição Federal de 1988, houve revisão na estrutura do Poder Estatal com a inserção de instrumentos a fim de garantir maior transparência aos atos públicos e garantir a participação popular nas decisões políticas. Nesse contexto, as CPIs passaram a ser mais valorizadas, destacando-se por expor improbidades e encaminharem as suas conclusões para que, de fato, se suceda eventual responsabilização daqueles que infringem as disposições legais. Sob essa ótica, a Constituição Cidadã e as CPIs em muito se assemelham, uma vez que ambas refletem o esforço da sociedade em estabelecer um sistema político mais justo e transparente.

CAPÍTULO 2. FONTE NORMATIVA PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA: DA ABRANGÊNCIA DOS DISPOSITIVOS E DO PROTAGONISMO DA JURISPRUDÊNCIA

Ao analisarmos o desenvolvimento histórico da normatização das Comissões Parlamentares de Inquérito no ordenamento jurídico brasileiro, verificamos que elas foram expressamente previstas nas Cartas Fundamentais dos anos de 1934, 1946, 1967 e, por fim, na de 1988. Com a evolução constitucional do instituto, constatamos que a sua axiologia pode ser associada com a indispensabilidade de tutela do devido exercício pelos parlamentares da função de fiscalização pertencente ao Poder Legislativo.

As disposições da Lei Maior são os alicerces das proposições jurídicas vigentes no ordenamento jurídico brasileiro e, por isso, os assuntos abordados são fundamentais para a estruturação do Estado e adequações das legislações infraconstitucionais. De fato, por dispor sobre os bens jurídicos que mais são estimados e caros para a sociedade, a Constituição Cidadã promove a tutela dos institutos que são absolutamente indispensáveis para a organização do Estado e que servirão de alicerce para a estruturação e funcionamento de todo o ordenamento jurídico. Portanto, a delimitação constitucional do inquérito parlamentar não se deu por mero acaso, sendo verdadeiro reflexo da maturidade e importância institucional.

Nesse sentido, podemos conceituar a Carta de 1988 como “ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político” (Canotilho, 1941, p. 52), bem como averiguamos que a proeminência e superioridade das disposições constitucionais “se manifesta, afinal, no efeito de condicionar do conteúdo de normas inferiores. São, nesse sentido, normas de normas” (Mendes e Branco, 2014, p. 66).

Observemos, neste segundo capítulo, que o Poder Constituinte estabeleceu orientações técnicas para o funcionamento das CPIs de forma mais específica quando em comparação com as disposições constitucionais anteriores, produzindo efeitos na normatização infraconstitucional e desencadeando desdobramentos significativos ora resultantes da insuficiência legislativa. Analisaremos, conjuntamente, que a abrangência legal ensejou ao protagonismo do entendimento jurisprudencial da Suprema Corte sobre relevantes questões que cerceiam o inquérito parlamentar, tornando, *in praxis*, a jurisprudência como fonte normativa que detém notória proeminência na regulamentação de controvérsias que surgem nas CPIs.

Torna-se importante enfatizar o esforço de pesquisa depositado para a elaboração do presente capítulo. A delimitação da pesquisa de jurisprudência abrangeu uma criteriosa seleção institucional, temática, processual e temporal, consoante expomos no apêndice I da dissertação. Os pronunciamentos jurisdicionais analisados foram emanados pela Suprema Corte, versando sobre relevantes temas que permeiam as Comissões Parlamentares de Inquérito estabelecidas no âmbito das casas do Congresso Nacional.

2.1. Do disciplinamento constitucional: diretrizes estabelecidas no art. 58, § 3º da Constituição Cidadã

À época da elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Poder Constituinte almejava, essencialmente, distanciar-se de ideais autoritários que estavam em máxima vigência durante o regime militar, sob a égide da Constituição antecessora. Esse relevante momento histórico não deve ser ignorado, considerando que subsidiou o fortalecimento normativo do inquérito parlamentar, que passou a ser um dos instrumentos fundamentais de equilíbrio para o devido exercício da fiscalização sob o Poder Estatal.

Em suma, a efetividade do sistema democrático possui íntima relação com a existência de instituições constitucionais, como as CPIs, que resguardem o controle dos processos de Poder e, nas palavras de Loewenstein

A classificação de um sistema político como constitucionalmente democrático depende da existência, ou não, de instituições eficazes através das quais o exercício do poder político é distribuído entre os detentores do poder, e através das quais os detentores do poder estão sujeitos ao controle dos receptores do poder, que são os detentores supremos do poder. Sendo a natureza humana como é, não se pode esperar que os detentores do poder possam, por autolimitação voluntária, isentar os destinatários do poder e a si mesmos do trágico abuso de poder. As instituições para controlar o poder não surgem e operam por si mesmas, mas devem ser criadas de forma ordenada e conscientemente incorporadas ao processo de poder. Muitos séculos se passaram para que os políticos aprendessem que uma sociedade justa, que outorga e garante direitos individuais, depende da existência de limites impostos aos detentores do poder no exercício de seu poder, independentemente de sua legitimação se basear em fundamentos factuais, religiosos ou legais. Com o tempo, reconheceu-se que este objetivo pode ser melhor alcançado fazendo constar os controles e equilíbrios que a sociedade deseja impor aos detentores do poder na forma de um sistema de regras fixas - "A Constituição" - destinada a limitar o exercício do poder político. A constituição tornou-se, assim, o dispositivo fundamental para o controle do processo de poder (1979, p. 149, tradução nossa).

Por si só, a normatização constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito informa para a contemporaneidade a sua relevância para o cumprimento dos anseios democráticos do Poder Constituinte, que não faria uso do espaço da Lei Maior para dispor de questões frívolas. Na era em que se há “uma nova percepção da Constituição e de seu papel na interpretação jurídica em geral” (Barroso, 2005, p. 2), incorporaram-se à base axiológica

constitucional os fenômenos sociais subjacentes, os quais viabilizaram a inclusão, no texto maior, de disposições que apresentam viés codificador e analítico.

Durante o processo de elaboração da nossa Lei Maior, a subcomissão do Poder Legislativo, integrante da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, foi responsável pelo desenvolvimento do dispositivo que normatizaria o inquérito parlamentar.

Desde o início dos trabalhos desenvolvidos pelo Poder Constituinte, qual seja a Fase A - Anteprojeto do Relator, o esboço do que viria a ser o § 3º do art. 58 já se encontrava presente, esquisso no art. 18, § 2º da versão inicial do relatório da subcomissão, em que, no prefácio, o Constituinte José Jorge (1987, p. 12), reforçou expressamente a necessidade de dotar o Congresso Nacional com meios para exercer efetivamente as prerrogativas do Poder Legislativo, como a função fiscalizadora, de forma ágil e moderna, fortalecendo os inquéritos parlamentares que, então, “possuirão os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, indispensáveis ao perfeito cumprimento de suas finalidades”.

Assentar no texto constitucional os poderes que cerceariam o inquérito parlamentar foi uma das preocupações do Constituinte. Em estudo sob o acervo histórico, durante a Fase B - Emendas ao Anteprojeto do Relator, na data de 13 de maio de 1987, o Deputado Bocayuva Cunha apresentou emenda reforçando a necessidade para que se constasse expressamente que as CPIs teriam “os mesmos poderes e limitações das autoridades judiciais”. Na justificativa, enfatizou-se a essencialidade do suporte constitucional para o exercício fiscalizatório do Poder Legislativo, fundamental para a democracia, reforçando que

Uma das questões mais importantes na consolidação do processo democrático, é a manutenção objetiva do princípio da autonomia e independência dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. É evidente que esta interdependência e autonomia pressupõe a retomada das prerrogativas do Legislativo, maxime no que diz respeito às atribuições de fiscalizar os atos do Poder Executivo. É fundamental que o Instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, retome a inteireza de suas prerrogativas, para que o Legislativo possa, na verdade, exercer a sua função fiscalizadora. O Autoritarismo, minimizou aquele Instituto, subordinando o a regras tão limitadas que, praticamente, impediu a sua livre existência. A presente sugestão constitucional pretende revigorar o Instituto, de forma a restabelecer parte substancial das prerrogativas do Legislativo.

Garantiu-se, assim, o fortalecimento do instituto ao conferir maior versatilidade ao exercício da função fiscalizatória pelos parlamentares durante o inquérito. Nesses termos, “a previsão de que a CPI detenha competências dessa natureza justifica-se para que o Legislativo não precise, a todo instante, se reportar ao Judiciário para a prática de determinados atos”, (Santi, 2007, p. 33). Nas palavras de De Lima e Da Pieve

Os poderes de investigação próprios de autoridades judiciais conferidos às CPI's são os poderes de investigação outorgados excepcionalmente às autoridades judiciais brasileiras, sem com isso transgredir o sistema processual penal brasileiro, que é o acusatório, resguardando-se as garantias constitucionais da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV), do devido processo legal (art. 5º, LIV), da garantia do acesso a justiça (art. 5º, LXXIV), da garantia do juiz natural (art. 5º, XXXVII e LIII), do tratamento paritário das partes (art. 5º, caput e inciso I), da ampla defesa (art. 5º, LV, LVI e LXII), da publicidade dos atos processuais e motivação dos atos decisórios (art. 93, IX) e da presunção da inocência (art. 5º, LVII) (2016, p. 196).

Durante a Fase H - Anteprojeto da Comissão, acrescentou-se outra inovação que não estava expressa nas Constituições anteriores, qual seja a determinação de que as conclusões fossem encaminhadas ao Ministério Público para a continuidade dos atos processuais. Em um contexto geral, para Nina (2005, p. 372), “foi extraordinária a alteração introduzida no seu disciplinamento constitucional”.

Assim, a Assembleia Nacional Constituinte aprovou o dispositivo que assentou na Carta as diretrizes das CPIs, quais sejam, em síntese, a necessidade de requerimento de um terço dos membros das casas legislativas do Congresso Nacional para a sua criação, podendo ser criadas separadas ou em conjunto pelo Senado Federal e a Câmara dos Deputados as Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, com poderes próprios de investigação das autoridades judiciais, além dos previstos nos Regimentos Internos, a fim de se apurar fato já determinado, por prazo pré-estabelecido, para que ao final, se for o caso, as conclusões sejam encaminhadas ao *Parquet* para dar continuidade a persecução.

No transcorrer dos anos subsequentes à promulgação da Constituição Cidadã, esclarece Santi (2007) a valorização das atuações das Comissões Parlamentares de Inquérito ocorreu após ter sido evidenciada a eficácia jurídica das conclusões obtidas por meio do inquérito parlamentar em duas notáveis CPMIs: uma que resultou no início do processo de *impeachment* de um Presidente da República, e outra que resultou na cassação e renúncia de diversos parlamentares envolvidos em desvio de verbas orçamentárias. Nas palavras do autor,

Em especial, entre maio de 1992 e o primeiro semestre de 1994, o Congresso Nacional revelou e demonstrou ao País, como em nenhum outro momento da nossa História, a força e o poder político de que dispõe uma comissão parlamentar de inquérito, sobretudo quando respaldada pela participação e mobilização popular. Esse período histórico ficou marcado pela atuação de duas comissões parlamentares mistas de inquérito - CPMIs: em 1992, a CPMI que investigou as denúncias de Pedro Collor de Mello contra Paulo César Farias sedimentou o caminho para o afastamento do então Presidente da República, Fernando Collor de Mello; no segundo semestre de 1993 e no primeiro de 1994, a denominada CPMI do Orçamento desmontou um esquema de corrupção existente na elaboração das leis orçamentárias, o que provocou a abertura de processos por quebra de decoro parlamentar contra um Senador e vários Deputados Federais, alguns deles condenados com a perda do mandato. Outros tantos Deputados Federais investigados por esta CPMI renunciaram ao cargo, a fim de evitarem a consumação da condenação e a conseqüente inelegibilidade (p. 35).

Por certo, a previsão constitucional que dispõe sobre as orientações substanciais das Comissões Parlamentares de Inquérito gerou repercussões na sociedade e em todo o sistema jurídico brasileiro. Como pondera Nunes Junior,

Convém assinalar que as comissões parlamentares de inquérito também podem ser criadas nas esferas estadual, distrital e municipal, em face do princípio da simetria constitucional. É dizer, as disposições do art. 58, §3º, da Constituição de 1988, aplicam-se compulsoriamente aos poderes legislativos dos estados (assembleias legislativas), do Distrito Federal (Câmara Legislativa do Distrito Federal) e dos municípios (câmara dos vereadores), no que concerne à organização de suas funções legislativas e de fiscalização (2016, p. 62).

Com efeito, a norma passou a constar expressamente nos textos constitucionais de todas as 27 unidades da federação: Amazonas (Art. 30, §3º), Amapá (Art. 101, §3º), Acre (Art. 49, §3º), Pará (Art. 101, §4º), Rondônia (Art. 36, §3º), Roraima (Art. 31, §2º), Tocantins (Art. 18, §3º), Maranhão (Art. 32, §3º), Piauí (Art. 71), Ceará (Art. 56), Rio Grande do Norte (Art. 43, §3º), Paraíba (Art. 60, §3º), Pernambuco (Art. 28, §4º), Alagoas (Art. 83, §3º), Sergipe (Art. 53, §3º), Bahia (Art. 83, §3º), Distrito Federal (Art. 68, §3º), Goiás (Art. 17, §3º), Mato Grosso (Art. 36, §3º), Mato Grosso do Sul (Art. 64, §3º), São Paulo (Art. 13, §2º), Rio de Janeiro (Art. 109, §3º), Espírito Santo (Art. 60, §3º), Minas Gerais (Art. 60, §3º), Santa Catarina (Art. 47, §3º), Paraná (Art. 62, §3º) e Rio Grande do Sul (Art. 56, §4º).

Os dispositivos das constituições estaduais, em sua maioria, quando não são uma reprodução textual idêntica, possuem significativa semelhança semântica ao texto da Lei Maior. Subsidiou-se, então, o debate se o §3º do art. 58 é, ou não, norma de reprodução obrigatória, na medida em que existem Constituições Estaduais na qual estabelecem outras diretrizes para as CPIs, como exemplo a Constituição do Estado do Ceará, que prevê quórum de um quarto dos membros da Assembleias Legislativa para ser criada¹.

Assim, por vezes a Suprema Corte é provocada a enfrentar a questão se os inquéritos parlamentares instalados nas Assembleias Legislativas dos Estados-Membros e nas Câmaras Municipais submetem-se às mesmas demarcações constitucionais fixadas para as CPIs que

¹ Houve a judicialização da controvérsia. Em junho de 2020, o Procurador Geral da República Augusto Aras propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar, a ADI 6462, vergastando o art. 56 da constituição cearense que prevê quórum para criação das CPIs dessemelhante do disposto na Lei Maior. Suscitou, como fundamentação, as limitações jurídicas impostas às constituições estaduais, a simetria exigida no que concerne às regras para a instauração das CPIs e a a inconstitucionalidade da norma diante do desalinhamento com a Constituição Federal. Na ação, a PGR reforça que o art. 58, § 3º, da Lei Maior é de reprodução obrigatória, citando jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, devendo “ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais” (STF, ADI 3.619, Rel. Min. EROS GRAU, j. em 1/8/2006).

são instaladas nas casas do Congresso Nacional, ainda que já existam julgados que consideram o dispositivo previsto na Constituição Federal de observância obrigatória².

Sobre o assunto, a Suprema Corte foi provocada, por meio da ADI 3619, a se manifestar quanto a disposições do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que promoveu a ampliação dos requisitos necessários para a criação das CPIs, passando a ser exigido que o requerimento fosse escrito, submetido a votação após vinte e quatro horas da sua apresentação e dependente da aprovação do Plenário. Em votação, a Corte deliberou, por maioria, que os suscitados requisitos não se respaldam nas orientações da Lei Maior, bem como enfatizaram que a necessidade de observância obrigatória das diretrizes estabelecidas no texto constitucional.

Carajescov (2007, p. 200) reforça que “por força do art. 25 da Constituição Federal, também a regra que trata das Comissões Parlamentares de Inquérito inserta no §3º do art. 58 do mesmo diploma deve ser em toda a sua extensão e alcance observada pelas ordens constitucionais dos Estados-membros”. Quanto a obrigatoriedade de absorção pelos Estados-Membros da previsão constitucional acerca das CPIs, Da Frota sintetiza que

A Constituição Federal transmite normas gerais à Constituição Estadual, que, por sua vez, repassa-as à Lei Orgânica Municipal, a qual também absorve as normas gerais que foram, antes, transplantadas ao poder constituinte decorrente estadual, de modo que a função normativa (legislativa) municipal seja não apenas autônoma como também harmônica com as ordens constitucionais federal e estadual (respectiva). Em face do mencionado *princípio da simetria e do paralelismo das formas* (implícito nos arts. 25, caput, 29, caput, e 32, caput, todos da CF/88), o art. 58, § 3º, da CF/88, conquanto constitua a norma da Constituição da República sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito federais, igualmente se aplica, no que couber, às CPI estaduais (art. 25, caput, da CF/88), distritais (art. 32, caput, da CF/88) e municipais (art. 29, caput, da CF/88) (2007, p. 1).

De acordo com Cavalcante Filho (2021), a autonomia dos Estados-membros é uma regra geral que somente deveria ser excepcionada diante da presença de fundamentos relevantes. Assim, diante da ausência de argumentos jurídicos concretos que embasem a obrigatoriedade de reprodução desse dispositivo nas Constituições Estaduais, evidencia-se as

² Vide trecho do acórdão proferido pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ACO 730, rel. min. Joaquim Barbosa, j. em 22/9/2004, *in verbis*: “Já advertiu o eminente ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento da ADI 98 (cf. igualmente a ADI 1.749, rel. min. Sepúlveda Pertence, Pleno, 18.12.1997), ao tratar do princípio da separação de poderes, que para este não há “fórmula universal apriorística”, sendo necessário extrair da atual Constituição o traço essencial da atual ordem, para efeito de controle de constitucionalidade das normas constitucionais estaduais, sobretudo em face do que o ministro descreve como “uma terceira modalidade de limitações à autonomia constitucional dos Estados: além dos grandes princípios e das vedações - esses e aqueles, implícitos ou explícitos - não de acrescentar-se as normas constitucionais centrais que, não tendo o alcance dos princípios, nem o conteúdo negativo das vedações, são, não obstante, de absorção compulsória - com ou sem reprodução expressa - no ordenamento parcial dos Estados e Municípios”. Entendo que a possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito seja uma dessas normas de “absorção compulsória” nos estados-membros, destinada a garantir o potencial do poder legislativo em sua função de fiscal da administração”.

disparidades entre o Poder Legislativo Federal e os Poderes Legislativos Estaduais, como, por exemplo, o número de parlamentares que compõem as casas legislativas³.

No que tange aos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas pelos municípios, aquelas que serão conduzidas por vereadores sobre determinado assunto público que interesse a administração municipal, surge a discussão se estas podem, ou não, requisitar, por ato próprio, a quebra do sigilo bancário, fiscal e ou telefônico, na medida em que o município não possui autoridade judicial própria.

A jurisprudência da Suprema Corte, fixado por meio do julgamento da Ação Cível Originária nº 730, entende que Comissão Parlamentar de Inquérito Municipal não ostenta poderes investigatórios próprios, tendo em vista que, diante da inexistência de Poder Judiciário Municipal, o município estaria desprovido de competência para conferir atribuições que sejam inerentes à atividade jurisdicional. Analisando o entendimento jurisprudencial sobre o tema, Cavalcante Filho contribui, *in verbis*

O Supremo Tribunal Federal não chegou a decidir sobre o tema. No julgamento da citada ACO 730/RJ, a Corte chegou a tangenciar o tema. A maioria dos Ministros posicionou-se pela impossibilidade de a CPI municipal – ao contrário da federal e da estadual – decretar a quebra do sigilo bancário do investigado (posição dos Ministros Joaquim Barbosa, Gilmar Mendes, Marco Aurélio, Ayres Britto e Sepúlveda Pertence). Utilizavam dois argumentos principais: a) o Município não possui Poder Judiciário, logo, a CPI não poderia ter poderes próprios de autoridade judicial; b) os vereadores possuem menos prerrogativas que os Deputados (Federais e Estaduais). Já os Ministros Cezar Peluso e Carlos Velloso defendiam que, ou não se concedia o poder de quebrar sigilo bancário às CPIs estaduais, ou essa prerrogativa teria que ser estendida também à esfera municipal. Sustentavam que os poderes de investigação da CPI independem da existência, ou não, de Judiciário na esfera federativa específica. Aduziam, ainda, que o princípio da simetria não poderia ser aplicado a uma esfera federativa e a outra não (2021, p. 195).

Sobre o julgamento da suscitada ACO, Carajelescov (2007, p. 209), em sentido contrário ao entendimento vencedor da Suprema Corte, aduz que se as câmaras municipais se submetem às mesmas diretrizes constitucionais de criação das seguidas pelo Congresso Nacional, tal como também se amparam da norma constitucional para fundamentar o exercício dos seus poderes investigatórios, razão pela qual não deveria haver a limitação dos poderes apuratórios dos vereadores.

Destarte, é possível observar que os proeminentes poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito encontram-se claramente expostos já nas primeiras palavras do

³ É relevante destacar que, de fato, os quantitativos de parlamentares que compõem as casas legislativas no Brasil não são uniformes em todas as esferas. Na Câmara dos Deputados (Federal), por exemplo, há um total de 513 deputados federais, enquanto no Senado Federal (Federal) há 81 senadores. Nas Assembleias Legislativas (Estaduais), a quantidade de deputados estaduais oscila de acordo com o estado, podendo ser de 24 a 94 membros. Quanto às Câmaras de Vereadores (Municipais), o número também varia de acordo com o município, podendo ser de 9 a 55 vereadores.

dispositivo normativo estabelecido na Constituição Federal. Em verdade, de “pouco adiantaria que fosse previsto o direito de o Congresso Nacional investigar se não estivesse aparelhado, normativamente, para a função” (Mendes e Branco, 2014, p. 881).

Sobre o assunto, Cavalcante Filho (2021, p. 186) assevera que “a CPI possui mais poderes que os órgãos policiais, por exemplo, e prerrogativas instrutórias similares às de órgão judicial, excetuadas as matérias cobertas pela reserva de jurisdição”. Nas palavras de Dutra,

Realmente, embora o poder investigatório das comissões parlamentares seja amplo, ele não é absoluto e, tampouco, mais extenso que os poderes de cada uma das Casas do Congresso Nacional, quais sejam a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou do próprio Congresso. Seria inaceitável imaginar que o Poder Legislativo estivesse dotado do poder de se imiscuir no campo de atuação próprio aos outros Poderes, ou em assuntos da vida privada do cidadão, exercendo suas prerrogativas investigatórias sem limites, em descompasso com o interesse público (2020, p. 97).

No mesmo sentido, Barroso (2008, p. 3) pondera que os “poderes exercitáveis pelas CPIs são amplos, mas não irrestritos”, reforçando que não houve abdicação de competências do Judiciário para o Legislativo. Para o autor, a determinação constitucional exprime caráter material, constatando que o Poder Constituinte almejou conferir imperatividade às deliberações das CPIs para que suas determinações, a fim de produzir provas, fossem de cumprimento obrigatório e que, em caso de descumprimento, possibilita-se o acionamento de meios coercitivos perante o Poder Judiciário. Isto porque a função jurisdicional é não compartilhável e exclusiva do Poder Judiciário.

Sandoval (2001, p. 43 apud Bulos, 2001, p. 206, grifos do autor) aduz que a disposição constitucional sobre os poderes “apenas confere às Comissões Parlamentares de Inquérito deliberar com a eficácia de *imperatividade* de suas deliberações e, jamais, com a marca da *auto-executoriedade* própria das decisões jurisdicionais, pois somente estas “é que se executam por si mesmas”.

No mesmo sentido, Carajelescov (2007, p. 130), enfatizando o dever de fundamentação e o caráter instrumental das deliberações proferidas durante o inquérito parlamentar, alude que “os poderes de investigação deferidos pela ordem constitucional às CPIs são os poderes instrutórios dos juízes, vale dizer, aqueles exercidos com vista à produção de provas no âmbito de um processo, previstos nas respectivas leis adjetivas”.

Os poderes das CPIs estão intimamente relacionados a aquiescer facilidade investigatória aos apuradores. Alguns desses poderes foram arrolados por Alves (2004) como a possibilidade de solicitar servidores administrativos e prestação de serviços de autoridades, a capacidade de convocar autoridades para comparecerem perante a comissão, notificar

indiciados para serem ouvidos e testemunhas para serem inquiridas, requisitar documentos e informações da Administração, deslocar os parlamentares investigadores para outros locais a fim de dar continuidade à investigação, solicitar perante o Tribunal de Contas inspeções ou auditorias, bem como determinar diligências necessárias.

Quanto ao limite do exercício dos suscitados poderes, De Moraes (2000) reforça, de maneira ampla, a necessidade absoluta de observância e respeito ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, aduzindo que o campo de atuação dos inquéritos parlamentares restringe-se aos assuntos públicos de competência do Congresso, enunciando as (des)semelhanças quando comparado aos poderes que possuem as autoridades judiciais, em suas palavras

O artigo 58, § 3º, da Constituição Federal, ao prever que as comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, porém, foi extremamente lacônico e impreciso, uma vez que no ordenamento jurídico brasileiro inexistente, em regra, o juiz-investigador, tarefa essa deixada institucionalmente a cargo das Polícias Civil e Federal e do Ministério Público, em face da adoção do processo acusatório, em que a separação entre o juiz e o órgão acusador é extremamente rígida. Assim, em face da imprecisão legislativa, há a necessidade de definição de dois pontos básicos na atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito: amplitude de seu campo de atuação e limites de seu poder investigatório (p. 281).

A Dignidade da Pessoa Humana, conforme traduz Barroso (2010, p. 9, grifos do autor) enquanto “um *valor*, que é conceito axiológico, ligado à ideia de bom, justo, virtuoso”, torna-se uma das justificativas para que a observância aos direitos humanos e fundamentais não seja posta de lado em nenhuma fase do inquérito parlamentar, vindo a ser intrínseco norteador dos atos do Poder Legislativo sob risco de manifesta ofensa direta a estrutura democrática que os próprios parlamentares almejam resguardar⁴.

Trata-se da vedação ao tratamento desumano⁵, no qual compreende-se que ainda que incumba as Comissões Parlamentares de Inquérito o dever de apurar eventuais irregularidades, não é possível, tão pouco autorizado, a violação aos direitos humanos e

⁴ A preservação dos direitos e garantias fundamentais torna-se, assim, verdadeiro compasso para deliberações acerca dos poderes das CPIs. Nesse sentido, acórdão proferido pela Segunda Turma no MS 38061 MC-Agr, rel. min. Ricardo Lewandowski: “II- Bem por isso a Constituição Federal, no seu art. 58, § 3º, investiu as CPIs de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, facultando-lhes “a realização de diligências que julgar necessárias”, porquanto atuam em nome do povo soberano do qual são representantes, não sendo possível, por isso mesmo, opor a elas quaisquer limitações no exercício desse importante múnus público, salvo, como é evidente, se vulnerarem direitos e garantias fundamentais dos investigados, o que não é o caso, na espécie”.

⁵ A Suprema Corte já se manifestou expressamente sobre a proteção contra o tratamento desumano. Precedentes: HC 88.163, decisão monocrática do rel. min. Ayres Britto, j. em 02/03/2006; HC 87.976, decisão monocrática do rel. min. Ayres Britto, j. em 08/02/2006; MS 25.617, decisão monocrática do rel. min. Celso de Mello, j. em 24/10/2005.

garantias individuais de todos os envolvidos no processo investigatório, possibilitando, assim, a atuação do Judiciário⁶.

Quanto aos limites das CPIs, Alves (2004) os subdivide em formais e materiais. Os formais são a impossibilidade de desatendimento do quórum e ao modo estabelecido na Lei Maior para a criação do inquérito parlamentar, investigações indefinidas e ou com fato indeterminado, bem como a impossibilidade de se obliterar as normas do Regimento Interno da casa legislativa. Já os limites materiais decorrem da Separação dos Poderes e organização do Estado, da autonomia dos membros da Federação e da necessidade de observação aos direitos e garantias fundamentais.

O entendimento da Suprema Corte, secundária fonte normativa imprescindível para resolução de controvérsias no instituto jurídico objeto da presente pesquisa, vem, desde a promulgação da Lei Maior, delineando e estabelecendo relevantes orientações sobre os suscitados poderes constitucionais⁷ conferidos às CPIs, também dispostos na Lei nº 1.579/52 e nos Regimentos Internos.

Os parâmetros estabelecidos pelo Judiciário quanto as limitações determinam que o exercício dos poderes investigatórios parlamentares se submete as mesmas limitações constitucionais que cerceiam as autoridades judiciais⁸, relacionando o exercício das atribuições apuradoras com a materialização do relevante papel institucional para com a sociedade⁹.

⁶ Vide trecho de decisão monocrática proferida pelo rel. min. Celso de Mello quando do julgamento do MS 23.595, j. em 17/12/1999: “Em uma palavra: o abuso de poderes, o descumprimento da Constituição e o desrespeito aos estatutos da República excedem os limites da controvérsia meramente interna e expõem-se, por isso mesmo, ao controle jurisdicional pleno, eis que o princípio da separação de poderes não deve constituir impedimento à intervenção do Poder Judiciário, quando em perspectiva a questão da tutela dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos”.

⁷ Vide acórdão proferido pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do HC 71.039/RJ, rel. min. Paulo Brossard, j. em 07/04/1994, trecho *in verbis*: “A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes iminentes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade”.

⁸ Vide acórdão proferido Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do MS 23.619, rel. min. Octavio Gallotti, j. em 04/05/2000, trecho *in verbis*: “O Supremo Tribunal Federal, em decisões recentes, chancelou o entendimento de que a comissão parlamentar de inquérito, ao exercer a competência investigatória prevista no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, está sujeita às mesmas limitações constitucionais que incidem sobre as autoridades judiciárias, devendo, dessa forma, fundamentar as suas decisões (MS 23.452, Rel. Min. CELSO DE MELLO)”.

⁹ Vide acórdão proferido pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do MS 37963, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. em 09/10/2021, trecho *in verbis*: “Bem por isso a Constituição Federal, no seu art. 58, § 3º, investiu as CPIs de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, facultando-lhes “a realização de diligências que julgar necessárias”, porquanto atuam em nome do povo soberano do qual são representantes, não sendo possível, por isso mesmo, opor a elas quaisquer limitações no exercício desse importante múnus público, salvo, como é evidente, se vulnerarem direitos e garantias fundamentais dos investigados, o que não é o caso, na espécie”.

O STF possui entendimento de que as CPIs não possuem poderes investigatórios absolutos¹⁰ e ou idênticos¹¹ aos atribuídos às autoridades judiciais, razão pela qual, na *práxis*, diante da reserva de jurisdição¹², é vedado aos parlamentares, por exemplo, promoverem julgamentos, processarem ou punirem os investigados, determinarem medidas cautelares, expedirem mandados de busca e apreensão nos domicílios, apreenderem os passaportes¹³ e determinarem interceptações telefônicas¹⁴ (Agência Senado, 2021).

Inclusive, é longo entendimento do STF distinguindo poder investigatório do poder geral de cautela, reforçando a vedação de atos de constrição proferidos pelos parlamentares nas CPIs dado que não são medidas de instrução cobertas pelo art. 58, § 3º da Lei Maior, mas sim provimentos cautelares que almejam garantir os efeitos do futuro *decisum*¹⁵. Sobre o assunto, Queiroz Filho contribui ao esclarecer que

Os poderes investigatórios outorgados às comissões de inquérito, porém, são limitados ao campo da indagação probatória. Tais poderes, portanto, não incluem o de decretar medidas que representam provimentos cautelares de garantia da sentença condenatória, como a indisponibilidade dos bens de determinada pessoa posta sob suspeição pela comissão, ou medida similar, como o arresto, o sequestro ou a

¹⁰ Vide acórdão proferido pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do MS 23879, rel. min. Maurício Corrêa, j. em 03/10/2001, trecho *in verbis*: “2. Os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias de que as CPIs são constitucionalmente investidas (CF, artigo 58, § 3º) não são absolutos. Imprescindível a fundamentação dos atos que ordenam a quebra dos sigilos bancários, fiscais e telefônicos, visto que, assim como os atos judiciais são nulos se não fundamentados, assim também os das comissões parlamentares de inquérito. Precedentes”.

¹¹ Vide acórdão proferido pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do MS 23452, rel. min. Celso de Mello, j. em 16/09/1999, trecho *in verbis*: “A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD)”.

¹² Vide acórdão proferido pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do MS 37963, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. em 09/10/2021, trecho *in verbis*: “III- A reserva de jurisdição, apesar de incidente sobre as hipóteses de busca domiciliar (art. 5º, XI, da CF), de interceptação telefônica (art. 5º, XII, da CF) e de decretação da prisão, salvo a determinada em flagrante delito (art. 5º, LXI, da CF), não se estende às quebras de sigilo – inclusive fiscal e bancário –, por tratar-se de medida abrigada pela Constituição, em seu art. 58, § 3º”.

¹³ Vide trecho de acórdão proferido pelo Plenário da Suprema Corte, quando do julgamento do MS 23.455, rel. min. Néri da Silveira, j. em 24/11/1999: “Entendimento do STF segundo o qual as CPIs não podem decretar bloqueios de bens, prisões preventivas e buscas e apreensões de documentos de pessoas físicas ou jurídicas, sem ordem judicial”.

¹⁴ Sobre interceptações telefônicas, inclusive, o Supremo entende que as CPIs não podem requisitar das operadoras telefônicas as cópias das ordens judiciais e dos mandados de interceptação, ato que compete exclusivamente ao Juízo que ordenou (MS 27.483, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Cezar Peluso, j. em 14/08/2008).

¹⁵ Vide acórdão proferido pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do MS 23.446, rel. min. Ilmar Galvão, j. em 18/08/1999, trecho *in verbis*: “2. A indisponibilidade de bens é provimento cautelar que não se vincula à produção de provas. É medida voltada a assegurar a eficácia de uma eventual sentença condenatória que, assim como o poder geral de cautela, é reservado ao Juiz”.

hipoteca judiciária. Não se estendem esses poderes, além do mais, à prática de determinados atos cuja realização, por efeito de discriminação material de competência prevista constitucionalmente, somente podem emanar da autoridade judicial (2001, p. 151).

Vejamos que quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 23.446, impetrado contra o Presidente da CPI dos Bancos (1999) por ter determinado, sem fundamentação, a indisponibilidade dos bens da Diretoria de um dos bancos investigados e dos fundos geridos pela instituição financeira, o Tribunal Pleno enfrentou se as CPIs teriam os poderes para decretar a suscitada medida cautelar. Em análise ao voto do Min. Nelson Jobim, parte que integrou ao acórdão, reforçou-se que

Ora, os atos investigatórios das comissões parlamentares visam apuração de fatos que virtualmente, ou não, poderão constituir-se crimes. Entendo que o parlamento tem possibilidade de investigação, mas a questão posta, no caso, é se na expressão "investigação" está contida a expressão "asseguratória". E aqui é que está a extrapolação. O parlamento não tem, a meu ver, acompanhando o Relator, a possibilidade de determinar bloqueios de bens, salvo se este bloqueio de bens esteja ligado à necessidade investigatória, ou seja, um instrumento para se viabilizar o exercício da atividade investigatória, ou seja, a necessidade de se estabelecer o bloqueio de bens esteja na preservação do *status quo* destes para, com isso, viabilizar a sua investigação, aí é legítimo. Agora, o bloqueio de bens "*tout court*" como se antecipadamente houvesse um juízo de necessidade da preservação da responsabilidade da própria pessoa, pudéssemos paralisar esses bens para, com isso, assegurar a realização de virtual decisão que não vai ser tomada pelo Poder Judiciário, mas, eventualmente, poderá ser tomada no campo do Poder Judiciário, no sentido de estabelecer a obrigação de ressarcir bens, aí, estaríamos num campo de determinação meramente e exclusivamente, asseguratória de resultado de decisão que não compete ao órgão prolator. Quero fazer essa distinção para não me comprometer com a tese genérica de que o bloqueio de bens "*tout court*" não compete ao Poder Judiciário, poderá competir se, e somente se, não é um mero condicional, é um condicional forte, no sentido de que, se, e somente se, esse bloqueio seja condição para o exercício do poder investigatório. Se sair disso não estará dentro da sua capacidade investigatória.

Questão relevante, também, cerceia a (im)possibilidade de as CPIs apurarem atos do Poder Judiciário. Em termos de normatização, o Regimento Interno do Senado, que será aprofundado adiante, determina expressamente a não admissão de inquérito parlamentar sobre matérias pertinentes às atribuições do Poder Judiciário (Art. 146, II). O Regimento Comum do Congresso Nacional (Art. 151) enfatiza que nos casos omissos, aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, em caso de ainda haver a omissão, as do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Sob essa ótica, não cabe as CPIs investigarem assuntos tocantes a atividade jurisdicional de membros do Judiciário¹⁶, e por jurisdicional adotamos o conceito de

¹⁶ Nesse sentido é o entendimento da Suprema Corte, conforme trecho de decisão monocrática proferida pelo Min. Pres. Gilmar Mendes no HC 95.259, rel. min. Eros Grau, j. em 07/07/2008: "A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a atividade tipicamente jurisdicional do magistrado é

Canotilho (1941, p. 661), qual seja “a actividade exercida por juízes e destinada à revelação, extrinsecação e aplicação do direito num caso concreto”. Já no que diz respeito a fiscalização parlamentar da atividade administrativa do Poder Judiciário, que não se enquadram na função típica de julgar e aplicar a *lex*, Alves (2004) assevera ser possível, *in verbis*

Compete ao Poder Legislativo controlar a execução do orçamento, que abrange todos os Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (CF. art. 165, § 5º, inciso I) e, por conseguinte, criar CPI em razão da execução irregular, quando entenda necessário e relevante, diante da impossibilidade de, pelos meios normais, exercer controle regular e suficiente. Destarte, a isenção de investigação das atividades do Poder Judiciário fica restrita ao exercício dos seus poderes jurisdicionais, em sentido estrito, podendo, porém, quanto a eventuais carências e anormalidades deste Poder, ser instalado inquérito, observadas as prescrições constitucionais (p. 344).

Tem-se, portanto, a separação, independência e harmonia dos Três Poderes como uma das máximas a serem condescidas pelas CPIs. Sobre o assunto, Mendes e Branco (2022, p. 1055), debruçando-se sobre a jurisprudência da Suprema Corte¹⁷, reforçam a impossibilidade de haver a convocação como testemunhas ou investigados de Governadores e do Presidente da República, aqueles que exercem posição de chefia no Poder Executivo, na medida em que “configuraria ingerência indevida de um Poder sobre outro”.

Indispensável formalidade que viabiliza o exercício do direito de defesa, os atos com natureza instrutória proferidos pelas CPIs devem ser fundamentados e estarem em contemporaneidade com o que ora está sendo investigado¹⁸, baseado em conjunto fático confiável¹⁹. Entretanto, não se exige fundamentação exaustiva como são as razões despendidas por um magistrado em uma decisão judicial²⁰ já que se entende por haver

absolutamente imune à investigação realizada pelas comissões parlamentares de inquérito”. Precedentes: MS 25.510, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Ellen Gracie, j. em 30/03/2006; HC 80.539, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Maurício Corrêa, j. em 21/03/2001; HC 79.441, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Octavio Gallotti, j. em 24/11/1999; HC 80.089, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Nelson Jobim, j. em 21/06/2000.

¹⁷ Em sua obra, os autores mencionam o MS 31.689, decisão monocrática proferida pelo rel. min. Marco Aurélio, j. em 15/11/2012 e a ADPF 848, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Rosa Weber, j. 28/06/2021.

¹⁸ Vide acórdão proferido pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do MS 23851, rel. min. Celso de Mello, j. em 26/09/2001, trecho *in verbis*: “A exigência de motivação - que há de ser contemporânea ao ato da Comissão Parlamentar de Inquérito que ordena a quebra de sigilo - qualifica-se como pressuposto de validade jurídica da própria deliberação emanada desse órgão de investigação legislativa, não podendo ser por este suprida, em momento ulterior, quando da prestação de informações em sede mandamental”.

¹⁹ Vide acórdão proferido pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI 2225, rel. min. Dias Toffoli, j. em 21/08/2014, trecho *in verbis*: “4. No âmbito do Poder Legislativo, apenas as comissões parlamentares de inquérito, nos termos do art. 58, § 3º, da Lei Maior, pode determinar a apresentação de declaração de bens ou informações sob sigilo fiscal, o que, evidentemente, fica ainda condicionado pela existência de um quadro fático concreto e específico e pela apresentação de pedido com fundamentação individualizada que justifique a invasão da privacidade do investigado”.

²⁰ Vide acórdão proferido pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do MS 24749, rel. min. Marco Aurélio, j. em 29/09/2004, trecho *in verbis*: “A fundamentação exigida das Comissões Parlamentares de Inquérito quanto à quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático não ganha contornos exaustivos equiparáveis à dos atos dos órgãos investidos do ofício judicante”.

distinção, não havendo simetria entre os fundamentos jurídicos empregados em um processo decisório judicial e os fundamentos políticos aplicados em um processo decisório parlamentar²¹. Sobre o dever de as CPIs fundamentarem as suas deliberações, Alves pondera que

Entende-se por motivada ou fundamentada uma decisão, quando demonstradas, de modo inteligível, lógico e preciso, a relevância, a adequação e a necessidade do pronunciamento. conectando os fatos ao conteúdo legal. A exigência de fundamentação das decisões, especificamente das proferidas por comissões parlamentares de inquérito, radica-se nos seguintes fundamentos: a) controle judicial dos atos por ela praticados; b) eliminação de subjetividades da parte dos membros da comissão e, conseqüentemente, dela própria; c) orientação da parte interessada no questionamento através de eventual ação judicial; d) demonstração aos envolvidos e à população da razoabilidade da manifestação (2004, p. 362).

Analisando o texto do dispositivo constitucional, Souza (2021, p. 90) e Barroso (2008, p. 3) enfatizam a existência de três requisitos constitucionais para a instalação do inquérito parlamentar, sendo um de natureza formal, um substancial e outro temporal, quais sejam, respectivamente, o requerimento de criação, o fato determinado que será objeto da apuração e o prazo certo de funcionamento da Comissão.

O preenchimento das condições constitucionais é fundamental para a garantia da legitimidade e legalidade²² no desenvolvimento dos trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito. A não observação aos requisitos enseja à instabilidade jurídica, política e, para além, considerando a popularidade das CPIs, prejudicar a confiança e a segurança que os cidadãos brasileiros depositam no inquérito parlamentar. Sobre o tema específico, a Suprema

²¹ Vide decisão monocrática proferida no MS 23575, rel. min. Nelson Jobim, j. em 16/12/1999, trecho *in verbis*: “Uma coisa é o fundamento político ou jurídico de uma decisão. Outra, é não ter fundamento algum. O que se exige é a fundamentação de uma decisão. O que não se permite, é a decisão arbitrária, porque sem fundamentação. No mesmo MS 23446-6 fiz distinção entre o processo decisório judicial e o processo decisório das Casas Políticas. Disse não se poder “[...] fazer uma paridade entre o processo decisório judicial e o processo decisório político no que diz respeito à fundamentação de suas decisões. ... Não se pode pretender ... que a fundamentação da decisão do parlamento tenha a mesma contextura, a mesma forma ou a mesma densidade das decisões do Poder Judiciário. ... o procedimento pelo qual agem os parlamentares é absolutamente distinto do procedimento judicial [...]”. Quanto a fundamentação da decisão dos parlamentares nas CPIs, o entendimento perdura até os dias atuais, conforme demonstra acórdão proferido pela Segunda Turma no julgamento do MS 37970, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. em 09/10/2021.

²² Consideramos os conceitos de legitimidade e legalidade de Bobbio, nas palavras de Patrícia F. Baptista (2003, p. 278), “Segundo Norberto Bobbio, a legitimidade e a legalidade são atributos do exercício do poder. Entre esses atributos, porém, diz o autor, pode-se estabelecer a seguinte distinção: enquanto a legitimidade é um requisito de titularidade do poder, a legalidade é um requisito do exercício do poder”.

Corte possui tese jurídica²³ de que, para a instauração do inquérito parlamentar basta, unicamente, que sejam preenchidas as três exigências taxativas²⁴ dispostas na Constituição.

Quanto ao requisito formal, consoante dispõe a previsão constitucional, para serem criadas, as CPIs precisam de requerimento direcionado ao parlamentar presidente da casa e assinado por um terço dos membros das casas do Congresso Nacional. No Senado Federal, o requerimento deve ser assinado por, no mínimo, vinte e sete senadores, enquanto na Câmara dos Deputados, deve haver a assinatura de cento e setenta e um deputados. No caso das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, será necessário que o requerimento de criação seja assinado por um terço dos parlamentares das duas casas.

Com o requerimento outorgado pelo suscitado número de parlamentares, deve ser dada a continuidade a investigação parlamentar, não havendo previsão constitucional expressa no sentido de que a pretensão será submetida a qualquer deliberação do Plenário. Nas palavras de Santi

Para que o requerimento de criação de CPI seja apresentado perante a Mesa do Senado Federal ou do Congresso Nacional é necessário o prévio preenchimento do requisito de um terço de assinaturas dos integrantes da Casa ou, no caso de comissão mista, das duas Casas. Após a conferência das assinaturas, pela secretaria da Mesa, e o exame dos demais requisitos pela Presidência da Casa, efetua-se a leitura da proposição em Plenário e a publicação correspondente. Obedecido esse rito, a criação da CPI será automática, independentemente de apreciação ou deliberação do Plenário (2007, p. 43).

Diz-se, assim, que o exercício da função fiscalizatória por meio das CPIs concretiza direito pertencente a minoria parlamentar e é automático, não se constringendo a outorga da maioria do Congresso para que seja dada continuidade a investigação. Considerando as CPIs como instrumentos de efetivação do direito potestativo das minorias no parlamento, Bim (apud Miranda 2005, p. 37, grifos do autor) reforça que “a CPI é a arma possível da minoria contra a maioria, motivo pelo qual *não pode aquela ser obstada se houver o quórum mínimo exigido para a sua criação; a maioria deve curvar-se perante a minoria!*”.

Na mesma linha de pensamento, Souza (2021) sustenta a automaticidade dos requerimentos de criação das CPIs que preenchem a normatização constitucional, enfatizando, inclusive, ser este entendimento pacífico da Suprema Corte que a instauração da investigação

²³ Precedentes: ADI 3619, Tribunal Pleno, rel. min. Eros Grau, j. em 01/08/2006; MS 24.849, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005; MS 24.831, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005; MS 26.441, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 25/04/2007, MS 37.730, rel. min. Roberto Barroso, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 14/04/2021.

²⁴ MS 24.849, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005.

parlamentar é a efetivação do direito público subjetivo da minoria parlamentar²⁵, havendo o que se falar em verdadeiro dever do Presidente da casa legislativa, nessa hipótese, de promover os atos que viabilizem a criação e instalação da Comissão.

Acerca do assunto, Alves (2004, p. 169) afirma que a criação das CPIs é automática, na medida em que “existe um direito potestativo da minoria para desencadear um inquérito parlamentar quando preenchidos os requisitos exigidos”, enfatizando que o Poder Constituinte fez uso de expressões imperativas, definitivas e concludentes no §3º do art. 58 da Constituição. Observando o ato de criação das CPIs em perspectiva mais abrangente, Carajescov (2007, p. 79 apud Veloso, 1984) diz que

[...] pode-se afirmar que o direito de a minoria fazer instaurar inquérito é corolário do direito de oposição”, razão pela qual indiferente a deliberação majoritária dos parlamentares quando preenchidos o *quantum* de um terço da casa legislativa manifestando a intenção apuratória pela minoria parlamentar oposicionista.

Nas palavras de Santi (2007, p. 41), o número mínimo de parlamentares subscritores “possuem legitimidade e representatividade para propor um inquérito parlamentar: a terça parte de uma Casa Legislativa não é uma representação qualquer; ao contrário, representa um número certamente capaz de interferir nas negociações e decisões”.

Assim, desde o ato de criação até a finalização do relatório final, incluindo todos os trabalhos desenvolvidos pela minoria parlamentar nas Comissões Parlamentares de Inquérito, tornam-se ferramentas de efetivação da pluralidade política necessária para o devido aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. Emerique (2006) pontua que o exercício do direito de oposição é elemento inerente e distinto da ordem constitucional democrática, traduzindo-se como uma das expressões da cidadania de relevância para o bom funcionamento da atividade estatal, *in verbis*

A primeira e mais habitual referência doutrinária relacionada ao desempenho institucional da oposição diz respeito à fiscalização e controle permanente e legal do governo, exercida enquanto minoria política, tanto no âmbito parlamentar, onde é canalizada de maneira mais intensa, como também em outras instâncias sociais, sobretudo aquelas associadas à formação da opinião pública. A fiscalização sobre a maioria que apóia o governo tem relevo no cotidiano, para fins de avaliação crítica da condução das políticas públicas. Esta é uma tarefa contínua de controle, influência, persuasão, dissuasão e impedimento de adoção ou exercício de decisões majoritárias. Controlar torna-se uma forma de co-participação específica na relação política. O governo impulsiona a ação e a gestão política, enquanto a oposição inspeciona, adverte e luta pela retificação. Todo o jogo político que conduz à aceitação de uma oposição institucionalizada só é possível pela admissão da inevitabilidade da dissidência em um regime democrático. Enfim, a ocupação básica da oposição consiste em agir com consciência e vigilância sobre toda e qualquer

²⁵ MS 24.831, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005 e MS 26.441, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 25/04/2007.

ação do governo, ou melhor, implica ajudá-lo a governar melhor através da crítica, mostrar seus equívocos, incongruências, as conseqüências dos erros e omissões, e denunciar suas falhas. Em muitas situações há a possibilidade de correção dos rumos, aprimoramento dos programas e acerto a partir do aproveitamento das contribuições e críticas daqueles que não fazem parte do governo. Uma ação substancial da oposição permite o aprofundamento da análise das atitudes, projetos e ações dos governantes (p. 13).

No que tange ao processo de criação e sua automaticidade, relaciona-se o fato de o inquérito parlamentar ser direito público subjetivo da minoria do parlamento e a expressa previsão constitucional da incidência do princípio da pluralidade partidária na composição do órgão investigatório, disposto no §1º do Art. 58 da Lei Maior e reproduzido nos Regimentos Internos das casas legislativas, que almeja assegurar a representação proporcional partidária nos órgãos colegiados do Congresso Nacional, razão pela qual também incidiria sob o ato de instalação e seleção dos membros das CPIs.

Nas palavras de Mendes e Branco (2022, p. 1044), “a composição da CPI busca ser fiel ao quadro de forças partidárias que existe no Parlamento”. No mesmo sentido, reforçando a necessidade de se retratar as forças políticas do Congresso na composição do inquérito parlamentar, Alves (2004) aduz que o suscitado princípio é corolário de um dos princípios fundamentais para a estruturação do Estado Democrático de Direito, qual seja o do pluralismo político, previsto no art. 1º, inciso V, da Constituição. Assim, na medida do possível, sua incidência na escolha da composição dos membros das CPIs deve ser respeitada, podendo a casa legislativa promover o rodízio dos parlamentares de partidos ou blocos parlamentares não contemplados em investigações previamente instauradas.

Para Carajescov (2007, p. 94), a Lei Maior garante certa flexibilidade para a incidência do mencionado princípio na composição das CPIs, reforçando o atual estágio de pulverização partidária na construção da democracia no Brasil. Bim (2005) enfatiza que o uso da expressão “*tanto quanto possível*” no artigo disposto na Constituição para a aplicação do princípio da representação proporcional faz com que sua incidência não seja absoluta, mas relativa. Nas palavras do autor,

O “tanto quanto possível” tem a função de esclarecer que não há nulidade em uma comissão ou mesa se ausente a proporcionalidade, desde que tenha havido o binômio possibilidade/oportunidade dessa proporcionalidade se instalar. Se não existir possibilidade de um partido político participar porque na proporcionalidade ele não tem direito a nenhuma das vagas da CPI ou, existindo tal vaga, ele abdica, expressa ou tacitamente,³⁵ do seu direito de indicar filiados, não há que se falar em ofensa ao § 1º do art. 58 da Magna Carta (p. 42).

Quanto a composição das CPIs, a Suprema Corte²⁶ “entende impróprio que a falta de indicação de líderes partidários obstrua o início do seu funcionamento” (Mendes e Branco, 2014, p. 880), reforçando que os blocos majoritários do Congresso Nacional não podem comprometer a prerrogativa do exercício de fiscalização do Poder Legislativo com a não indicação de membros para os inquéritos parlamentares, devendo prevalecer o exercício do direito público subjetivo de ser instaurada a apuração, garantido às minorias parlamentares.

Portanto, no processo de criação e instalação percebemos a interação e sopesamento de relevantes orientações constitucionais, tais como a tutela da multiplicidade política quando da incidência do princípio da pluralidade partidária na composição das CPIs, e a garantia do direito de oposição ao se efetivar o direito da minoria do parlamento de ter seu requerimento acolhido, instantaneamente, quando preenchidos os requisitos jurídicos. Possibilita-se, assim, que o inquérito parlamentar funcione como um contrapeso ao Poder Executivo, garantindo que as suspeitas consideradas pela minoria no Parlamento sobre determinado tema sejam investigadas de forma ampla e transparente.

A segunda condição constitucional, conhecida como substancial, diz respeito ao fato determinado que será o objeto central da apuração, podendo vir a ser omissões ou ações praticadas no âmbito do Poder Executivo, já especificado na apresentação do requerimento de criação do inquérito parlamentar que, desde sua gênese, já deve possuir um escopo de trabalho envolto de interesse público previamente determinado. Assim, pode-se dizer que o fato determinado é a justificativa para o desenvolvimento das apurações parlamentares.

Para Santi (2007), a abrangência constitucional desse requisito precede relevantes discussões jurídicas nas casas legislativas, pois

A descrição do fato determinado certamente é o requisito que tem sido objeto de maiores polêmicas no Congresso Nacional, por se tratar de um conceito aberto e, por conseguinte, mais propício às subjetividades de interpretação, o que o tem levado constantemente a ser submetido à atualização jurisprudencial e doutrinária. Além disso, essa abertura conceitual o torna mais facilmente manipulável, quando assim convém para a concretização de interesses políticos circunstanciais (p. 41).

Dessarte, pondera-se que esse requisito é o ato direcionador dos trabalhos desenvolvidos pelos parlamentares durante o inquérito, podendo ser considerado o âmago das apurações desenvolvidas nas Comissões Parlamentares de Inquérito, devendo ser observada a competência constitucional da casa legislativa que instalará a apuração, sendo este o

²⁶ Precedentes do Supremo Tribunal Federal: MS 24.831 e 24.849, rel. min. Celso de Mello, j. em 22/06/2005; ADI 3.619, rel. min. Eros Grau, j. em 01/08/2006; MS 26.441, rel. min. Celso de Mello, j. em 25/04/2007.

entendimento da Suprema Corte²⁷. Nesse sentido, Sandoval (2001, p. 36 apud Itagiba, p. 62 et Alecrim, p. 45) baliza que o fato determinado deve relacionar-se com as matérias que a Câmara dos Deputados e ou o Senado Federal possuem a competência para abordar, *in verbis*

De outra parte, o *fato determinado* a ser investigado deve estar dentro das *atribuições próprias* da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Isto é, investigar fato determinado que tenha relação com as matérias que a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal têm a *competência* de deliberar por lei ou resolução. Não se pode olvidar, ainda, que "a idéia de um poder *geral* do Congresso para investigar, independentemente do propósito de legislar, atenta obviamente contra a máxima elaborada de que o poder de investigar, que é acessório, só se afirma *legítimo* nas *matérias* sobre as quais a Constituição atribui expressamente, ao Congresso o poder de legislar.

Alaor Barbosa (1988) afirma que a expressa previsão semântica do conjunto fato determinado se relaciona antes com carecimento de fundamentação do ato legislativo do que eventuais limites de desdobramentos da apuração e ou nas faculdades dos parlamentares,

A locução “fato determinado” não tem, pois, repitamos, sentido restritivo da liberdade do Congresso de realizar inquéritos com que se instrua e informe sobre o que quer que seja concernente às suas funções legislativa e fiscalizadora. A significação das palavras “fato determinado” é a de tornar necessária a fundamentação do ato criador de comissão parlamentar de inquérito. Só assim se pode interpretar essa locução, que, se tivesse alguma significação restritiva, se chocaria com o princípio de que o Congresso Nacional pode tudo o que for preciso para realizar os seus fins, com a só limitação dos direitos constitucionais que ninguém, nem mesmo o Congresso Nacional, pode infringir. (...) A locução “fato determinado” significa antes uma necessidade de fundamentação da criação de uma determinada comissão congressional de inquérito, do que uma restrição da matéria objeto de investigação (p. 93).

Carajelescov (2007, p. 106) reforça que a expressão constitucional não quer dizer que as CPIs “encontram-se encapsuladas na apuração de fato único”, estando autorizadas a proceder com a investigação sobre fatos de interesse público revestidos de repercussão política, social e econômica desde que relacionados ao cerne do inquérito.

No mesmo sentido, Alves (2004, p. 191) posiciona-se favoravelmente à ampliação da investigação, podendo haver a investigação de fatos múltiplos e intimamente conexos, desde que seja manifestação da vontade da maioria dos parlamentares e que mantido o núcleo central da apuração. Sob a mesma ótica, Carajelescov (2007) aduz que

Ora, se as investigações parlamentares podem ser deflagradas pela minoria, mas obedecem, no decorrer dos trabalhos, à lógica da maioria, na medida em que a

²⁷ Vide trecho de acórdão do Tribunal Pleno quando do julgamento do HC 71.039, rel. min. Paulo Brossard, j. em 07/04/1994, trecho *in verbis*: “O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; "conditio sine qua non" de seu exercício regular. Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso. Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz”.

composição da CPI deve refletir tendencialmente a mesma proporcionalidade dos assentos dos partidos no Parlamento, supor que o objeto do inquérito parlamentar possa ser modificado pelas forças políticas hegemônicas representadas na comissão parlamentar importa em negar o próprio direito dos grupos minoritários, os quais estariam autorizados a instaurar determinada apuração parlamentar que, se inconveniente à maioria, poderia ser livremente desvirtuada a critério desta (p. 110).

Quanto a possibilidade de ampliação do objeto de investigação do inquérito parlamentar em curso, o entendimento jurisprudencial do STF afirma inexistir obstáculo constitucional para que os parlamentares apurem novos fatos desde que, observando a competência da casa legislativa, guardem relação conexo-lógica com o fato determinado no requerimento de criação²⁸, devendo haver a aprovação de aditamento²⁹.

Sobre a possibilidade de a CPI desenvolver-se concomitantemente com eventual inquérito administrativo ou policial que apura o mesmo fato, Alves (2004) assevera que inexistem discussões visto que são procedimentos distintos, como premissas e finalidades diversas, em que os resultados obtidos após a conclusão das investigações não necessariamente influenciam as outras.

Ainda, o autor enfatiza a possibilidade de CPIs serem instaladas em casas legislativas distintas, sobre o mesmo fato determinado, apesar de não ser aconselhável diante do prejuízo ao desenvolvimento econômico da atividade fiscalizatória legislativa, que debruçar-se-á duplamente sobre a mesma questão. No que tange a simultaneidade das investigações parlamentares com processo judicial³⁰, baseando-se no entendimento da Suprema Corte³¹, Alves esclarece que

No Brasil, nenhuma vedação existe para que funcione concomitantemente uma investigação parlamentar e outra de natureza diversa ou um processo judicial ou administrativo. O que não se admite é que seja constituída uma CPI com o objetivo único de investigar ilícitos penais, porque, em tal hipótese, estaria o Poder Legislativo ingressando em área reservada a outro Poder do Estado (2004, p. 199).

²⁸ Vide acórdão proferido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do HC 71.231, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 05/05/1994, trecho *in verbis*: “A comissão parlamentar de inquérito deve apurar fato determinado. CF, art. 58, § 3º. Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal”. Outro precedente do Supremo Tribunal Federal: MS 25.677, rel. min. Ellen Gracie, decisão monocrática, j. em 06/03/3-2006.

²⁹ HC 86.431, rel. min. Ayres Britto, decisão monocrática, j. em 08/08/2005.

³⁰ Nessa hipótese, inclusive, a Suprema Corte entende que ser possível que a CPI utilize de documentos oriundos de inquéritos sigilosos. Nesse sentido, trecho de acórdão proferido pelo Tribunal Pleno no HC 100.341, rel. min. Joaquim Barbosa, j. em 04/11/2010: “A existência de procedimento penal investigatório, em tramitação no órgão judiciário competente, não impede a realização de atividade apuratória por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, ainda que seus objetos sejam correlatos, pois cada qual possui amplitude distinta, delimitada constitucional e legalmente, além de finalidades diversas. Precedentes. As comissões parlamentares de inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, entre os quais a competência para ter acesso a dados sigilosos (art. 58, § 3º, da Constituição Federal, e art. 2º da Lei nº 1.579/52). Precedentes”.

³¹ MS 23.639, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Plenário, j. em 16/11/2000.

Mendes e Branco (2014, p. 877), na mesma linha de entendimento da Suprema Corte³², relacionam o imperativo constitucional do fato determinado com injunção da eficiência e da preservação dos direitos fundamentais, reforçando que a admissão de um inquérito parlamentar ilimitado e indefinido ensejaria ao “risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais”.

Não há, portanto, CPIs sobre supostos fatos irregulares *in abstracto* ou genéricos e que não se revistam de interesse público, sendo esta última condição que, para Alves (2004), cerceia o cerne do inquérito parlamentar enquanto exigência constitucional implícita, nas suas palavras

A falta de disposição expressa na Lei Maior e normas infraconstitucionais, quanto à necessidade da existência de interesse público para que ocorra qualquer investigação parlamentar, não constitui empecilho à sua exigência, que deve ser tida por implícita na norma do artigo 58, § 3º da Lei Fundamental, consoante defesa feita por Fábio Konder Comparato (p. 195).

De acordo com Hachem (2011, p. 63 apud Mello, 2010, p. 60), “o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem”. Enquanto importância compartilhada com toda a coletividade por revestir-se de relevância para a ordem social, constitucional e ou econômica, o interesse público encontra-se sempre presente quando da instalação das CPIs, produzindo relevantes efeitos na condução da apuração e designação sobre qual será o fato determinado.

À primeira vista, associa-se o interesse público sob o acontecimento investigado com negócios jurídicos desenvolvidos na esfera do direito público, que envolvam a Administração Pública, não incluindo atividades celebradas no âmbito do direito privado. Entretanto, “os negócios privados são suscetíveis de investigação por comissão parlamentar de inquérito, desde que esteja em jogo interesse público relevante inserido no rol de competências da Casa Legislativa que a instituir” (Carajelescov, 2007, p. 114). É dizer que atos puramente privados não são de interesse das CPIs, mas aqueles que se desenrolam na esfera privada e possuem fidedigno liame com as possíveis irregularidades públicas apuradas poderão ser averiguados pelos parlamentares.

³² Vide trecho de decisão monocrática proferida pelo rel. min. Presidente Gilmar Mendes no SS 3.591-AgR, j. em 14/08/2008: “Cumpra salientar que a Constituição, ao determinar que a CPI tenha por objeto fato determinado, tem por escopo garantir a eficiência dos trabalhos da própria comissão e a preservação dos direitos fundamentais. Ficam impedidas, dessa forma, devassas generalizadas. Se fossem admitidas investigações livres e indefinidas, haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais. Somente a delimitação do objeto a ser investigado pode garantir o exercício, pelo eventual investigado, do direito à ampla defesa e ao contraditório. Acusações vagas e imprecisas, que impossibilitam ou dificultam o exercício desses direitos, são proscritas pela ordem constitucional”.

Ao considerarmos que o inquérito parlamentar possui como escopo apurar questões envoltas de interesse público, supostas irregularidades que, de alguma forma, ultrajem a Administração Pública, consoante dispõem o art. 49, X, da Lei Maior. Portanto, não incumbe às CPIs investigar aspectos que importe tão somente a vidas privadas, cujo pormenores interessem apenas a esfera pessoal de alguns poucos indivíduos, não sendo relevante para a sociedade. Sobre o assunto, Canotilho (1941, p. 637) aduz que

Parece também que as comissões de inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão: a proteção dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrada vale perante os inquéritos parlamentares não devendo estes inquéritos transformar-se em “processos penais” apócrifos sem a observância dos princípios constitucionais e legais vinculativos destes. Os limites entre esfera privada e interesse público é difícil de estabelecer, designadamente quando, por vezes, os inquéritos se referem a deputados e o comportamento destes ameaça o prestígio e reputação do parlamento.

Barroso (2008, p. 7) reforça que “aspectos da vida privada das pessoas, bem como negócios estritamente particulares, não são passíveis de investigação por comissões parlamentares de inquérito, salvo os casos que tenham direta e relevante ligação com o interesse público”. No mesmo sentido, a Suprema Corte entende que ao inquérito parlamentar é atribuída a competência para apurar determinados atos privados, desde que envoltos de interesse público e relacionem-se com a competência das casas do Legislativo³³.

Assim sendo, após delineado especificamente o fato a ser apurado pelos parlamentares, Alves (2004, p. 190) apresenta, sistematicamente, cinco planos sob os quais devem ser desenvolvidos os questionamentos condutores dos inquéritos parlamentares, quais sejam o plano da existência, legalidade, topografia, tempo e quantitatividade.

As respostas dos questionamentos elucidarão, respectivamente, se o fato existiu ou não, se constituiu infração penal e ou ilícito civil e administrativo, o local em que ocorreu, o tempo em que ocorreu e qual o prejuízo decorrente do fato. Entretanto, o inquérito parlamentar deve observar a limitação temporal e a data limite para se alcançar os resultados esperados.

O prazo certo é, por fim, a terceira exigência constitucional e diz respeito a temporariedade de funcionamento das CPIs que, por serem comissões temporárias, são criadas para apurar questão específica em determinado período. No contexto parlamentar, que lida com aflorados ânimos políticos, esse requisito torna-se elementar para evitar que as

³³ Vide trecho do acórdão proferido pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do MS 33751, rel. min. Edson Fachin, j. em 15/12/2015, trecho *in verbis*: “2. A Comissão Parlamentar de Inquérito detém atribuição para investigação de atos praticados em âmbito privado, desde que revestidos de potencial interesse público e cujo enfrentamento insira-se, ao menos em tese, dentre as competências do Congresso Nacional ou da respectiva Casa Legislativa que lhe dá origem”.

apurações se prolonguem indefinidamente em detrimento de outras pautas relevantes do Poder Legislativo.

Para Santi (2007), o objetivo do prazo certo é evitar que o inquérito parlamentar seja usado de forma arbitrária e abusiva. Aduz que se fosse operado sem limite de tempo, perderia sua natureza excepcional e, nesse sentido,

O prazo certo, por sua vez, tem por finalidade impedir que a CPI - um instrumento excepcional e, por isso mesmo, dotado de poderes especiais - se converta em um mecanismo de arbítrio e abuso do Legislativo, o que ocorreria se tivesse ela a possibilidade de funcionar por período indeterminado, perdendo, dessa maneira, obviamente, o seu caráter excepcional (p. 42).

Por certo, a pertinência temporal das CPIs é preceito constitucional indispensável para a casa legislativa, que organizará o início da agenda dos trabalhos consoante o prazo apresentado no requerimento de criação. Alves (2004, p. 187) assevera que o prazo certo de funcionamento “passou a constituir um direito subjetivo dos investigados”, enfatizando que os envolvidos na apuração parlamentar não devem estar sujeitos à vontade dos investigadores políticos que, muitas vezes, podem vir a buscar a satisfação de seus próprios interesses por meio da apuração.

Sobre o tema, a Suprema Corte vem, por meio de seus julgados, delineando os contornos de relevantes questões que cerceiam a exigência do prazo certo, tais quais a obrigatoriedade de constar expressamente definido no requerimento de criação como um dos três requisitos fundamentais³⁴ e a possibilidade de prorrogações, inclusive subsequentes, desde que respeitada a legislatura, que possui o período de 04 (quatro) anos³⁵. Sobre o entendimento jurisprudencial, Cavalcante Filho esclarece que

Assim, chega-se à conclusão de que o Regimento Interno de cada Casa pode estabelecer o prazo de duração da CPI, prazo esse que é inclusive passível de prorrogação (ou de várias prorrogações sucessivas), desde que respeitada a exigência legal de que jamais se ultrapasse a legislatura – é dizer, uma CPI instaurada em uma legislatura na pode ultrapassá-la. Nada impede, porém, que, havendo interesse político, a nova legislatura crie nova CPI, com a finalidade de investigar os mesmos fatos que eram objeto de apuração pela comissão extinta (2021, p. 185).

³⁴ Nesse sentido acórdão proferido pelo Tribunal Pleno no julgamento do MS 37.760, rel. min. Roberto Barroso, j. em 14/04/2021.

³⁵ Vide trecho de acórdão proferido pelo Tribunal Pleno quando do julgamento do HC 71.193, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. em 06/04/1994, trecho *in verbis*: “3. A duração do inquérito parlamentar - com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas - é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5º, § 2º, da L. 1579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito”.

Em suma, incumbe à minoria parlamentar, quando da apresentação do requerimento de criação, indicar o prazo de funcionamento da comissão a fim de garantir a objetividade e promover a transparência no processo investigatório que resultará em um conclusivo relatório final, não sendo vedado, de forma alguma, que a CPI elabore relatórios parciais das suas conclusões até o momento. Destaca-se que “qualquer que seja o resultado de suas investigações, as CPIs não podem anular atos do Executivo” (Mendes e Branco, 2022, p. 1049), devendo haver a responsabilização após a tramitação na via processual adequada perante o Poder Judiciário para se obter esse resultado. Sobre o relatório conclusivo do inquérito parlamentar, Sandoval afirma que

Não é possível ao relatório tomar a natureza, em suas conclusões, de peça semelhante às sentenças judiciais ou de uma denúncia, que são atos privativos do Poder Judiciário e do Ministério Público. Repete-se: Comissão de inquérito não julga, apenas investiga e, por via de consequência, o relatório deve conter, apenas, os resultados das investigações e deliberações realizadas nos trabalhos da comissão, podendo acrescentar projeto de resolução para o aprimoramento das leis (2001, p. 51).

O STF reforça que incumbe aos parlamentares decidirem se é, ou não, a hipótese de remeter suas conclusões e orientações expostas no relatório final aos órgãos competentes³⁶ bem como quais serão os documentos que acompanharão as suas conclusões. A Lei Maior determina que, portanto, se for o caso, o relatório será encaminhado ao Ministério Público para dar seguimento a persecução acusatória dos responsáveis³⁷.

No entanto, é importante destacar que a remessa do relatório final não está necessariamente restrita ao Ministério Público, como estabelecido na Lei nº 13.367/16, que será abordada nos próximos tópicos, sendo possível que os parlamentares encaminhem as suas conclusões para, dentre outros órgãos³⁸, a Advocacia-Geral da União.

³⁶ Vide trecho de decisão monocrática proferida pelo rel. min. Maurício Corrêa quando do julgamento do MS 23.970, j. em 29-5-2001, *in verbis*: “A Constituição Federal, no § 3º do seu artigo 58, dispõe que as conclusões da CPI, “se for o caso”, serão encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores. Ora, somente a Comissão poderá decidir se se verifica, ou não, a hipótese do referido encaminhamento das conclusões, o que não implica, necessariamente, que sejam elas acompanhadas dos documentos sigilosos”.

³⁷ Inclusive, o Supremo reforça que o ato de encaminhamento do relatório final, por si só, não é sinônimo do indiciamento. Vide trecho de acórdão proferido pelo Tribunal Pleno, rel. min. Cármen Lucia, quando do julgamento do HC 95277, j. em 19/12/2008: “2. O encaminhamento do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito, com a qualificação das condutas imputáveis às autoridades detentoras de foro por prerrogativa de função, para que o Ministério Público ou as Corregedorias competentes promovam a responsabilidade civil, criminal ou administrativa, não constitui indiciamento, o que é vedado linha da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal”.

³⁸ Vide de acórdão proferido pelo Tribunal Pleno, rel. min. Celso de Mello, quando do julgamento do MS 34.864, j. em 05/10/2018, trecho *in verbis*: “Possibilidade de encaminhamento do relatório final, com as respectivas conclusões, não só ao Ministério Público, o que traduz exigência constitucional mínima (CF, ART. 58, § 3º, “*in fine*”), mas, também, a outros órgãos e autoridades estatais (lei nº 1.579/52, art. 6º-a, incluído pela lei nº 13.367/2016), como o departamento de Polícia Federal”.

2.1.1. Da natureza jurídica do inquérito parlamentar

Tomando as diretrizes constitucionais como ponto de partida, passemos, antes de analisarmos os efeitos na legislação, para a análise da natureza jurídica do inquérito parlamentar, passo que será fundamental para compreendermos a finalidade da aplicação das normas, a essência e os princípios que incidirão no instituto, bem como quais são os remédios processuais utilizados com frequência para provocar o Judiciário.

No mais, compreendermos a natureza jurídica das CPIs suplementará a questão principal da presente pesquisa, qual seja a discussão acerca da *lege ferenda*, com a introdução de uma legislação mais precisa e adequada, fazendo jus a expressividade que é tão característica do inquérito instalado pelas casas do Poder Legislativo.

Por certo, o disciplinamento das Comissões Parlamentares de Inquérito na Lei Maior é de máxima importância para o assunto em questão, destacando, nas palavras de Sandoval (2001, p. 33), sua “natureza jurídico-constitucional”. Nesse sentido, Carajelescov (2007, p. 214) destaca ser fundamental à demarcação da natureza jurídica das CPIs, órgãos não-permanentes, a percepção de que são constitucionalmente protegidas, vindo a ser “instrumentos (meios) dotados de maior eficiência e racionalidade, dos quais se vale o Legislativo”.

Barroso (2008, p. 3 apud Horta, 1968, p. 36) destaca a “natureza instrumental da comissão de inquérito”, o que é perceptível ao observarmos as CPIs enquanto parte fragmentada da casa legislativa em que será instalada, compostas por um conjunto de parlamentares que debruçar-se-ão sobre a apuração de um tema específico por prazo certo e, por isso, são órgãos fracionários, colegiados e temporários. Ainda, são órgãos auxiliares na medida em que, além de colaborarem para o exercício fiscalizatório do Legislativo, suas conclusões podem vir a subsidiar edições normativas, bem como são órgãos autônomos, possuindo liberdade para organizar a sua própria agenda de trabalho e desenvolvimento das pautas a serem investigadas.

Para isso, Alves (2004, p. 122) complementa que o inquérito parlamentar será classificado de acordo com a finalidade da sua instalação, podendo ser uma *investigação político-legislativo*, caso destinado a investigar improbidades no Governo e ou Administração Pública, ou *investigação de aspectos de ordem social ou econômica*, caso a apuração desdobre-se em auxílio a função legislativa da casa.

No tocante a natureza jurídica das CPIs, Peixoto (2007, p. 291) aponta que pode ser observada em dois aspectos, um formal e outro material. No primeiro, aduz que as CPIs

possuem natureza de comissão temporária, enquanto em relação ao seu conteúdo, “a natureza jurídica do inquérito parlamentar é *sui generis*, visto que se diferencia substancialmente dos demais inquéritos pelo seu caráter eminentemente político”.

Observando a natureza inquisitorial do inquérito parlamentar quando do exercício da função de fiscalização, Cavalcante Filho (2021, p. 180) afirma que as CPIs são “órgãos fracionários do poder Legislativo, de natureza temporária, e que instauram um procedimento investigatório de natureza política, embora possua alguns pontos de semelhança com as investigações criminais”. No mesmo sentido, Nunes Junior assevera que

Sobre o conceito e a natureza das comissões parlamentares de inquérito, pode-se afirmar que esses organismos são um dos meios pelos quais o Parlamento exerce sua função fiscalizadora, no plano político-administrativo, mediante uma atividade investigativa, com poderes próprios das autoridades judiciárias (2016, p. 60).

Para Frota (2010), a natureza jurídica das CPIs transcende a do procedimento administrativo inquisitorial preparatório conduzidos por Delegados ou Promotores, como os inquéritos policiais e civis, na medida em que as Comissões irão produzir um relatório final definindo as conclusões dos parlamentares sobre a controvérsia analisada, ainda que desprovida de cunho decisório, enquanto aqueles (inquérito policial e ou civil) apenas subsidiam a discussão que se desenrolará na esfera judicial. Em suas palavras,

A natureza jurídica do inquérito parlamentar transcende a de típico procedimento administrativo inquisitorial, como os presididos pelos Delegados de Polícia (inquéritos policiais civis e federais) e pelos membros do Ministério Público (inquéritos civis e procedimentos administrativos inominados). Diferente dos Órgãos Policiais e Ministeriais, cujas existências ultrapassam a de seus inquéritos, a Comissão Parlamentar de Inquérito dura enquanto estiver em curso o único inquérito parlamentar sob seus auspícios, estando um atado ao outro como irmãos siameses, à semelhança da maioria das Comissões Disciplinares (ou Comissões de Disciplina), condutoras (*exempli gratia*, na seara federal) do inquérito administrativo (salvo as situações em que entes estatais possuem Comissões Permanentes de Disciplina).

Vejamos que a norma disposta no §3º do art. 58 da Lei Maior têm por objeto disciplinar os poderes, a criação e traça as regras quanto à composição e funcionamento das CPIs, razão pela qual, baseando-se na classificação apresentada por Barroso³⁹ (2006), pode-se

³⁹ Barroso (1991) esclarece que as normas materialmente constitucionais podem ser de normas de organização, normas definidoras de direito ou normas constitucionais pragmáticas. As de organização almejam estruturar e disciplinar o funcionamento do Poder Político, se dirigindo geralmente aos Poderes do Estado e seus agentes, tal como, por exemplo, definindo as competências dos órgãos constitucionais, criando órgãos e traçando diretrizes quanto ao seu funcionamento. As normas definidoras de direito são aquelas que podem ser agrupadas, nas palavras do autor (1991, p. 444), “em quatro grandes categorias, compreendendo: direitos individuais (art. 5º), direitos políticos (arts. 12 a 17), direitos sociais (arts. 6º e 7º) e direitos difusos”. Por fim, as normas constitucionais pragmáticas são aquelas que, *in verbis* (1991, p. 444), “veiculam princípios, desde logo observáveis, ou traçam fins sociais a serem alcançados pela atuação futura dos poderes públicos”, tais como a função social da propriedade, o incentivo à cultura, à pesquisa, entre outros.

dizer que é uma norma constitucional de organização. Assim sendo, ponderamos que, quanto a natureza jurídica das CPIs, são órgãos constitucionalmente previstos e, portanto, vinculadas às diretrizes expostas na Lei Maior, incumbidas de conduzir procedimentos investigatórios parlamentares⁴⁰ de natureza jurídica-política⁴¹.

No entendimento da Suprema Corte, a criação das Comissões Parlamentares de Inquérito é prerrogativa político-jurídica das minorias parlamentares⁴² e, após serem criadas, tornam-se uma projeção orgânica do Legislativo e *longa manus* do Congresso Nacional⁴³, empreendem investigações de natureza política⁴⁴ qualificadas como procedimento jurídico-constitucional, revestidas de autonomia e dotadas de finalidade própria⁴⁵, que podem figurar como ato preparatório ou auxiliar do processo legislativo e das demais ações das casas do Congresso⁴⁶.

Dentre os efeitos que a natureza constitucional produz, verificam-se implicações diretas na escolha dos instrumentos processuais que são geralmente utilizados para se obter, de maneira imediata, a tutela jurisdicional perante o Supremo Tribunal Federal⁴⁷ a fim de se dirimir os possíveis conflitos que surgem no decorrer da investigação parlamentar, bem como para garantir os direitos dos envolvidos na apuração das CPIs instaladas nas casas do Congresso Nacional.

Adendo importante, como bem reforça Carajelescov (2007) é que a competência jurisdicional sobre atos das CPIs estaduais será da Corte de Justiça do Estado, enquanto dos

⁴⁰ Assim, diz-se que as CPIs são *sui generis*, não sendo conduzido investigações de caráter judicial ou administrativo, mas parlamentar. Nesse sentido, importante as considerações expostas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados ao responder a Consulta nº 10 de 2010, trecho *in verbis*: “Outro ponto que deve nortear nossas respostas é relativo ao fato de a CPI ser um tipo de inquérito *sui generis*, nem administrativo, nem judicial; é inquérito parlamentar e tem regras próprias, que possuem status de normas constitucionais, por disposição expressa da Constituição Federal em seu artigo 58, ainda que estejam definidas na lei ordinária ou nos Regimentos das Casas Legislativas. O procedimento seguido por CPIs é judicialiforme, ou seja, realizado tendo como modelo, no que for cabível, os procedimentos que se realizam no Poder Judiciário”.

⁴¹ Sobre a essência *essentia politica* das CPIs, Mauro Márcio Oliveira (1991, p. 43) afirma que: “O instituto das comissões parlamentares de inquérito no Brasil é, decididamente, um tema de paixão política. Tratado, ora com arroubo, ora com descaso, vê-se prisioneiro de interesses passageiros, ainda que substantivos, e, por isso mesmo, muito pouco estudado com auxílio de métodos científicos. Uma certa “volatilidade” de suas manifestações pode ser uma das razões para até então ter sido um tema pouco atraente para os círculos acadêmicos”.

⁴² MS 37.760 MC, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Roberto Barroso, j. em 14/04/2021.

⁴³ MS 23.452, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Celso de Mello, j. em 16/09/1999.

⁴⁴ MS 37.963, acórdão da Segunda Turma, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. em 09/10/2021.

⁴⁵ MS 23.639, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Celso de Mello, j. em 16/11/2000.

⁴⁶ MS 33.751, acórdão da Primeira Turma, rel. min. Edson Fachin, j. em 15/12/2015.

⁴⁷ Competência originária da Suprema Corte. Vide trecho de acórdão proferido no HC 71.193, rel. min. Sepúlveda Pertence, acórdão proferido pelo Tribunal Pleno, j. em 06/04/1994: “Ao Supremo Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar habeas-corpus e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, i, da Constituição, e a comissão parlamentar de inquérito procede como se fora a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal ou o Congresso Nacional”.

atos das CPIs municipais será “do juízo estadual cível ou da fazenda pública, nas comarcas em que houver esta especialização” (p. 188).

Sobre os remédios constitucionais a serem manejados, Mendes e Branco (2022, p. 1045) aduzem que

A Comissão está vinculada à Casa Legislativa em que surge, e os seus atos são imputáveis a essa mesma casa. Isso traz consequências relevantes, do ponto de vista da competência jurisdicional para apreciar os seus atos. Uma CPI no âmbito do Congresso Nacional sujeita-se ao controle judicial, por meio de *habeas corpus* ou de mandado de segurança, diretamente pelo Supremo Tribunal Federal.

No mesmo sentido, ao empreender análise sobre o controle jurisdicional de atos das CPIs, Sandoval (2001) debruça-se sobre o *Habeas Corpus* e o Mandado de Segurança enquanto instrumentos jurídicos de relevância para a tutela de direitos e garantias fundamentais, precisamente porque ambos versam, justamente, sobre impedir, ou reprimir rapidamente, eventual lesão de essenciais bens jurídicos protegidos pela Lei Maior. Sobre o cabimento dos instrumentos de controle, Alves complementa que

Os instrumentos que têm propiciado aos órgãos do Poder Judiciário o controle de legalidade dos atos praticados por comissões parlamentares de inquérito, considerando o seu exíguo prazo de funcionamento, são o mandado de segurança e o *habeas corpus*. O mandado de segurança tem por escopo garantir o exercício de direito líquido e certo, expressamente reconhecido na lei – em sentido amplo –, “*não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público*” (CF, art. 5º, inc. LXIX). Já o *habeas corpus* objetiva proteger o indivíduo que esteja sofrendo “*ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder*” (CF, art. 5º, inc. LXVIII) (2004, p. 304).

Os *writs*, consoante entendimento da Suprema Corte⁴⁸, deverão ser direcionados ao Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito “que, na ordem jurídica, a representa” (Sandoval, 2001, p. 142) e, portanto, possui legitimidade passiva. Tais remédios processuais devem ser manejados durante o curso das apurações parlamentares, na medida em que a Corte⁴⁹ julgará prejudicado o *Habeas Corpus* e o Mandado de Segurança com a conclusão dos trabalhos investigatórios, ocasião na qual não existirá mais a legitimidade passiva do órgão⁵⁰,

⁴⁸ Vide trecho de decisão monocrática proferida pelo rel. min. Celso de Mello quando do julgamento de medida cautelar no MS 23791, j. em 28/05/2001: “E, ao proceder a esse exame, excludo, preliminarmente, da relação processual, a Mesa da Câmara dos Deputados, eis que - segundo enfatizado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - somente a Comissão Parlamentar de Inquérito, institucionalmente representada por seu Presidente, dispõe de legitimidade ad causam, para figurar no polo passivo do processo mandamental (RTJ 169/511- 514, Rel. Min. PAULO BROSSARD - MS 23.444-DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA)”.

⁴⁹ MS 23.852, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 28/06/2001.

⁵⁰ MS 38.153, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Dias Toffoli, j. em 21/02/2022.

bem como não serão apreciadas eventuais insurgências contra supostas ilegalidades constantes no relatório final aprovado pelos parlamentares⁵¹.

Após analisarmos os principais remédios constitucionais utilizados para provocar a Suprema Corte, mas antes de adentrarmos no *meritum* do controle jurisdicional dos atos praticados por CPIs, faz-se imprescindível concluir a exegese das normas que regulam as apurações parlamentares no âmbito do ordenamento jurídico pátrio.

O suscitado controle não é assunto perfunctório, razão pela qual a compreensão acerca da insuficiência de diretrizes claras nos dispositivos que regulamentam as Comissões Parlamentares de Inquérito será de necessária valia para entendermos as vicissitudes que emergem na *práxis*, principalmente ao considerarmos a “separação ou colaboração harmônica entre os poderes e da dificuldade que se impõe a avaliação, diante de cada caso concreto, da interferência constitucionalmente admissível de um Poder na esfera de atribuições e competências do outro” (Carajelescov, 2007, p. 179).

2.2. Do Disciplinamento Infraconstitucional

Consoante observamos, o disciplinamento constitucional sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito é a principal normatização no ordenamento e, portanto, estabelece as diretrizes básicas e cruciais de funcionamento. Incumbe à legislação infraconstitucional a regulamentação mais detalhada e específica, de modo a complementar as disposições estabelecidas na Constituição Federal e contribuir para a organização jurídica.

Por certo, um disciplinamento infraconstitucional completo e sistematizador das CPIs subsidiaria a concretização da essência axiológica do inquérito parlamentar, qual seja, apurar o fato determinado através de uma investigação parlamentar responsável e transparente, satisfazendo ao interesse público com a fiscalização e respeitando os valores democráticos, tornando mais árdua a instrumentalização das Comissões Parlamentares de Inquérito como instituto de manobra pelos parlamentares que objetivam, unicamente, atender a seus interesses políticos.

Com efeito, uma legislação integralmente direcionada a regulamentar as CPIs proporcionaria maior previsibilidade e estabilidade ao processo investigatório, com regras

⁵¹ Vide trecho de acórdão proferido pelo Tribunal Pleno quando do julgamento do MS 25.992, rel. min. Carlos Britto, j. em 22/11/2007: “É irrelevante o fato de o mandado de segurança impugnar suposta ilegalidade do relatório final, e não de atos investigatórios praticados pela CPI. Tal circunstância, ao contrário, reforça a inviabilidade desta ação, dado que voltada à antecipação de um pronunciamento judiciário que apenas se dará se e quando ajuizada a concernente ação penal”.

claras e definidas em um *codex*, unificando as balizas que, atualmente, encontram-se dispersas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Nesta esteira, cumpre-nos examinar, adiante, as disposições em pleno vigor atinentes à matéria, a fim de detectar seus hiatos e limitações, e propor sugestões normativas factíveis, no próximo e último capítulo, para o aprimoramento da regulamentação das Comissões Parlamentares de Inquérito.

2.2.1. *Lege Lata*: A Lei Federal nº 1.579/52, com as alterações

Em 18 de março de 1952, 36 anos antes da promulgação da nossa Constituição Cidadã, o então Chefe do Poder Executivo, Getúlio Vargas, sancionou a Lei nº 1.579 que dispõem sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito e, após sofrer pontuais alterações, encontra-se em vigência até os dias atuais. A Lei Ordinária em questão teve a sua origem no Projeto de Lei nº 04/1948, iniciado na Câmara dos Deputados e de autoria do Deputado Plínio Barreto. O rito do processo legislativo que culminou na referida Lei nos permite compreender a intenção do legislador e a *ratio legis* da normatização infraconstitucional.

Desde as discussões iniciais, que se sucederam logo após a proposição do PL em comento, os parlamentares responsáveis pela sua apreciação reconheceram a importância⁵² de uma Lei Ordinária⁵³ para regulamentar o disciplinamento constitucional que dispunha sobre as CPIs à época, qual seja o art. 53 da Constituição Federal de 1946. Sobre a questão, inclusive, em Plenário, em 26 de abril de 1948, o Deputado Barreto Pinto requereu audiência da Mesa da Câmara dos Deputados, alegando que a normatização das CPIs, objeto central do Projeto, deveria ser tratada enquanto ordem regimental de cada casa do Congresso, independentemente de Lei.

Em apreciação, e desconstituindo a argumentação do mencionado Deputado Barreto Pinto, a Mesa reiterou a prévia avaliação pela Comissão de Constituição e Justiça, a qual se manifestou pela constitucionalidade do intento, haja vista que o Projeto de Lei almejava impor diretrizes legais obrigatórias sobre as CPIs, também, para aqueles que não integram as

⁵² Nesse sentido, importante trecho do voto em separado do Deputado Eduardo Duvivier, no parecer de discussões iniciais do PL nº 04/48 elaborado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, em 20 de dezembro de 1947, *in verbis*: “O projeto de autoria do Deputado Plínio Barreto, tem por objetivo dar eficiência e plena execução ao disposto no art. 53 da Constituição, que diz: “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de inquérito, sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros”. E evidente que êsse preceito tornar-se-á ineficiente, se o processo dessas comissões não fôr devidamente regulado por lei e, por esta, tornadas compulsórias as medidas necessárias á obtenção dos meios de prova”.

⁵³ Havia a preocupação de que a norma jurídica em elaboração fosse aplicável tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, razão pela qual aprovaram a Lei Ordinária, norma jurídica de âmbito federal promulgada pelo Congresso Nacional, admissível em suas duas casas.

duas Casas do Poder Legislativo e, por isso, a norma jurídica adequada deveria ser de âmbito federal e promulgada pelo Congresso. *Ad rem*, interessante as conclusões expostas no Parecer nº 2205 de 02 de junho de 1948, da Sala das Sessões da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara (1948, p. 02), *in verbis*

Em plenário, o deputado Barreto Pinto pediu audiência da Mesa da Câmara, por entender que a proposição encerra matéria que independe de lei, e sim de projeto de resolução de cada uma das casas do Congresso Nacional, ou interna de ordem regimental. Manifestou-se a mesma Mesa. A proposição busca firmar regras que obriguem, em relação às Comissões de Inquérito, a quem não participe das casas do parlamento. O assunto foi resolvido por esta Comissão de Justiça. Em parecer inicial, levantei a mesma dúvida. O funcionamento das Comissões de Inquérito só poder ser fixada em lei. A atividade das mesmas não é limitada aos membros do Congresso. Póde envolver pessoas estranhas, estabelecendo devêres ou obrigações e é norma constitucional que “ninguém póde ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 141, § 2º da Constituição Federal). E, além disso, a proposição define crimes e prescreve penas, matéria esta que só em lei póde ser resolvida.

Cumpre salientar que, conforme observamos, a decisão do Poder Legislador em eleger a Lei Ordinária como fonte normativa central para disciplinar as diretrizes das Comissões Parlamentares de Inquérito não foi aleatória, mas sim, baseada na sua potencialidade em conferir maior segurança jurídica, uniformização e legitimidade aos trabalhos desenvolvidos por tais órgãos investigativos.

A Lei, nesse sentido, assumiria papel central na regulação dos trabalhos desenvolvidos durante o inquérito parlamentar, assegurando o adequado exercício da atividade parlamentar, bem como o respeito aos direitos e garantias fundamentais dos investigados e testemunhas. No decorrer da sua tramitação legislativa, o Projeto de Lei sofreu alterações e foi objeto de emendas pelo Senado Federal, culminando na aprovação pelo Congresso Nacional e, posteriormente, na sanção pelo Presidente da República.

A sucinta análise dos escassos dispositivos que integravam o texto da Lei no ano de 1952, primeiro disciplinamento infraconstitucional a tratar sobre CPIs no ordenamento jurídico brasileiro, constitui-se em atividade imprescindível para se compreender o progresso jurídico que resultou no panorama normativo atual sobre os inquéritos parlamentares.

Verifiquemos que o art. 1º tratava sobre a possibilidade de ampla ação das CPIs em pesquisas para apurar os fatos determinados que motivaram a sua criação, enquanto seu parágrafo único determinava que, em caso de o requerimento não ter sido apresentado por um terço da casa legislativa, o plenário deliberaria sobre a criação.

No art. 2º, previu-se a exequibilidade de diligências necessárias, como a requisição de informações e documentos de repartições públicas e autárquicas, transportar-se aos lugares,

e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar depoimento de qualquer autoridade (federal, estadual ou municipal), ouvir os indiciados e inquirir as testemunhas sob compromisso de dizer a verdade.

Os indiciados e testemunhas deverão ser intimados nos termos da legislação penal, consoante dispõe o art. 3º que, em seu parágrafo único, previa a possibilidade de encaminhar a solicitação de intimação ao Poder Judiciário, quando do não comparecimento injustificado, observando a legislação processual penal.

No art. 4º, a Lei previu comportamentos que constituirão crimes, quais sejam, sucintamente, impedir (ou tentar) o regular funcionamento das CPIs e a atuação dos parlamentares, incidindo a pena prevista do art. 329 do CP, bem como o crime de falso testemunho, disposto no art. 342 da legislação penal.

O art. 5º debruçou-se sobre o relatório dos trabalhos das CPIs, que deveria ser apresentado em conclusão por projeto de resolução e, em seus dois parágrafos sobre a possibilidade de relatórios distintos em caso de mais de um fato investigado, que eles podem ser encaminhados antes da conclusão da investigação, e que a CPI deveria terminar com a sessão legislativa em que foi criada, podendo ser prorrogada dentro da legislatura caso deliberação da respectiva Câmara. Por fim, em seu art. 6º, dispôs da aplicação subsidiária das normas do processo penal.

Logo após a entrada em vigência da Lei nº 1.579/52 surgiu relevante discussão, que subsiste até os dias atuais, em relação ao seu campo de ação e, conseqüentemente, o seu âmbito de aplicação perante as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras Municipais. A resposta não é tão objetiva. Por tal razão, bem como a fim de robustecermos a presente pesquisa com controvérsias atuais, diligenciamos perante a CPI dos Atos Antidemocráticos, instalada na Câmara Legislativa do Distrito Federal e que ocupou o centro das atenções nos noticiários, questionando se a suscitada Lei é, de fato, utilizada para a normatização do inquérito parlamentar⁵⁴.

Em retorno à nossa solicitação de informação, na data de 27 de abril de 2023, a CPI dos Atos Antidemocráticos, ora em funcionamento, nos respondeu⁵⁵ esclarecendo que em nível regimental, as CPIs encontram-se normatizadas nos arts. 72 a 74 do RICLDF, sendo a principal fonte normativa para o funcionamento das CPIs a previsão constitucional, cujo

⁵⁴ A resposta ao suscitado questionamento foi solicitado pela pesquisadora autora da presente dissertação perante a CLDF (Demanda nº 110323MP2121LAI) que, em 12 de abril de 2023, por meio do Memorando nº 150/2023-OUVCLDF SEI 1125230, encaminhou a demanda para a Comissão Parlamentar de Inquérito dos Atos Antidemocráticos, instalada na casa.

⁵⁵ Informações prestadas pela CPI dos Atos Antidemocráticos - CLDF. Processo SEI nº 1146599 - 00001-00016376/2023-11, id 1146599v52.

dispositivo foi reproduzido no § 3º do art. 68 da Lei Orgânica do Distrito Federal que, inclusive, introduziu uma nova possibilidade de criação das CPIs além do requerimento apresentado pelos parlamentares (no caso, no mínimo por oito deputados distritais), qual seja a CPI por iniciativa popular, que deverá contar com requerimento subscrito por 1% (um por cento) do eleitorado, contando, ainda, com prioridade sobre as demais.

Quanto à aplicação da Lei nº 1.579/52, a CPI apresentou resposta manifestando-se positivamente, desde que os dispositivos legais não conflitem com as previsões do Regimento Interno da casa, *in verbis*

A questão não é simples. A Lei federal nº 1.579, de 18 de março de 1952, dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Trata-se de lei promulgada ainda sob a égide da Constituição de 1946, tendo sido recepcionada pelo texto da Constituição de 1988. O caput do art. 1º da referida lei, com a redação dada pela Lei federal nº 13.367/2016, assenta que *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 da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado e por prazo certo*. Se por um lado é certo que o processo legislativo constitucional, salvo pontuais exceções (como a adoção, ou não, de medidas provisórias), é norma de repetição obrigatória no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, menos certa é a observância, pelos Estados-Membros, das leis federais, de natureza infraconstitucional, relacionadas ao processo legislativo, tais como a própria lei das CPIs, ou a Lei Complementar federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (*que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*). Somos do entendimento de que as normas de processo legislativo de observância obrigatória pelo Distrito Federal são aquelas que estão no texto da Constituição Federal. De sorte que leis federais, que regulem o processo legislativo, a despeito de a matéria ser também processual (que atrairia a competência legislativa privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal), o aspecto que sobressai é o legislativo, o que implica dizer que deve ser respeitada a autonomia do ente federado em relação ao tema, mormente a do Poder Legislativo do ente federado. Para reforçar esse entendimento, particularmente no tocante às comissões parlamentares de inquérito, o § 3º do art. 58 da Constituição Federal cuidou de asseverar que a disciplina das CPIs, além do disposto na própria Constituição, observará o contido no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. (...) Em arremate, é importante destacar que a Lei federal nº 1.579/1952 é uma norma mista (híbrida), possuindo conteúdo material (tipos penais previstos no art. 4º) e conteúdo processual. E, dentro do conteúdo processual, há dispositivos que tratam de processo penal, de competência privativa da União (disciplina prevista no art. 3º). A prevalência do Regimento Interno da CLDF dá-se, tão somente, no tocante ao processo legislativo (conteúdo dos arts. 5º e 6º-A). Portanto, do ponto de vista normativo, aplicam-se às comissões parlamentares de inquérito da Câmara Legislativa do Distrito Federal, cujo exemplo atual é a dos Atos Antidemocráticos, a Constituição Federal (art. 58, § 3º), a Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 68, § 3º), o Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal (arts. 54 a 57, 70, 72 a 74 e 76 a 88), o Código de Processo Penal e a Lei federal nº 1.579/1952, naquilo que não conflitar, em processo legislativo, com o Regimento Interno da CLDF.

Consoante abordamos no capítulo antecedente, aplicam-se às CPIs que não são instaladas nas casas do Congresso Nacional determinadas restrições ao exercício de seus

poderes. Para Alves (2004), ao enfatizar a autonomia dos entes e aduzir estar acompanhado por outros doutrinadores⁵⁶, a suscitada legislação é uma Lei Federal e seu campo de atuação restringe-se à União, as casas do Congresso Nacional, com exceção das disposições sobre eventuais procedimentos processuais penais e crimes, em suas palavras

A necessidade de legislação local dispendo sobre a aplicação das normas da lei federal no âmbito local decorre, também, do fato de que não se pode adotar o princípio inverso da analogia *in bonam partem*, ou seja, a analogia *in malam partem*. É que, em razão da autonomia político-administrativa das unidades da Federação, a cada ente político cabe legislar sobre matérias de seu peculiar interesse, ressalvadas aquelas a cuja competência legiferante a Constituição tenha fixado reserva. Na Câmara dos Deputados, esse assunto foi objeto de discussão, quando da apresentação do projeto de lei nº 3.507, pelo deputado Herbert Levy, ainda na vigência da Constituição de 1946, que propôs estender as normas da Lei nº 1.579/52 aos inquéritos parlamentares estaduais e municipais, o que acabou não se concretizando (p. 148).

A problemática acerca da aplicação plena de todas as disposições contidas na Lei nº 1.579/1952 no âmbito das CPIs que não são instaladas nas Casas do Congresso Nacional tem sido objeto de recorrentes questionamentos no universo jurídico. De fato, a “Lei n. 1579/72 que regula as Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara dos Deputados e no Senado Federal nenhum dispositivo contém sobre sua aplicação aos Estados e Municípios” (Sandoval, 2001, p. 146). A norma deveria ter sido clara e inequívoca no tocante à sua abrangência de aplicação com o propósito de conferir, de modo expresso e inequívoco, o âmbito regulatório dos inquéritos parlamentares.

Em sucinta investigação da *práxis* forense, observa-se a utilização das disposições contidas na Lei nº 1.579/1952⁵⁷ como fundamentação complementar para deliberação sobre diretrizes de funcionamento de Comissões Parlamentares de Inquérito que não foram instaladas por quaisquer das duas Casas do Congresso.

⁵⁶ Cita Francisco Campos, Gilberto Passos de Freitas e Hely Lopes Meirelles. Em vertente contrária, que avalia que a Lei nº 1.579/52 é uma *Lei Nacional* e, portanto, alcançam a todos os entes da Federação, menciona Alexandre Lúcio Costa, Antonio Tito Costa, José Nilo de Castro, Uadi Lammêgo Bulos e Plínio Salgado. Em sua obra, Alves (2004) esclarece haver uma distinção entre *Lei Federal* e *Lei Nacional*, explicando que apesar de ambas serem editadas pela União, a primeira tem campo de validade restrito à União, enquanto a segunda alcança, também, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

⁵⁷ Nesse sentido, vejamos, por exemplo, Acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal nº 244469, proferido pelo Conselho Especial nos autos no processo 0001157-32.2006.8.07.0000 (20060020011574MSG), Relator Desembargador Hermenegildo Gonçalves, j. em 04/04/2006, a fim de solucionar controvérsia instaurada sobre a CPI da Educação (req. 2122/2005) da Câmara Legislativa do Distrito Federal, trecho *in verbis*: “2. Já a Lei 1.579/52 regulamenta o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito e autoriza, assim como o texto constitucional, a sua prorrogação. Cuida-se, portanto, de norma meramente regimental, excluída do controle judicial, sob pena de flagrante ofensa ao postulado da separação de Poderes. 3. Não havendo fundamentos que convençam da relevância jurídica para modificar a decisão atacada, subsiste a decisão adotada pelo relator (art. 7º da Lei 1.533/51)”. Outro precedente, acórdão proferido pelo Conselho Especial do TJDFT sobre controvérsia desencadeada durante CPI para se apurar a grilagem de terras públicas, instalada na Câmara Distrital (Acórdão 80568, HBC686095, Relator: CARLOS AUGUSTO FARIA, CONSELHO ESPECIAL, data de julgamento: 6/6/1995, publicado no DJU SEÇÃO 3: 12/6/1996. Pág. 9).

A Lei em referência, com seu reduzido número de dispositivos, instituiu instruções procedimentais amplas, as quais, por tal razão, não ostentam a mesma eficácia com papel de protagonismo que teriam se estabelecessem um conjunto de normas imperativas a serem observadas por todos os envolvidos no processo. Talvez essa seja a razão pela qual seus dispositivos sejam, usualmente, utilizados a título de complementação argumentativa, não sendo erigidos ao patamar de elemento central para a solução de controvérsias que surgem durante os trabalhos desenvolvidos no inquérito parlamentar.

No decorrer do tempo, sucederam-se atualizações nos dispositivos da suscitada legislação, por meio da Lei nº 13.367 de 2016, bem como o ingresso no ordenamento jurídico de outras leis que, de algum modo, normatizaram questões de âmbito das CPIs, sendo elas a Lei nº 10.001 de 2000, a Lei nº 10.679 de 2003 e na Lei Complementar nº 105 de 2001. No tocante as três últimas normas legais mencionadas, Nunes Junior nos adianta, resumidamente, que

A Lei nº 10.001/2000, que "dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito", pretendeu dar celeridade a esses procedimentos para que haja, de fato, punição aos acusados a partir das conclusões constantes do relatório. A Lei nº 10.679/2003, que "dispõe sobre a atuação do advogado em depoimento perante comissão parlamentar de inquérito", veio alterar a Lei nº 1.579/1952 para acrescentar o § 2º ao seu art. 3º, cujo teor diz que "o depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta". A Lei Complementar nº 105/2001, que "dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências", estabelece, no § 1º do seu art. 4º, que "as comissões parlamentares de inquérito, no exercício de sua competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações e documentos sigilosos de que necessitarem, diretamente das instituições financeiras, ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários". O § 2º do mesmo artigo diz que essas solicitações "deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito" (2016, p. 63).

Cumpre-nos, doravante, proceder à análise de cada uma das leis em questão, de forma breve, porém contemplando os principais temas, seguindo a ordem cronológica de suas respectivas promulgações.

A Lei nº 10.001/00⁵⁸ estabelece, em seus cinco artigos, disposições de natureza processual a fim de se tornar mais célere as providências que possam vir a ser tomadas pelo Ministério Público, e outros órgãos, com base nas conclusões das CPIs. Assim, seus dispositivos originariamente dispunham sobre o prazo de trinta dias para que a autoridade

⁵⁸ Com referência à sua gênese, a casa legislativa iniciadora foi o Senado Federal, sendo iniciativa do Senador Ramez Tebet por meio do PLS nº 158 de 1999 em 22 de março de 1999.

responsável informe a casa legislativa quais serão as providências adotadas ou a razão da omissão.

Regulam, também, a prioridade na tramitação dos processos com origem em apurações das Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas nas casas do Congresso Nacional, estabelecendo a ordem de precedência desses processos em relação aos demais, com a exceção de pedidos de *Habeas Corpus*, *Habeas Data* e Mandado de Segurança. O descumprimento dessas normas enseja a responsabilização da autoridade administrativa, civil e penalmente. Sobre a legislação, Alves ponderou, criticamente, que

O texto legal em destaque objetiva, portanto, dar executoriedade às conclusões das comissões parlamentares de inquérito, para o que não poupou o legislador esforços, inclusive se valendo de bravatas, como as indicadas no artigo 4º da mesma lei, que faz referência à aplicação de penalidades civis, penais e administrativas - nenhuma indicada -, além de estabelecer obrigações a órgãos e Poderes, em tudo desvirtuando a autonomia e independência das unidades da Federação, consagradas na Lei Maior (2004, p. 152).

As diretrizes estabelecidas na legislação foram objeto de judicialização. A Procuradoria-Geral da República propôs perante o Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 5351, requerendo a declaração de inconstitucionalidade de trechos do art. 2º, caput, e seu parágrafo único, que dispunham sobre obrigações temporais a serem seguidas pelas autoridades, bem como dos arts. 3º e 4º, que tratavam sobre a prioridade na tramitação e a possibilidade de responsabilização da autoridade.

A fundamentação predominante pela Procuradoria foi de que as diretrizes de caráter processual, incluídas pela legislação em questão, revestiam-se de inconstitucionalidade formal, diante do fato de que eventuais atribuições dos membros do Ministério Público somente podem ser impostas por lei complementar de iniciativa do Procurador-Geral, havendo violação a competência e autonomia funcional do *Parquet*.

Em julgamento da ADI 5351, a Suprema Corte decidiu pela competência da União na criação de leis que regulem a ordem de preferência no trâmite de processos e, portanto, pela constitucionalidade da prioridade de tramitação estabelecida na Lei nº 10.001/00, em virtude da relevância dos trabalhos conduzidos pelas CPIs, que se debruçam sobre fatos revestidos de interesse público. Entretanto, decidiu-se pela inconstitucionalidade formal e material dos trechos que estabelecem determinações ao *Parquet* sobre obedecer ao prazo de trinta dias ou justificar a omissão⁵⁹.

⁵⁹ Vide trecho do voto vencedor a integrar o acórdão proferido pelo Tribunal Pleno na ADI 5351, rel. min. Cármen Lúcia, j. em 21/06/2021: “É formalmente inconstitucional a Lei n. 10.001, ao dispor sobre atribuições ministeriais no caput e parágrafo único do art. 2º e no art. 4º, pois usurpada iniciativa reservada pela Constituição

A deliberação não obteve unanimidade no âmbito do Tribunal Pleno, uma vez que o Min. Gilmar Mendes divergiu do voto da Relatora Min. Carmén Lúcia, votando pela improcedência integral da ADI e reconhecendo a constitucionalidade plena da Lei.

Em 10 de janeiro de 2001, entrou em vigor a Lei Complementar nº 105, conhecida como a Lei do Sigilo Bancário, instituindo regras sobre a confidência das operações bancárias no país, que só podem ser quebradas mediante decisão do Poder Judiciário e ou em casos específicos. Em seu art. 4º, § 1º e 2º, expressamente considerou-se legítima a quebra de sigilo bancário por determinação de CPIs instaladas pelo Poder Legislativo Federal, desde que o requerimento seja previamente aprovado pelo Plenário e se mostre necessário ao exercício investigatório.

Com relação a este tópico, abordando-o de forma mais abrangente, versando a possibilidade não só da quebra de sigilo bancário, mas também, da quebra de sigilo fiscal, telefônico e telemático, Mendes e Branco (2022) apresentam, a partir da jurisprudência da Suprema Corte⁶⁰, considerações relevantes acerca do direito ao sigilo, cuja violação, como previsto na Lei, por meio de diligências e requisições de documentos, pode ser determinada por uma Comissão Parlamentar de Inquérito,

O STF adere ao pressuposto de que não há direitos ou garantias de caráter absoluto; por isso, certas garantias, como a do sigilo bancário, em casos concretos, cedem a valores constitucionais concorrentes. Ademais, o direito ao sigilo bancário representaria *“uma projeção do direito à intimidade, [que] não se acha submetida ao princípio da reserva de jurisdição”*; por isso, a Lei n. 4.595/64, ao admitir, no art. 38, § 1º, a quebra do sigilo bancário a pedido de CPI, foi tida como recebida pela ordem constitucional em vigor. Haveria, em tais hipóteses, de se efetuar *“um juízo de ponderação, à luz do princípio da proporcionalidade, entre o interesse público na produção da prova visada e as garantias constitucionais de sigilo e privacidade por ela necessariamente comprometidas”*. Essa ponderação há de apurar se não se pode obter a informação relevante por outro meio menos danoso a essas garantias. A CPI, portanto, pode requerer a quebra de sigilo bancário. Nessa mesma linha, o STF reconhece a prerrogativa de a CPI quebrar sigilo fiscal dos seus investigados, bem assim o sigilo telefônico. Da mesma forma, é dado romper o sigilo telemático. (...) O poder de quebrar sigilo bancário não se restringe às CPIs abertas no Congresso Nacional; estende-se também aos inquéritos legislativos instaurados nas Assembleias Legislativas estaduais, não sendo legítimo que o Banco Central se recuse a fornecer-lhes os dados que lhe são requeridos (p. 1057).

da República ao Presidente da República para tratar sobre normas gerais para a organização do Ministério Público (al. d do inc. II do § 1º do art. 61 da Constituição da República) e versada matéria reservada a lei complementar de iniciativa do chefe do Ministério Público estadual (§ 5º do art. 128 da Constituição da República). (...) Constata-se, ainda, inconstitucionalidade material na norma posta no caput e parágrafo único do art. 2º e no art. 4º da Lei n. 10.001/2000 por ofensa à autonomia e à independência do Ministério Público, asseguradas pelo § 2º do art. 127 e pelo § 5º do art. 128 da Constituição da República”.

⁶⁰ Os Autores mencionam o MS 23.452, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 16/09/1999; MS 23.491, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 02/08/1999; MS 23.639, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Plenário, j. em 16/11/2000; MS 23.466, rel. min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, j. em 17/06/1999; MS 23.812, rel. min. Cezar Peluso, decisão monocrática, j. em 17/02/2006 e ACO 730, rel. min. Joaquim Barbosa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/09/2004.

Ao analisar os requisitos necessários para a determinação de quebra de sigilo, Carajescov (2007) ressalta a importância de os parlamentares condutores do inquérito agirem com cautela e máxima atenção, sendo imprescindível que eles ponderem sobre a adequação, a exigibilidade e se o ato é condizente com o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, sendo que este último considerará a ponderação entre os direitos fundamentais dos envolvidos que serão violados e as benesses obtidas em favor do interesse público. Ainda, o autor contribui, de forma concisa, ao afirmar que

As quebras de sigilo devem guardar relação com o objeto das investigações inspiradoras da CPI, isto porque representam a expressão mais aguda do exercício de poderes de investigação excepcionais, os quais têm caráter instrumental em relação ao objeto das investigações parlamentares, servindo, pois, à consecução de um propósito predefinido, de sorte que não poderão ser manejados com legitimidade se visarem à obtenção de elementos probatórios estranhos à finalidade para a qual foi criada a comissão parlamentar de inquérito (2007, p. 146).

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que a Lei Complementar nº 105/01 surgiu “no campo simplesmente pedagógico, no campo pertinente à explicitação do que já decorre da Lei Fundamental”⁶¹. A jurisprudência estabeleceu⁶² que tais afastamentos de sigilo são autorizados de serem determinados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito Federais e Estaduais⁶³ em ato devidamente fundamentado em razões idôneas⁶⁴ e proferido pelo colegiado⁶⁵, desde que atendidos aos requisitos, de forma concorrente e cumulativa⁶⁶,

⁶¹ MS 25.686, rel. min. Marco Aurélio, decisão monocrática, j. em 28/11/2005.

⁶² Vide trecho do MS 25.812-MC, rel. min. Cezar Peluso, decisão monocrática, j. em 17/02/2006, *in verbis*: “Só a concorrência de todos esses requisitos autoriza, perante a ordem constitucional, à luz do princípio da proporcionalidade, a prevalência do interesse público, encarnado nas deliberações legítimas de CPI, sobre o resguardo da intimidade, enquanto bem jurídico e valor essencial à plenitude da dignidade da pessoa humana”.

⁶³ Sobre o assunto, a Corte entende que os vereadores condutores dos inquéritos parlamentares instalados em CPIs Municipais não podem determinar a quebra de sigilo. Nesse sentido, trecho do colhido voto-vista do Min. Dias Toffoli, que integra ao acórdão proferido pelo Tribunal Pleno na ACO 1271, rel. min. Joaquim Barbosa, j. em 12/02/2014: “Na linha do que já foi defendido por alguns Ministros, tanto na assentada anterior desta ação quanto na da ACO nº 730, ressalto que, embora as câmaras municipais também tenham a prerrogativa de instaurar comissões parlamentares de inquérito, não estendo aos legisladores municipais o poder de quebrar os sigilos fiscal, bancário e telefônico, próprio das autoridades judiciais. Adoto como fundamento argumentos já apresentados neste Plenário de que os Municípios não foram dotados pela Constituição de 1988 de Poder Judiciário e, por conseguinte, não detêm poderes inerentes a esse. Se a função judiciária foi negada pela Constituição aos municípios e a comissão parlamentar atua em substituição ao respectivo Judiciário, a prerrogativa da posse de poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais torna-se incompatível com a atuação das comissões parlamentares de inquérito no âmbito das câmaras municipais”.

⁶⁴ A quebra de sigilo não pode ser decretada tão somente com base em matéria jornalística. (MS 24.135, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Nelson Jobim, j. em 03/10/2002; MS 24.982-MC, decisão monocrática proferida pelo presidente Min. Nelson Jobim, rel. min. Joaquim Barbosa, j. em 08/07/2004; MS 25.812-MC, decisão monocrática proferida pelo presidente Min. Nelson Jobim, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 27/01/2006.

⁶⁵ Sobre a formalidade necessária de o colegiado aprovar as quebras de sigilo, trecho de decisão monocrática proferida pelo rel. min. Celso de Mello no MS 24.702, j. em 09/11/2003: “Essa alegação - a de que o princípio da colegialidade teria sido transgredido pela CPI/Narcotráfico - assume relevo jurídico inquestionável, pois, especialmente em tema de quebra de sigilo bancário, reveste-se de nulidade qualquer deliberação de Comissão Parlamentar de Inquérito que deixe de observar o postulado em causa. É preciso ter presente que o princípio da

devendo ser indicado a relevância e a conexão da medida com o que se almeja descobrir a necessidade da quebra, a impossibilidade de se obter o resultado pretendido de outra forma, bem como a restrição temporal da situação em questão.

Ainda, o entendimento jurisprudencial adverte que as informações decorrentes das quebras de sigilo encontram-se sob o manto da confidencialidade, razão pela qual as CPIs, ao receberem as informações, devem restringir o acesso aos documentos⁶⁷, sendo de sua responsabilidade a adoção de procedimentos que impossibilitem torná-los públicos⁶⁸.

Passemos, então, a examinar a norma legal subsequente, originária do Projeto de Lei nº 3.883 de 1997, qual seja a Lei nº 10.679 de 25 de maio de 2003. A casa legislativa iniciadora foi a Câmara dos Deputados, sendo a iniciativa do Deputado Roberto Jefferson. Em sua justificativa de criação (1997, p. 2), evidenciando a axiologia da norma, o Deputado proponente enfatizou a importância da atuação da Defesa no assessoramento de depoimentos prestados no decorrer do inquérito parlamentar, em suas palavras

A Constituição de 1988 conferiu extraordinários poderes a uma CPI. E, graças a isso, têm agido com muita eficiência. Creio que, todavia, algo mais pode ainda ser feito. Refiro-me à atuação de advogado, durante o depoimento de testemunhas e indiciados. Uma CPI sempre está revestida de muita emocionalidade e de um clima tenso. Os holofotes da mídia causam uma certa intimidação, sobretudo para testemunhas menos afeitas à rotina judicial ou aos trabalhos parlamentares. Nunca se impediu a presença de advogado, durante a fase de depoimento. Todavia, dentro do próprio espírito que norteia a atuação desse profissional do Direito (Lei nº 8.906/94, Estatuto da O.A.B.) e da norma inscrita no art. 133 da Carta Política, este projeto busca deixar bem claro esse campo de atuação. O advogado deixará de ser mero espectador do depoimento de seu patrocinado. A exemplo do que ocorre nos procedimentos judiciais, poderá ele comunicar-se com o cliente, a qualquer instante do depoimento orientando-o. Essa participação ativa do advogado será benéfica. Em momentos de dúvida, ao responder a uma pergunta, o depoente poderá valer-se dos serviços profissionais do seu patrono, seja para esclarecer melhor o alcance da resposta, seja para ser esclarecido a respeito das consequências de sua resposta. Ou da sua não resposta, se for o caso. De qualquer modo, se permitida a consulta ao advogado, os trabalhos da CPI não poderão, jamais, ser argüidos de uma eventual restrição na defesa de indiciados ou de possível coação ou constrangimento na tomada do relato das testemunhas.

Assim sendo, com a entrada em vigor da Lei nº 10.679/03, promoveu-se específica alteração na Lei nº 1.579/52, com o fito de tornar expressa a disciplina acerca da atuação dos

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”.

⁶⁶ Quanto aos requisitos, são eles, consoante exposto no ARE 1218738, rel. min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, j. em 23/08/2019: “A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem entendido que a autorização do afastamento dos sigilos fiscal e bancário deverá indicar, mediante fundamentos idôneos, a pertinência temática, a necessidade da medida, ‘que o resultado não possa advir de nenhum outro meio ou fonte lícita de prova’ e ‘existência de limitação temporal do objeto da medida, enquanto predeterminação formal do período’ (MS 25812 MC, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, publicado em DJ 23-2-2006)”.

⁶⁷ MS 38.169-MC, rel. min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, j. em 23/08/2021.

⁶⁸ Rcl 48.529 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021.

causídicos nas Comissões Parlamentares de Inquérito, mediante a inserção do § 2º no art. 3º, garantindo ao depoente o direito de estar acompanhado por sua Defesa, ainda que em reunião secreta. Ainda assim, a atuação plena de advogados nas sessões das CPIs é, por muitas vezes, objeto de contendas, sendo apresentadas ao Poder Judiciário, que vem se manifestando a fim de sistematizar a jurisdição em torno do controverso exercício da advocacia no inquérito parlamentar.

A título de ilustração de uma controvérsia, dentre várias outras relevantes que se deflagram acerca da questão em análise, podemos mencionar o Mandado de Segurança nº 38.076 impetrado pela OAB/DF no STF em face do Presidente da CPI da Pandemia, com intuito de garantir aos advogados o direito de fala, o tratamento condizente com o exercício da advocacia e as condições adequadas para o desempenho da relevante atividade profissional.

Interessante analisarmos outro exemplo em que, 16 (dezesseis) anos antes do caso mencionado acima, a OAB/DF também impetrou *writ* na Corte Suprema, o Mandado de Segurança nº 25.617, em face da CPMI da Compra de Votos, diante do constante constrangimento suportado pelos profissionais, para que fossem garantidos os direitos dos advogados viabilizando o devido exercício de suas prerrogativas durante o inquérito parlamentar.

Em análise ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, percebemos que antes mesmo da inclusão da determinação na Lei nº 1.579/52, a Corte já vinha reforçando a necessidade de observância e respeito a atuação advocatícia⁶⁹, garantindo a esse operador do direito a possibilidade de intervir escrita ou verbalmente ao se verificar uma ilegalidade⁷⁰. Indo além, a jurisprudência da Corte posiciona-se no sentido de que constitui em direito do depoente ser assistido por advogado e poder comunicar-se com ele durante a condução dos trabalhos apuratórios pelas CPIs⁷¹, de forma que eventual transgressão desse direito por parte da Comissão pode vir a autorizar que o depoente e seu patrono se retirem do recinto da inquirição⁷².

⁶⁹ Vejamos decisão monocrática proferida no MS 23.576, pelo min. rel. Celso de Mello, j. em 29/11/1999, trecho: “As prerrogativas legais outorgadas aos Advogados possuem finalidade específica, pois visam a assegurar, a esses profissionais do Direito - cuja indispensabilidade é proclamada pela própria Constituição da República (CF, art. 133) - o exercício, perante qualquer instância de Poder, de direitos próprios destinados a viabilizar a defesa técnica daqueles em cujo favor atuam. Desse modo, não se revela legítimo opor, ao Advogado, restrições, que, ao impedirem, injusta e arbitrariamente, o regular exercício de sua atividade profissional, culminem por esvaziar e nulificar a própria razão de ser de sua intervenção perante os órgãos do Estado. É preciso insistir no fato de que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito, embora amplos, não são ilimitados e nem absolutos”.

⁷⁰ MS 24.118-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 29/10/2001.

⁷¹ HC 100.200, rel. min. Joaquim Barbosa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 08/04/2010.

⁷² HC 135.290-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 28/06/2016.

Nesse sentido, entende-se que aos patronos, que possuem suas prerrogativas dispostas no Estatuto da Advocacia, Lei nº 8.906/94, deve ser assegurado o direito de se fazer uso da palavra⁷³, de ter acesso aos autos das informações obtidas e já introduzidas no inquérito parlamentar⁷⁴, consoante dispõe a Súmula Vinculante nº 14/STF⁷⁵. Analisando esse papel de participação do advogado durante os trabalhos apuratórios parlamentares, Sandoval expressa que

O advogado, ao comparecer a uma reunião ou sessão de Comissão Parlamentar de Inquérito, no legítimo exercício de sua profissão, deverá merecer do Presidente, Relator e demais membros um tratamento digno e respeitoso. Não pode ser visto, em diversas oportunidades, como alguém que ali se encontra para embaraçar os trabalhos da Comissão. Ao contrário, o advogado ali se encontra para *zelar* pela aplicação da *lei* e impedir a prática do *abuso do poder*. Não é verdade que a Comissão Parlamentar de Inquérito tudo pode, porquanto a Constituição e a lei são os únicos instrumentos a guiar os seus poderes de investigação (2001, p. 156).

No dia 05 de dezembro de 2016, a Lei nº 1.579/52 sofreu modificações, sendo promovida alterações em determinados dispositivos, quais sejam os arts. 1º, 2º e o § 1º do art. 3º, que passaram a ter nova redação, bem como foram acrescentados na legislação os arts. 3º-A e 6º-A, em razão da entrada em vigor da Lei nº 13.367. Esta Lei, que promoveu as suscitadas alterações normativas, possui como casa iniciadora o Senado Federal, de iniciativa do Senador Júlio Campos, que apresentou o seu Projeto de Lei do Senado Federal nº 173 no mês de agosto do ano de 1996, vinte anos antes do texto ser transformado na norma jurídica. Em 21 de outubro de 1997, o PLS nº 173/96 foi apresentado perante o Plenário da Câmara dos Deputados, a Casa Revisora, transformando-se no PL nº 3775/1997.

Durante o tramitar bicameral do Projeto de Lei, infere-se que a sua axiologia se relaciona com a *intention legis* de que fosse promovida a adequação da Lei do ano de 1952 ao

⁷³ Vide trecho proferido no MS 30.906-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 05/10/2011: “O Advogado - ao cumprir o dever de prestar assistência técnica àquele que o constituiu, dispensando-lhe orientação jurídica perante qualquer órgão do Estado - converte, a sua atividade profissional, quando exercida com independência e sem indevidas restrições, em prática inestimável de liberdade. Qualquer que seja o espaço institucional de sua atuação, ao Advogado incumbe neutralizar os abusos, fazer cessar o arbítrio, exigir respeito ao ordenamento jurídico e velar pela integridade das garantias jurídicas - legais ou constitucionais - outorgadas àquele que lhe confiou a proteção de sua liberdade e de seus direitos. O Poder Judiciário não pode permitir que se cale a voz do Advogado, cuja atuação, livre e independente, há de ser permanentemente assegurada pelos juízes e pelos Tribunais, sob pena de subversão das franquias democráticas e de aniquilação dos direitos do cidadão”.

⁷⁴ Nesse sentido, HC 87.725-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 18/12/2006: “O sistema normativo brasileiro assegura, ao Advogado regularmente constituído pelo indiciado (ou por aquele submetido a atos de perseguição estatal), o direito de pleno acesso aos autos de investigação penal, mesmo que sujeita a regime de sigilo (necessariamente excepcional), limitando-se, no entanto, tal prerrogativa jurídica, às provas já produzidas e formalmente incorporadas ao procedimento investigatório, excluídas, conseqüentemente, as informações e providências investigatórias ainda em curso de execução e, por isso mesmo, não documentadas no próprio inquérito. Precedentes. Doutrina”.

⁷⁵ Estendeu-se o alcance da disposição sumular para atingir o inquérito parlamentar. Nesse sentido, MS 38.035-MC, rel. min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, j. em 15/07/2021.

novo cenário constitucional introduzido pela Constituição de 1988, a fim de conferir maior transparência e segurança jurídica às CPIs, instrumento fiscalizatório que se tornou cada vez mais essencial no ordenamento. Nesse sentido, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, elaborado em 22 de abril de 2015 pelo Rel. Dep. Manoel Junior, *in verbis*

No mais, ainda dentro do prisma constitucional, não temos restrições à proposição, pois essa, na verdade, procura adequar a Lei 1.579, cujo texto é de 1952, à Constituição de 1988. De igual modo, a temos como jurídica, pois está elaborada com observância dos princípios consagrados em nosso ordenamento, guardando, em relação aos mesmos, coerência. Assim, entre as principais modificações, a proposição pretende, em prol da clareza e da segurança jurídica, com a nova redação ao art. 2º da Lei nº 1.579/1952, ampliar o poder requisitório, antes restrito às repartições públicas e autárquicas, para nele incluir a administração pública direta, indireta ou fundacional. Também pretende alterar o art. 3º, especificamente o seu parágrafo único, para incluir a referência ao art. 219 do Código de Processo Penal e assim reforçar o poder convocatório de testemunhas pela comissão parlamentar de inquérito. À testemunha faltosa poderá ser proposto o processo por desobediência, além da cominação de multa e condenação nas custas expendidas para efetivar as diligências. Cumpre-nos observar que a modificação, em verdade, deve ser proposta ao § 1º do art. 3º da Lei nº 1.579/1952, uma vez que, com o advento da Lei nº 10.679, em 2003, o referido artigo passou a ter uma nova redação com dois parágrafos. Proporemos um substitutivo ao final para, entre outras, abrigar essa modificação. Ainda, na linha da efetividade e clareza na definição dos poderes de uma comissão parlamentar de inquérito, a proposição pretende incluir um artigo pelo qual o seu presidente poderá, em assim deliberando a comissão, solicitar, ao juízo criminal competente, medida cautelar quando houver “indícios veementes da proveniência ilícita de bens.” Tal medida se faz oportuna e adequada ao nosso ordenamento. Ademais pretende tratar da remessa do relatório e dos documentos, entre outros, ao Ministério público e à Advocacia-Geral da União para as medidas cabíveis dentro das respectivas áreas institucionais de atuação. (...) No mérito, diante do fortalecimento institucional dos outros Poderes, seja do Judiciário, que procura efetivar diretamente os princípios constitucionais em descon sideração à legislação ordinária, seja do Executivo com o seu enorme poder fiscal e orçamentário e até legislativo (medidas provisórias), em desprestígio ao Congresso Nacional, consideramos que a investigação e a fiscalização das atividades públicas se impõem ao Legislativo, uma vez que hoje são cada vez maiores os valores a serem distribuídos para o atendimento das necessidades da sociedade complexa em que vivemos. Os desvios e a corrupção não raro são percebidos e explicitados quando as comissões parlamentares de inquérito iniciam e realizam os seus trabalhos. Desse modo, são bem-vindas, à vista de tantos embates em torno do funcionamento das CPIs, todas as iniciativas que procurem explicitar, em prol da clareza e da segurança, os seus poderes.

E, então, houve o sancionamento da legislação que promoveu as alterações na Lei nº 1.579/52, que passou a ter nove dispositivos que estão em vigência até os dias atuais, subsidiando a normatização das CPIs nos Regimentos Internos das casas parlamentares, e regulamentando, de forma abrangente, o § 3º do art. 58 da Constituição Federal. Passemos à análise normativa.

O art. 1º, e seu parágrafo único, são, basicamente, a repetição das orientações previstas na Lei Maior, reforçando os *poderes de investigação próprios das autoridades*

judiciais, além dos previstos nos Regimentos Internos, e a possibilidade de que as CPIs atuem com *ampla ação* nas pesquisas investigatórias. O termo *ampla ação*, que indica abrangência de exercício, pode ser relacionado com a garantia de que as apurações parlamentares sejam plenas quando do desempenho de suas atribuições fiscalizatórias. Teixeira e Frota (2017) debruçaram-se sobre a compreensão do art. 1º e da expressão *ampla ação*, a associando com o devido manejo pelos parlamentários de instrumentos apuratórios, onde afirmam

Ampla alcance em nossa singela visão pode ser definido como uso da totalidade de das possibilidades e instrumentos jurídicos insertos no Ordenamento Jurídico brasileiro, ou seja, que não sejam vedados pela Constituição Federal e legislação infraconstitucional, capazes de auxiliar a pretensão dos parlamentares, afim de alcançar os desígnios das Comissões Parlamentares de Inquérito, quais sejam, a de investigar fato certo e determinado que contenham suspeitas de fraudes e/ou ilegalidades (p. 14).

Após a reprodução das diretrizes constitucionais, em seu art. 2º, a lei dispõe sobre os poderes das CPIs para determinar as diligências que se reputarem imprescindíveis para o desempenho de suas funções constitucionais. No entendimento da Suprema Corte⁷⁶, como observamos no tópico antecedente, os poderes e a faculdade de ordenar os atos instrutórios decorrem do fato de que aos parlamentares foi incumbida a tarefa de representar os interesses do povo, não sendo possível limitar suas diligências, exceto se violarem os direitos e garantias dos envolvidos no inquérito parlamentar.

Além, o segundo dispositivo também prevê os destinatários das requisições das CPIs e, diante da relevância da norma, que vêm sendo constantemente objeto de apreciação pelo Poder Judiciário diante da ausência de diretrizes mais específicas, passemos a observar, de forma singular e em ordem contínua, a possibilidade de (i) convocação de Ministros de Estado e de serem tomados os depoimentos de autoridades federais, estaduais ou municipais, (ii) o poder de ouvir os investigados e inquirir as testemunhas, estas últimas sob o compromisso de dizerem a verdade, (iii) o poder de requisitar informações e documentos da Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, bem como (iv) a capacidade de deslocar-se para os locais onde seja necessária a presença da Comissão, a fim de dar continuidade aos trabalhos investigatórios.

⁷⁶ Vide trecho de acórdão proferido pela Segunda Turma, quando do julgamento do MS 37.970 MC-AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. em 09/10/2021: “II- Bem por isso a Constituição Federal, no seu art. 58, § 3º, investiu as CPIs de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, facultando-lhes “a realização de diligências que julgar necessárias”, porquanto atuam em nome do povo soberano do qual são representantes, não sendo possível, por isso mesmo, opor a elas quaisquer limitações no exercício desse importante múnus público, salvo, como é evidente, se vulnerarem direitos e garantias fundamentais dos investigados, o que não é o caso, na espécie”.

A Constituição Federal, ao dispor sobre as atribuições do Congresso Nacional, em seu art. 50, § 1º e 2º, estabelece que as duas casas poderão convocar as autoridades diretamente subordinadas à Presidência da República. Não obstante por isso que, constantemente, os Ministros de Estado são convocados para se apresentarem perante as CPIs, a fim de colaborarem com a apuração ao prestarem informações sobre as atividades de seus respectivos Ministérios do Poder Executivo, bem como são tomados os depoimentos de autoridades federais, estaduais ou municipais. Quando dessas diligências, consoante entendimento da Suprema Corte⁷⁷, deve ser observada, de forma rigorosa, a competência da casa legislativa que instalou o inquérito parlamentar.

Necessário destacar que a atribuição fiscalizatória das Comissões Parlamentares de Inquérito do Poder Legislativo Federal restringe-se à Administração Pública Federal, havendo a mesma orientação para os inquéritos parlamentares Estaduais e Municipais. *In recenti casu*, a Suprema Corte procedeu o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 848, ajuizada por governadores de dezessete estados e pelo governador do Distrito Federal em face da CPI da Pandemia, instalada no Senado Federal, diante de ato do Poder Legislativo Federal, qual seja o ato de convocação de 9 (nove) governadores para depor. O Tribunal Pleno reforçou o entendimento já fixado pela Corte⁷⁸ de que a convocação emitida por Comissão Parlamentar de Inquérito instalada no Congresso Nacional para convocar governadores dos Estados-membros para depor afronta à autonomia federativa, bem como viola o Princípio da Separação dos Poderes⁷⁹.

Assim sendo, os governadores não podem ser convocados, mas convidados para, *voluntariamente*, comparecerem perante CPI instalada nas casas do Poder Legislativo Federal. Sobre o assunto, Mendes e Branco pontuam que

O Governador de Estado, como autoridade política, não está sujeito a convocação por CPI, quer como testemunha, quer como investigado. Da mesma forma que o Presidente da República, está livre de convocação por CPI, que configuraria ingerência indevida de um Poder sobre outro. Mesmo que se diga que o Governador está, em princípio, obrigado a prestar contas de recursos federais que haja recebido,

⁷⁷ Consoante trecho de acórdão proferido pelo Tribunal Pleno, quando do julgamento da ADI 6651, rel. min. Edson Fachin, j. em 21/02/2022: “1. A Constituição da República, em seu art. 50, caput e § 2º, prescreve sistemática de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo que, em razão do princípio da simetria, deve ser observada pelos Estados-membros”.

⁷⁸ MS 31.689-MC, decisão monocrática, rel. min. Marco Aurélio, j. em 15/11/2012.

⁷⁹ Vide trecho do acórdão proferido pelo Tribunal Pleno na ADPF 848, rel. min. Rosa Weber, j. em 28/06/2021: “2. O Chefe do Poder Executivo da União é titular de prerrogativas institucionais assecuratórias de sua autonomia e independência perante os demais Poderes. Além da imunidade formal (CF, art. 86, § 3º) e da irresponsabilidade penal temporária (CF, art. 86, § 4º), a Constituição Federal isenta-o da obrigatoriedade de depor ou prestar esclarecimentos perante as Casas Legislativas da União e suas comissões, como emerge da dicção dos arts. 50, caput e § 2º, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal, aplicáveis, por extensão, aos Governadores de Estado”.

o sistema constitucional indica que a atribuição, no caso, para perquirir da legitimidade das suas ações é do TCU, e não do Congresso Nacional (2022, p. 1055).

Debruçando-se sobre a limitação dos poderes das CPIs decorrentes da autonomia dos entes federativos, Alves (2004, p. 232) aduz que deve-se observar, ainda, a vinculação da autoridade com os Estados, Distrito Federal ou Municípios, na medida em que a “pretensão de se tomar depoimento de uma autoridade estadual, distrital ou municipal, por uma comissão de inquérito constituída no Congresso Nacional, ou em qualquer de suas Casas, importaria uma forma não prevista de intervenção da União”, vedado pelo texto da Lei Maior.

No que diz respeito a possibilidade de as Comissões tomarem depoimentos das autoridades do Poder Judiciário, consoante abordamos ao analisarmos o disciplinamento constitucional, reforça-se que a Suprema Corte possui longo entendimento⁸⁰ de que, diante da separação, independência e harmonia dos poderes, as condutas e deliberações dos magistrados, quando do desempenho de suas atribuições, estão sujeitas apenas à *judicium* pelos órgãos do próprio Poder Judiciário.

A Lei dispõe que as CPIs poderão ouvir os investigados, razão pela qual a Suprema Corte entende⁸¹ que lhes é facultado o comparecimento⁸², não podendo serem obrigados a comparecerem ao ato de inquirição por meio de condução coercitiva⁸³ e, se optarem por se fazer presentes, possuem o direito constitucional ao silêncio e a não autoincriminação, de forma que a recusa em falar não poderá ser interpretada em prejuízo.

⁸⁰ HC 86.581, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Ellen Gracia, j. em 23/02/2006.

⁸¹ Nesse sentido, acórdão proferido pela Segunda Turma, rel. min. Gilmar Mendes, j. em 28/05/2019, trecho in verbis: “A Turma, em razão do empate verificado na votação, deferiu integralmente o pedido de habeas corpus (RISTF, art. 146, parágrafo único), para convolar a compulsoriedade de comparecimento em facultatividade e deixar a cargo do paciente a decisão de comparecer, ou não, à Câmara dos Deputados, perante a CPI-BRUMADINHO, para ser ouvido na condição de investigado. Caso queira comparecer ao ato, assegurou ao paciente: a) o direito ao silêncio, ou seja, de não responder, querendo, a perguntas a ele direcionadas; b) o direito à assistência por advogado durante o ato; c) o direito de não ser submetido ao compromisso de dizer a verdade ou de subscrever termos com esse conteúdo; e d) o direito de não sofrer constrangimentos físicos ou morais decorrentes do exercício dos direitos anteriores, servindo esta decisão como salvo-conduto, tudo nos termos do voto do Relator, no que foi acompanhado pelo Ministro Celso de Mello”.

⁸² HC 174326-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 12/08/2019, trecho: “Aquele que se acha submetido – ou que possa vir a sê-lo – a procedimentos estatais de investigação penal ou de persecução criminal em juízo tem o direito de não comparecer ao ato de seu depoimento, ainda que regularmente para ele convocado (HC 171.438/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, 2ª Turma)”.

⁸³ A Corte reforça a inconstitucionalidade da condução coercitiva de investigado para fins de interrogatórios, consoante exposto na ADPF 395 e 444. Nesse sentido, ao apreciar questão controversa que teve ampla divulgação na mídia no corrente ano, 2023, o rel. min. Alexandre de Moraes proferiu decisão monocrática, j. em 07/03/2023, no INQ. 4923, autorizando a liberação de um investigado, Anderson Gustavo Torres, que encontrava-se preso preventivamente à época, para comparecer perante a CPI dos Atos Antidemocráticos, instalada na Câmara Legislativa do Distrito Federal, sendo-lhe garantido o direito ao silêncio e, desde que, nas palavras do magistrado, “houver sua prévia concordância, uma vez que essa CORTE SUPREMA declarou a inconstitucionalidade de conduções coercitivas de investigados ou réus para interrogatórios/depoimentos (ADPF 444, Rel. Min. GILMAR MENDES)”.

Inclusive, ainda que as testemunhas sejam inquiridas sob o compromisso de dizer a verdade, diferentemente dos investigados⁸⁴, e serem obrigadas a comparecerem ao ato inquisitório⁸⁵, o Supremo Tribunal Federal reforça que a elas também é assegurado o direito fundamental de não se autoincriminarem⁸⁶, prevalecendo a máxima *nemo tenetur se detegere*⁸⁷.

Sobre o tema, adianta-se que o art. 3º da Lei nº 1.579/52 estabelece que os depoentes, indiciados ou testemunhas, serão convocados por meio de intimação que obedece ao rito previsto na legislação penal e, em caso de ausência injustificada da testemunha, consoante aduz o § 1º, a intimação será solicitada ao Juízo Criminal, que poderá fazer uso da condução coercitiva⁸⁸.

A Suprema Corte já foi provocada a se manifestar sobre a possibilidade de condução coercitiva de um índio, habitante de comunidade indígena dos povos originários que habitam Roraima, e que havia sido intimado para prestar depoimento perante Comissão Parlamentar de Inquérito na qualidade de testemunha, decidindo que a convocação deste para prestar depoimento em local diverso de sua terra viola seu *status libertatis*, prezando pela máxima cautela para não concretizar violação aos seus costumes⁸⁹. Analisando os requisitos do documento que proceder-se-á com a convocação do depoente, Alves pontua que

Quanto aos requisitos da notificação a ser feita, que deverá ser firmada pelo representante legal da CPI, no caso seu Presidente ou substituto legal, é de boa forma que dela conste, no mínimo: o nome do notificado, endereço completo, dia, hora e local em que deverá comparecer para ser ouvido, o assunto sobre o qual versará o depoimento, o status jurídico do notificado – se investigado ou testemunha –, os direitos reconhecidos na Constituição e na lei aos depoentes e as

⁸⁴ HC 100.200, rel. min. Joaquim Barbosa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 08/04/2010, trecho: “Considerando a qualidade de investigado convocado por CPI para prestar depoimento, é imperiosa a dispensa do compromisso legal inerente às testemunhas”.

⁸⁵ HC 203800, rel. min. Rosa Weber, decisão monocrática, j. em 30/06/2021: “Ao contrário das pessoas investigadas, às quais se reconhecem as prerrogativas de ficar em silêncio e até mesmo de deixar de comparecer ao interrogatório (ADPF 395/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe 22.5.2019), as testemunhas, via de regra, estão sujeitas à obrigação de comparecer perante o órgão de investigação parlamentar, quando regularmente intimadas, sob pena de serem submetidas à condução coercitiva, podendo o comportamento faltoso resultar na aplicação de multa e na condenação por crime de desobediência (Lei 1.579/52, art. 3º, § 1º, c/c CPP, arts. 218 e 219), além de caracterizar delito de falso testemunho o silêncio injustificado manifestado pela testemunha inquirida sobre os fatos indagados pelos membros das CPI’s”.

⁸⁶ HC 96.981-MC, rel. min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática proferida pelo Min. Eros Grau, j. em 26/11/2008.

⁸⁷ Nesse sentido, HC 79.812, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 08/11/2000: “O direito ao silêncio - enquanto poder jurídico reconhecido a qualquer pessoa relativamente a perguntas cujas respostas possam incriminá-la (*nemo tenetur se detegere*) - impede, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha, por tal específica razão, a ser preso, ou ameaçado de prisão, pelos agentes ou pelas autoridades do Estado”.

⁸⁸ No mesmo sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Vide HC 205.999-MC, rel. min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, j. em 13/09/2021.

⁸⁹ HC 80240, rel. min. Sepúlveda Pertence, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 20/06/2001.

responsabilidades em que poderá incorrer em caso de desatendimento, se for o caso (2004, p. 243).

O direito ao silêncio e a garantia de não produção de provas contra si próprio, consoante o entendimento jurisprudencial⁹⁰, constitui uma prerrogativa individual que não pode ser desconsiderada por qualquer dos Três Poderes da República, independente do cidadão estar na posição de investigado ou testemunha, ainda que não estejam resguardados por qualquer salvo-conduto quando do comparecimento perante as CPIs⁹¹.

Diante do impacto que o direito ao silêncio causa à condução da inquirição, seja ele exercitado pelos investigados e pelas testemunhas, relevantes questões jurídicas estão vindo à tona, como, por exemplo, quais seriam os limites oponíveis ao exercício do direito ao silêncio durante o inquérito parlamentar.

Em caso amplamente divulgado nos meios de comunicação, o Supremo Tribunal Federal se manifestou acerca do suscitado cenário jurídico, quando da tramitação do *Habeas Corpus* preventivo nº 204.422, interposto por uma depoente convocada a participar de ato inquisitório perante a CPI da Pandemia do Senado Federal. Quando da apreciação do pedido liminar, concedeu-se parcialmente o pedido da depoente⁹², assegurando, entre outros, a prerrogativa constitucional da depoente de permanecer em silêncio quanto a fatos que poderiam incriminá-la.

Ao comparecer perante a 35ª Sessão da CPI da Pandemia, entretanto, a depoente reiteradas vezes advertiu que, diante do *writ*, faria uso de seu direito ao silêncio, negando-se a responder as questões dos parlamentares. Durante a discussão, insurgiu-se a Senadora Eliziane Gama expressamente pelo aprimoramento da legislação, a fim de que decisões do Poder Judiciário não inviabilizassem os atos investigatórios das Comissões⁹³.

⁹⁰ HC 94.082-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 14/03/2008.

⁹¹ Nesse sentido, trecho do HC 88.182, rel. min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, j. em 07/03/2006, *in verbis*: “Ciente do entendimento da Corte, tenho registrado minha posição, no sentido de que a expedição de salvo-conduto não é requisito único para o exercício da garantia constitucional contra a autoincriminação. Essa garantia pode ser invocada a qualquer momento, sem que se exija do cidadão qualquer título judicial”.

⁹² HC 204422, rel. min. Roberto Barroso, decisão monocrática do Pres. Min. Luiz Fux, j. em 12/07/2021.

⁹³ Fala da Senadora Eliziane Gama, do Bloco Parlamentar Senado Independente, na 35ª Sessão da CPI da Pandemia, em 13/07/2021, consoante Notas Taquigráficas, *in verbis*: “E isso não há dúvida que pode trazer alguns entraves no andamento desta Comissão. Logo lá no início dos trabalhos, quando tratávamos, por exemplo, das quebras de sigilos que foram estabelecidas por esta Comissão, e já naquele momento com algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, eu coloquei aqui nesta CPI a necessidade de levar essas decisões para o Plenário, exatamente para que prevaleça, para que não prevaleça uma decisão individual em cima de um tema muito importante e complexo em que nós precisamos assegurar as nossas prerrogativas para termos, ao final, um relatório conclusivo com informações suficientes, que estarão aí compondo esse relatório. Então, eu queria deixar aqui este meu registro. Eu entendo que nós, inclusive aqui em nível de Casa Legislativa, precisamos aprimorar melhor a legislação para evitar, por exemplo, ao máximo possível, dirimir qualquer dúvida e evitar que decisões dessa natureza venham a ocorrer, porque é claro, é patente que essas decisões acabam inviabilizando as ações da CPI”.

Iniciou-se verdadeiro debate sobre quais seriam as providências a serem tomadas e, sobre o ocorrido, que se relaciona intrinsecamente com o objeto da presente pesquisa, precisamente enfatizar que a ausência de diretrizes normativas específicas sobre as CPIs fez com que o Presidente do inquérito parlamentar advertisse que socorrer-se-ia do Poder Judiciário a fim de que fosse explanado quais seriam os limites do exercício do direito ao silêncio⁹⁴, e assim foi feito, sendo a sessão suspensa e opostos os Embargos de Declaração perante o Supremo Tribunal Federal. Analisando o caso e os limites constitucionais ao direito ao silêncio, Gadelha, Klein e Fabríz salientam que

Descontente com a postura apresentada pela testemunha, o presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, senador Omar Aziz (PSD-AM), suspendeu a sessão e, de forma inusitada, consultou à Presidência do Supremo Tribunal Federal em como proceder. Em sede de embargos de declaração e em resposta, o ministro Luiz Fux reconheceu à Comissão Parlamentar de Inquérito o poder jurisdicional de decidir o caso e conduzir a sessão com ampla autonomia, a quem, segundo seu alvedrio, caberia avaliar se nos questionamentos endereçados à testemunha, orientada pela defesa constituída, atuava a interpelada nos limites constitucionais ou em excesso ao direito ao silêncio. Por conseguinte, assegurado, neste julgado, que o direito ao silêncio não é absoluto (2022, p. 64).

Em julgados posteriores, a Corte reforçou ser devido o exercício do direito ao silêncio pelos depoentes quanto a fatos que possam vir a incriminá-los, mas, no que diz respeito a responder questões em que figurem como testemunhas, prevalece o dever de dizer, e não se calar, a verdade do ocorrido, advertindo que o descomedimento do uso da garantia poderá ser repudiado pelos parlamentares⁹⁵.

Na *práxis*, é axiomático o protagonismo da jurisprudência para esclarecer relevantes controvérsias que surgem durante o inquérito parlamentar. Como no caso exposto, em que os partícipes das CPIs, primeiramente, consultam o entendimento jurisprudencial acerca do tema provavelmente por já possuírem a consciência da escassez normativa sobre indispensáveis questões que cerceiam as Comissões Parlamentares de Inquérito.

⁹⁴ Fala do Senador Omar Aziz, Presidente da CPI da Pandemia, na 35ª Sessão da CPI da Pandemia, em 13/07/2021, consoante Notas Taquigráficas, *in verbis*: “Eu só quero dizer a V. Exa. que, caso caso a depoente não responda nenhuma pergunta, nós iremos entrar com embargos de declaração para que o Presidente do Supremo possa esclarecer quais são os limites da depoente em ficar em silêncio, e aí a convocaremos novamente”.

⁹⁵ O Presidente do Supremo Tribunal Federal min. Luiz Fux deferiu parcialmente liminares nos Habeas Corpus nº 204443, 204492, 204485 e 204495, j. em. 14/07/2021, todos interpostos por depoentes convocados a comparecerem perante a CPI da Pandemia, instalada no Senado Federal, trecho das decisões: “Por outro lado, nenhum direito fundamental é absoluto, muito menos pode ser exercido para além de suas finalidades constitucionais. Nesse ponto, às Comissões de Parlamentares de Inquérito, como autoridades investidas de poderes judiciais, recai o poder-dever de analisar, à luz de cada caso concreto, a ocorrência de alegado abuso do exercício do direito de não-incriminação. Se assim entender configurada a hipótese, dispõe a CPI de autoridade para a adoção fundamentada das providências legais cabíveis”.

Em continuidade à análise do segundo dispositivo da Lei, no que concerne às requisições de informações e documentos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, o STF frisa ser legítimo o acesso pelas CPIs, desde que estes dados sejam relativos a fatos conexos às investigações conduzidas pelos parlamentares⁹⁶. Cumpre destacar que esse poder não é incontestável, em vista de precedentes que a Corte negou o acesso a documentos sigilosos após requisição dos parlamentares, quais sejam depoimentos colhidos por meio de colaboração premiada⁹⁷, bem como por não terem sido idoneamente fundamentados⁹⁸. No que tange a previsão de que as CPIs poderão transportar-se aos lugares onde se fizer necessária seu comparecimento, serão seus membros que irão se deslocar⁹⁹.

O Art. 3º-A reforça que as CPIs não se revestem do poder geral de cautela, consoante já analisamos em tópico antecedente, pontuando Mendes e Branco (2022, p. 1056) que

Em outros precedentes, tem-se frisado que o poder de investigação judicial que o constituinte estendeu às CPIs não se confunde com os poderes gerais de cautela de que dispõem os magistrados nos feitos judiciais. Estes não foram atribuídos às Comissões Parlamentares de Inquérito. Vem-se reiterando o magistério do STF no sentido de que a CPI não dispõe do poder de decretar prisão – nem mesmo a prisão cautelar, já que, “no sistema do direito constitucional positivo brasileiro, os casos de privação de liberdade individual somente podem derivar de situação de flagrância (CF, art. 5º, LXI) ou de ordem emanada de autoridade judicial competente (CF, art. 5º, LXI), ressalvada a hipótese – de evidente excepcionalidade, de ‘prisão por crime contra o Estado’, determinada pelo executor da medida (CF, art. 136, § 3º, I), durante a vigência do estado de defesa decretado pelo Presidente da República”. Dado que os poderes cautelares do juiz não foram atribuídos às CPIs, a jurisprudência do STF nega às comissões competência para proibir o afastamento do País ou para decretar a indisponibilidade de bens de indiciados.

Durante a tramitação do inquérito parlamentar, é possível que ocorram situações previstas como crimes, sendo dois elencados no art. 4º, I e II da Lei 1.579/52, quais sejam a coação a fim de prejudicar e obstruir o curso do processo investigatório e o falso testemunho. Para ambos, as penas aplicáveis encontram-se dispostas no Código Penal.

Em caso de flagrância durante a sessão, a Comissão poderá decretar a prisão, devendo encaminhar, em seguida, a ocorrência para que as autoridades competentes deem, se for o caso, continuidade a persecução. Inclusive, já ocorreram notáveis casos de decretos de prisão em flagrante durante as sessões das Comissões, quais sejam, na CPI dos Bancos¹⁰⁰, na

⁹⁶ ARE 1025588, rel. min. Luiz Fux, decisão monocrática, j. em 30/11/2017.

⁹⁷ MS 33278, rel. min. Roberto Barroso, decisão monocrática, j. em 18/11/2014.

⁹⁸ MS 33772-MC, rel. min. Marco Aurélio, j. em 11/09/2015, trecho: “Ainda que não se afaste das comissões a prerrogativa de requisitar informações de conteúdo financeiro, impõe-se que os pronunciamentos de natureza restritiva venham acompanhados de justificativa apropriada, com a clara indicação dos dados pretendidos e das circunstâncias determinantes, não sendo suficiente, para tanto, adotar-se, como móvel, a prévia realização de debates com jornalistas”.

⁹⁹ HC 114806-MC, rel. min. Luiz Fux, decisão monocrática, j. em 14/08/2012.

¹⁰⁰ Em 26/04/1999, a CPI decretou a prisão de Francisco Lopes, alegando desobediência e desacato.

CPMI do Roubo de Cargas¹⁰¹, na CPI do Banestado¹⁰², na CPMI dos Correios¹⁰³ e na CPI da Pandemia¹⁰⁴. Dispondo sobre diretrizes procedimentais quanto ao relatório parcial e final, bem como a possibilidade de prorrogação do prazo, o quinto artigo da Lei expõe que, nas palavras de Sandoval (2001, p. 26),

Deverão as Comissões apresentar “relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução” (art. 5º) e “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” (parágrafo 1º), sendo que a incumbência da Comissão “termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso” (parágrafo 2º).

O art. 6º da Lei em estudo estabelece que os inquéritos parlamentares obedecerão às suas disposições e, no que couber, as normas processuais penais deverão ser observadas para orientar o procedimento investigatório e, diante da relevância normativa, mais a frente iremos nos aprofundar acerca desta orientação legal que também é reproduzida nos Regimentos Internos das casas do Congresso Nacional. E, por fim, o art. 6º-A promoveu a ampliação das instituições que poderão receber as conclusões das CPIs para o devido exercício da responsabilização civil e ou criminal, como a Advocacia-Geral da União, entre outros órgãos¹⁰⁵, vez que na Lei Maior dispôs expressamente apenas sobre o *Parquet*.

Após exaurirmos a análise dos principais temas e desdobramentos correlatos aos dispositivos constantes na Lei nº 1.579 de 1952, cumpre-nos, agora, enveredar pelo estudo da normatização constante nos Regimentos do Poder Legislativo Federal, a fim de observarmos que o protagonismo da jurisprudência pode vir a relacionar-se, também, com a insuficiência e generalidade do arcabouço normativo regimental sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, na medida em que se constata a escassez de normas específicas que disciplinem, com clareza, relevantes etapas e procedimentos da apuração.

¹⁰¹ Em 25/04/2001, a CPI decretou a prisão de Arlindo Manfroi, alegando falso testemunho.

¹⁰² Em 04/05/2004, a CPI decretou a prisão de Celso Pitta, alegando desacato.

¹⁰³ Em 16/01/2006, a CPI decretou a prisão de Marcus Valerius, alegando desacato.

¹⁰⁴ Em 07/07/2021, a CPI decretou a prisão de Roberto Ferreira Dias, alegando falso testemunho.

¹⁰⁵ No mesmo sentido, baseando-se no dispositivo legal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Vide MS 35216 AgR, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Luiz Fux, j. em 17/11/2017, trecho: “As Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI possuem permissão legal para encaminhar relatório circunstanciado não só ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, mas, também, a outros órgãos públicos, podendo veicular, inclusive, documentação que possibilite a instauração de inquérito policial em face de pessoas envolvidas nos fatos apurados (art. 58, § 3º, CRFB/88, c/c art. 6º-a da Lei 1.579/52, incluído pela Lei 13.367/2016)”.

2.2.2. Regimento do Congresso Nacional e de suas Casas

As disposições presentes nos Regimentos Internos enunciam as regras de organização e funcionamento que devem ser observados a fim de que seja assegurada a regularidade e a eficácia das atividades legislativas, além de tutelar os direitos e deveres dos parlamentares e dos demais envolvidos nos processos legislativos. No que se refere à disciplina das Comissões Parlamentares de Inquérito a serem instituídas pelo Poder Legislativo Federal, há dispositivos normatizando o seu funcionamento no Regimento Comum do Congresso Nacional, no do Senado Federal e no da Câmara dos Deputados.

Sobre a aplicação normativa das disposições regimentais, adianta-se que o Supremo Tribunal Federal entende que, em caso de suposto dissenso entre os preceitos da Lei nº 1.579 de 1952 e os dispositivos sobre as CPIs constantes nos Regimentos Internos Legislativos, a resolução para a controvérsia não deverá basear-se na hierarquia ou em comparações intertemporais das normas, mas sim na competência material própria de cada fonte normativa concorrente¹⁰⁶. Debruçando-se sobre a complexidade que cerceia o disciplinamento regimental do inquérito parlamentar, por se tratar de um instrumento fiscalizatório previsto na Lei Maior e conferido ao Poder Legislativo, Santi (2007, p. 42) pontua que

A regulação das regras constitucionais referentes às CPIs, por meio dos regimentos das Casas Legislativas, também tem sido tema controverso. Em breve síntese, embora se trate de um diploma infraconstitucional – tais como as que tratam da organização política da Casa Legislativa, das discussões e votações das futuras leis ou mesmo da atuação das CPIS. Em outros termos, um regimento, ao regular a Constituição, destina-se, em sua maior parte, a detalhar os princípios e as normas constitucionais que regem o processo legislativo.

Acerca do tema, em breve adendo, mas de significativa importância, entendemos pela necessidade de se combater a mencionada possibilidade de ser suscitado *dissenso* entre as normas legais e regimentais, principalmente ao vislumbrarmos o cenário de insegurança jurídica que almejamos vergastar durante o funcionamento das CPIs. O advento de uma nova regulamentação unificadora das regras que regem os inquéritos parlamentares, orientando o seu funcionamento e as condutas dos membros, que serão devidamente elaboradas, aprovadas e reconhecidas pelos parlamentares, garantirá a unidade e harmonia normativa sobre os atos investigatórios.

¹⁰⁶ Vide trecho do HC 71.193, rel. min. Sepúlveda Pertence, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 06/04/1994: “Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes.”.

Mais importante até, por serem os regimentos encarados pelo Poder Judiciário como atos *interna corporis*, o que impede a verificação de conformidade da atuação parlamentar, o advento de uma Lei sobre o tema afastaria tal inviabilidade de escrutínio judiciário.

Com efeito, os dispositivos regimentais são, frequentemente, utilizados pelos parlamentares e pelo Poder Judiciário a fim de que se concretize o adequado funcionamento da investigação. Vejamos que o Regimento Comum do Congresso Nacional (Resolução nº 1, de 1970, com alterações) dispõe sobre os requisitos automáticos de criação (art. 21) e a proporcionalidade partidária (art. 21, parágrafo único) a ser observada pelas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, que são comissões mistas temporárias, bem como trata sobre a subsidiariedade regimental em casos de omissão normativa (art. 151), na qual aplicar-se-ão as disposições internas do Senado e, persistindo, as da Câmara. Acerca das diretrizes das CPMIs, Dos Santos, Netto e De Sá Carneiro (2019, p. 60) contribuem no sentido de

Em conformidade com o art. 21 do Regimento Comum, satisfeita a quantidade de assinaturas para a sua criação, as comissões parlamentares mistas de inquérito (CPMIs) são automaticamente instituídas. Por certo, o requerimento com o quórum de um terço de assinaturas dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal não é suficiente, por si só, para a criação de uma CPI, pois, nos termos constitucionais, é essencial que seja especificado o fato determinado a ser investigado e o prazo certo de funcionamento da comissão. As CPMIs são compostas com paridade numérica de membros e a quantidade destes é estabelecida no ato de sua criação. O Regimento Comum não estabelece nenhuma distinção entre a quantidade de membros titulares e suplentes das CPMIs; em geral, essa quantidade, estabelecida no ato de sua criação, é a mesma.

Enquanto órgãos investigativos do Congresso Nacional, as CPMIs encontram-se devidamente previstas nas normas internas da instituição, não havendo qualquer acréscimo aos requisitos dispostos na Lei Maior para a sua formação, de forma que, em síntese, “serão criadas em sessão conjunta das duas casas legislativas, exigindo-se requerimento de um terço da Câmara dos Deputados mais um terço dos membros do Senado Federal. Essas comissões terão participação em igual do número de deputados e senadores” (NUNES JUNIOR, 2016, p. 64).

Doutro modo, os regimentos das duas casas do Congresso dispõem sobre exigências complementares.

No Regimento Interno da casa legislativa dos representantes dos Estados e do Distrito Federal (Resolução nº 93 de 1970, com alterações), o Senado Federal, o requerimento de criação, além de preencher os requisitos constitucionais, deve indicar o limite de despesas (art. 145, § 1º). Quando provocado a se manifestar acerca de suposta ausência de indicação no requerimento criatório dos limites das despesas a serem efetuadas durante CPI, a Suprema

Corte possui o entendimento¹⁰⁷ de que tal questão é *interna corporis*, ou seja, decorre de atividade interpretativa dos órgãos internos do Poder Legislativo, e, portanto, não pode ser apreciada pelo Poder Judiciário.

Perante o Regimento Interno da casa dos parlamentares representantes do povo (Resolução nº 17 de 1989, com alterações), a Câmara dos Deputados, diante da garantia do adequado funcionamento da Comissão, a norma interna dispõe que é necessário que no ato de criação estejam presentes as disposições que assegurem o provimento dos recursos administrativos, organizacionais e de assessoria (art. 35, § 6º).

Ainda, estabelece-se o limite de cinco CPIs que poderão funcionar simultaneamente e que para haver a criação de uma nova, necessária deliberação do Plenário por meio de resolução (art. 35, § 4º), disposição regimental que, nas palavras de Santi (2007, p. 43), “significa transferir para a maioria – mesmo que simples – o poder deliberativo sobre a instauração do inquérito parlamentar”. Sobre a limitação estabelecida quanto ao número de CPIs que estarão em funcionamento simultaneamente, a Suprema Corte já decidiu pela constitucionalidade da disposição regimental¹⁰⁸.

Veja que realizamos a análise introdutória das exigências complementares aos requisitos estabelecidos pela Lei Maior quando do ato de criação das Comissões Parlamentares de Inquérito, dediquemo-nos, pois, à análise das disposições normativas específicas de cada casa legislativa.

No RISF, o art. 145 ao 153 dedicam-se a normatização das CPIs. Em seu primeiro dispositivo (art. 145), reiteram-se as diretrizes constitucionais sobre a criação da Comissão, inclusive a definição do fato determinado, que, consoante aduz o Parecer nº 131, de 1996, da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal, Relator Senador José Ignácio Ferreira (1996, p. 08), deve ser caracterizado e especificado, *in verbis*

É certo que a Constituição Federal não impõe a qualificação do fato determinado, com o detalhamento de todas as suas circunstâncias. Mas exige que seja concreta a sua existência, porque o que se vai apurar não é se houve o fato, mas as circunstâncias (quem, como, quando, quanto, onde, etc.) concernentes a um fato determinado que deve ser inequivocamente referido na peça inicial. Sem fato determinado não pode nascer uma CPI. E, se nasce, pela inação de quem deva impedi-la, exhibe defeito genético que a inviabiliza para promover investigações, por faltarem nitidez de objetivos e campo delimitado. Fato determinado, exigência constitucional, é precisamente aquilo que vai ser objeto da apuração. Não fato ou fatos indeterminados, referências soltas, genéricas, pulverizadas num requerimento, lotericamente objetivando geração de fatos determinados, no curso da investigação. Não se pode instaurar CPI para apurar se houve fato ou fatos. Mas, a partir de fatos existentes, precisos, promover as investigações devidas.

¹⁰⁷ MS 22494, rel. min. Maurício Corrêa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 19/12/1996.

¹⁰⁸ ADI 1635, rel. min. Maurício Corrêa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 19/10/2000.

O art. 145 dispõem, também, sobre a conduta procedimental que o Presidente deverá ter ao receber o requerimento (§ 2º), determina que um senador apenas poderá integrar duas CPIs, uma como titular e em outra como suplente (§ 3º), bem como que o número de suplentes em quantidade igual à metade do número de titulares mais um (§ 4º). Já o “art. 146 obsta a criação de comissões parlamentares de inquérito sobre matérias pertinentes à Câmara dos Deputados, às atribuições do Poder Judiciário e aos Estados” (NUNES JUNIOR, 2016, p. 64). Por sua vez, o art. 147 trata sobre a conduta do Presidente da CPI quando da ausência do relator, devendo ser observada a representação partidária ou do bloco parlamentar quando da escolha do substituto.

Em semelhança normativa com o art. 2º da Lei nº 1.579/52, o art. 148 e seus parágrafos tratam sobre os poderes das CPIs, acrescentando que os senadores, avaliando pela necessidade do ato apuratório, poderão requerer inspeções e auditorias ao Tribunal de Contas da União (caput). Testemunhas e autoridades convocadas poderão ter seu depoimento tomado no dia previamente agendado, ainda que não haja número para deliberação, desde que presentes o Presidente e o Relator (§ 1º). Os indiciados e as testemunhas serão intimados consoante dispõe as normas processuais penais, que também serão aplicadas, no que couber, quando da oitiva das testemunhas e autoridades (§ 2º).

O art. 149 prevê que o Presidente poderá, desde que deliberado pela CPI, delegar a um dos senadores membros ou funcionários a relação de sindicância ou diligência necessária para a investigação. Já tratando sobre o término dos trabalhos apuratórios, o art. 150, caput, prevê que o relatório e conclusões deverão ser encaminhados à Mesa, para conhecimento do Plenário, bem como, se for competência do Senado, o relatório poderá concluir por projeto de resolução (§ 1º). E, igualmente ao art. 5º, § 1º, da Lei 1.579/52, o § 3º dispõe sobre a possibilidade de elaboração de relatórios parciais e finais, em separado, considerando a diversidade de fatos.

O art. 151 determina que as conclusões serão encaminhadas ao *Parquet*, mas, convém ressaltar que, consoante já analisamos, poderão ser enviados a outros órgãos. Quanto a prorrogação automática do funcionamento das CPIs, o art. 152 determina que o requerimento escrito, que será lido em Plenário, deverá ser elaborado por um terço da casa, para posterior publicação, não podendo ultrapassar a legislatura (art. 76, § 4º). Por derradeiro, o artigo 153 estabelece a utilização supletiva do Código de Processo Penal, matéria que, por estar presente não apenas nas disposições regimentais das casas do Congresso, mas também na legislação anteriormente examinada, será adequadamente tratada no próximo tópico.

O RICD dispõe de três artigos que disciplinam as CPIs, a saber do art. 35 ao 37. O primeiro dispositivo trata sobre o procedimento de criação, reiterando, em seu caput, as orientações constitucionais acerca do tema, expressamente expondo o que será considerado fato determinado (§ 1º), a informação objetiva e concreta de acontecimento *relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País*.

No mais, refere-se a especificidades do requerimento de criação e a atos que ocorrem posteriormente à sua apresentação, quais sejam a apreciação do Presidente, que poderá determinar a publicação ou, em caso de ausente os requisitos regimentais, devolver o requerimento ao Autor, que poderá interpor recurso (§ 2º), que os trabalhos apuratórios poderão ser desenvolvidos durante o recesso parlamentar, possuindo como prazo máximo cento e vinte dias, que podem ser prorrogados até a metade (§ 3º), a limitação de cinco CPIs funcionando simultaneamente na casa (§ 4º), e a necessidade de que o requerimento indique a composição numérica da CPI (§ 5º).

O art. 36 elucida as atribuições das CPIs, quais sejam, diante da necessidade para o desenvolvimento dos trabalhos, requisitar funcionários administrativos da Câmara, bem como em caráter transitório de outros órgãos (Inciso I), determinar as diligências previstas no art. 2º da Lei 1.579/52 e, ainda, requisitar os serviços de autoridades, inclusive policiais (Inciso II), incumbir, desde que informado à Mesa, seus membros ou funcionários de realizarem diligências e sindicâncias (Inciso III), deslocar-se para realizar investigações e audiências públicas (Inciso IV), estipular prazo para o atendimento de seus requerimentos, com a exceção de questões da alçada judiciária (Inciso V), e normatizam os relatórios parciais (Inciso VI). Em seu parágrafo único, expressamente dispõe sobre a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal.

Por fim, o art. 37 estabelece orientações e prazos ao termo dos trabalhos investigatórios, de forma que a CPI apresentará um documento detalhado e minucioso com as suas conclusões que, após ser publicado, será encaminhado para à Mesa tomar as providências competentes da casa (Inciso I), ao *Parquet* ou à AGU (Inciso II), ao Poder Executivo para as providências disciplinares e administrativas (Inciso III), incumbindo à Comissão Permanente pertinente fiscalizar a providência do Executivo (Inciso IV) e, ainda, encaminhar à Comissão Permanente pertinente e ao TCU para as providências constitucionais (Inciso V).

Munidos do conhecimento normativo até então adquirido, procederemos à análise técnica e fundamentada da *lege ferenda*.

No cenário atual, em que já se passaram muitos anos desde a entrada em vigor do §3º do art. 58 da Constituição Cidadã, atestando-se as vicissitudes advindas da inexistência de

uma legislação específica e robusta sobre o tema o que, inevitavelmente, acarretou no protagonismo do entendimento jurisprudencial, torna-se fundamental compilar todos os dispositivos e contribuições normativas decorrentes da atuação das CPIs, definindo também, se o caso, novas orientações a fim de que seja fortalecido os parâmetros de segurança jurídica do inquérito parlamentar. Nas palavras de Nunes Junior (2016, p. 77),

Com efeito, a riquíssima experiência acumulada com relação às comissões parlamentares de inquérito, a partir da promulgação da atual Carta Política, apontou para a oportunidade da modernização da normatividade infraconstitucional vigente. Nesse sentido, urge atualizar e aperfeiçoar a Lei nº 1.579/1952 e alterações posteriores, bem como as normas regimentais sobre as comissões parlamentares de inquérito (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Regimento Interno do Senado Federal e Regimento Comum do Congresso Nacional), sem que isso possa implicar qualquer redução de seu relevante papel no processo político e na vida democrática do país, tal como tem ensinado a prática republicana.

Antes de prosseguirmos, faz-se mister debruçarmo-nos acerca da (des)semelhança entre o inquérito policial e o parlamentar, sendo o primeiro integralmente regido pelas disposições contidas no Código de Processo Penal, disposição normativa aplicável, subsidiariamente, às Comissões Parlamentares de Inquérito, consoante expressamente previsto em todos os disciplinamentos infraconstitucionais apreciados e entendimento da Suprema Corte¹⁰⁹.

2.2.3. Da incidência supletiva e subsidiária do Código de Processo Penal: A (des)semelhança entre o inquérito policial e o inquérito parlamentar

A aplicação subsidiária das normas processuais penais como suplemento à regulamentação das atividades investigatórias realizadas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito constitui determinação normativa expressa. Essa instrução normativa não é inovação moderna e recente, estando prevista, consoante analisamos no primeiro capítulo, no art. 34 da Constituição de *Weimar*, Alemanha, 1919, e, no Brasil, na Constituição de 1934, também conhecida como Lei Maior da Segunda República, que, pioneiramente, elevou as CPIs ao status de norma constitucional, já prevendo a orientação para a aplicação das normas processuais penais, conforme expresso no parágrafo único de seu art. 36.

A utilização do Código de Processo Penal, subsidiariamente, durante as apurações parlamentares, portanto, não se deu ao acaso e reveste-se de historicidade, principalmente ao observarmos as semelhanças entre as duas apurações e a correspondência na aplicabilidade de

¹⁰⁹ HC 135697, rel. min. Dias Toffoli, decisão monocrática, j. em 29/09/2016, trecho *in verbis*: “Outrossim, esta E. Suprema Corte tem contemplado entendimento firme e seguro, quanto a aplicabilidade das regras contidas no Código Processual Penal, no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito”.

normas processuais que tutelam a relação entre o Estado de Direito e os indivíduos no âmbito do possível cometimento de crimes ou infrações.

Acerca das (des)semelhanças entre o inquérito policial e o parlamentar, Santi (2007, p. 32) contribui suscitando que

Embora a CPI seja uma instituição do Legislativo, poder-se-ia comparar os seus trabalhos com o inquérito policial, residindo a diferença básica no fato de que à comissão estariam adicionados poderes de investigação próprios dos juízes, e não apenas os dos delegados de polícia, por isso se assemelhando a um juízo instrutório. Esse raciocínio destacava, evidentemente, o papel investigativo do colegiado, embora também seja função de uma CPI buscar informações com o propósito de subsidiar a elaboração de proposições legislativas. Neste ponto, deve-se recordar, a investigação, assim como se destina a apurar irregularidades e apontar eventuais responsáveis, também tem por propósito central resultar em propostas de aperfeiçoamento legislativo e das instituições, a fim de se evitar a repetição de infrações. Em comparação com o inquérito policial, o inquérito de natureza parlamentar apresenta grandes vantagens, pois a CPI pode realizar determinadas diligências ou obter informações sigilosas sem a necessidade da prévia autorização judicial, diferentemente do que ocorre no inquérito policial, no qual a obtenção de dados sigilosos, por exemplo, depende de ordem do Judiciário.

Por serem espécies de inquéritos, a investigação policial e a parlamentar apresentam consideráveis similaridades entre si. Ambas são apurações conduzidas por instituições idôneas, em fase que antecede ao processo judicial, com o propósito de se apurar a possível ocorrência de ilicitudes, almejando identificar autorias e colhendo relevantes dados informativos que cerceiam o fato ora apurado por meio de sequências de atos determinados pela autoridade competente.

Ao nosso ver, a despeito de ambos os inquéritos visarem à defesa de interesses da sociedade, o que constitui uma semelhança relevante entre eles, é significativa a distinção entre tais investigações, uma vez que a policial se destina ao exercício da segurança pública, enquanto a parlamentar diz respeito à atividade fiscalizatória da gestão pública.

Sobre o assunto, Nucci (2017, p. 58) enfatiza não ser apenas a autoridade policial apta à produção e condução de inquéritos em nosso Ordenamento, nos termos do art. 4º do Código de Processo Penal, havendo outras instituições competentes, desde que legalmente prevista a sua capacidade apuratória, tais como “os parlamentares, durante os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito”. No mesmo sentido, Aury Lopes Jr. (2019, p. 135) contribui, em suas palavras

A investigação preliminar situa-se na fase pré-processual, sendo o gênero do qual são espécies o inquérito policial, as comissões parlamentares de inquérito, sindicâncias etc. Constitui o conjunto de atividades desenvolvidas concatenadamente por órgãos do Estado, a partir de uma notícia-crime, com caráter prévio e de natureza preparatória com relação ao processo penal, e que pretende averiguar a autoria e as circunstâncias de um fato aparentemente delituoso, com o

fim de justificar o processo ou o não processo. (...) O objeto da investigação preliminar é o fato constante na *notitia criminis*, isto é, o *fumus commissi delicti* que dá origem à investigação e sobre o qual recai a totalidade dos atos desenvolvidos nessa fase. Toda a investigação está centrada em esclarecer, em grau de verossimilitude, o fato e a autoria, sendo que esta última (autoria) é um elemento subjetivo accidental da notícia-crime. Não é necessário que seja previamente atribuída a uma pessoa determinada. A atividade de identificação e individualização da participação será realizada no curso da investigação preliminar.

Vejamos que semelhança entre ambos os procedimentos investigatórios, por certo, diz respeito ao exercício da autodefesa durante a tramitação do procedimento, que se relaciona com a disponibilidade de recursos para que os envolvidos no inquérito, caso queiram, possam exercer o seu direito de defesa individual “de saber em que qualidade presta as declarações, de estar acompanhado de advogado e, ainda, de reservar-se o direito de só declarar em juízo, sem qualquer prejuízo” (LOPES JR., 2019, p. 114).

Consoante entendimento da Suprema Corte, o inquérito policial possui caráter de procedimento administrativo inquisitorial¹¹⁰ e, portanto, a investigação é centralizada na condução pela autoridade policial dos trabalhos investigatórios, mitigando-se a atuação da defesa técnica e a aplicabilidade do contraditório e da ampla defesa¹¹¹, que deverão ser amplamente exercidos quando, e se for o caso, do início da tramitação da ação penal. A Corte Constitucional equipara a natureza do inquérito parlamentar à do policial, tornando menos intenso o pleno exercício do contraditório¹¹² e da ampla defesa¹¹³ durante a condução dos trabalhos pelo Poder Legislativo.

Diante desse entendimento, na *práxis*, a atuação da Defesa dos envolvidos nas CPIs esbarra em diversos entraves, inclusive para ter acesso aos autos do inquérito parlamentar,

¹¹⁰ No mesmo sentido, PET 7612, rel. min. Edson Fachin, acórdão da Segunda Turma, j. em 12/03/2019.

¹¹¹ Vide HC 82354, rel. min. Sepúlveda Pertence, acórdão da Primeira Turma, j. em 10/08/2004: “Inaplicabilidade da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa ao inquérito policial, que não é processo, porque não destinado a decidir litígio algum, ainda que na esfera administrativa; existência, não obstante, de direitos fundamentais do indiciado no curso do inquérito, entre os quais o de fazer-se assistir por advogado, o de não se incriminar e o de manter-se em silêncio. (...) O direito do indiciado, por seu advogado, tem por objeto as informações já introduzidas nos autos do inquérito, não as relativas à decretação e às vicissitudes da execução de diligências em curso (cf. L. 9296, atinente às interceptações telefônicas, de possível extensão a outras diligências); dispõe, em consequência a autoridade policial de meios legítimos para obviar inconvenientes que o conhecimento pelo indiciado e seu defensor dos autos do inquérito policial possa acarretar à eficácia do procedimento investigatório”.

¹¹² MS 25.508-MC, rel. min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, j. em 15/09/2005, trecho: “É que a própria natureza do inquérito parlamentar, semelhante ao inquérito policial, afasta o contraditório como requisito de validade do procedimento (a respeito, cf. HC 73.271, rel. min. Celso de Mello, Primeira Turma, julgamento em 19-3-2006)”.

¹¹³ MS 24.082-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 26/09/2001: “Isso significa, portanto, que a fase ritual em que presentemente se acha o procedimento de apuração sumária e preliminar dos fatos não comporta a prática do contraditório, nem impõe a observância da garantia da plenitude de defesa, eis que a investigação promovida pela Comissão de Inquérito reveste-se, no presente momento, do caráter de unilateralidade, impregnada que se acha de inquisitividade, circunstância essa que torna insuscetível de invocação a cláusula da plenitude de defesa e do contraditório”.

supostamente garantido pela incidência da Súmula Vinculante nº 14/STF, cuja aplicabilidade nas CPIs analisamos nos tópicos antecedentes. Acerca do tema, Kosak e Milanez (2016, p. 92), esclarecem que

O exercício das garantias do contraditório e da ampla defesa no âmbito das CPIs evoluiu na jurisprudência do STF. Inicialmente, havia uma tendência a negar eficácia a esses direitos em sede de investigação parlamentar, por analogia ao entendimento outrora firmado em relação a outras formas de investigação, como o inquérito policial. Em suma, não se compreendia como requisito de validade da atividade investigativa parlamentar – que seria atividade unilateral e, portanto, não dialética – a observância ao contraditório e a ampla defesa. Com a atual compreensão de que as garantias da ampla defesa e do contraditório são aplicáveis – ainda que de forma mitigada – na fase investigativa, tem-se reconhecido a sua oponibilidade às CPIs, inclusive com aplicação da Súmula Vinculante n. 14, do STF. Portanto, a unilateralidade da CPI não exclui a incidência atenuada do contraditório e da ampla defesa na investigação.

Perceptível que os cenários nos quais as apurações tramitam são distintos, sendo uma no âmbito da polícia e o outra no da política. Assim, os procedimentos enfrentam diferentes intempéries. Enquanto o primeiro depara-se, geralmente, com obstáculos técnicos e probatórios, o segundo lida, também, com as adversidades políticas sensíveis a questões externas à investigação, atribuindo-se elevado grau de relevância às demandas da opinião pública, ao clamor popular, que se torna relevante fator considerado pelos parlamentares desde a criação da CPI até a conclusão de seu relatório final.

Em termos procedimentais, vejamos que o inquérito policial, presidido por Delegado de Polícia capacitado para conduzir a investigação de forma objetiva e imparcial, é regido pelas disposições processuais penais dispostas no art. 4º ao 23 do Código de Processo Penal. Por sua vez, o inquérito parlamentar, cuja normatização encontra-se pulverizada no disciplinamento infraconstitucional, será composto por membros do Poder Legislativo, pró e contra o governo, em ambiente de discussão política, podendo, inclusive, haver parlamentares indiferentes a investigação, interessados em promover juízos de valores positivos ou negativos em relação ao Governo e tão somente com a visibilidade e a possibilidade de aumentar o seu prestígio perante os eleitores. Sobre a questão, Alves (2004, p. 32) assevera que

Ao que parece, as transgressões praticadas, em sua grandiosa maioria, objetivam afagar egos e atrair atenções, notadamente de eleitores, aos quais chegam as notícias, diariamente, através da mídia, de todas as atividades realizadas pelas diversas comissões de inquérito. A inexperiência de alguns parlamentares para inquirir, aliada à excepcional cobertura dada pela mídia - em especial a eletrônica - às CPIs, está fazendo com que boa parte dos seus membros optem por atuar como comandantes de um programa de auditório, onde, procurando agradar a “platéia”, têm por bússola a aplicação da Lei de Lynch em face dos investigados, e pratiquem verdadeiros atentados aos mais elementares princípios do Direito, o que não poderá

ser reparado, nem mesmo por uma sentença absolutória no âmbito do Judiciário, único com aptidão de julgar.

Procedendo análise comparativa entre os procedimentos e a forma entre a tutela das garantias fundamentais nos dois tipos de inquéritos, Raskovich, Rodrigues e Meirellis (2008), os autores reforçam que a vedação à autoincriminação e a possibilidade de controle judicial das medidas restritivas são equiparáveis em ambos, bem como, baseando-se no entendimento jurisprudencial do STF¹¹⁴, os dois revestem-se de caráter unilateral, ou seja, serão conduzidos pela a autoridade legalmente competente, que possui um papel ativo e dominante para a produção de provas e determinação de requerimentos que avaliar necessários para se esclarecer o fato ora investigado e, por isso, mitiga-se o contraditório e a ampla defesa, que poderão ser integralmente exercidos em momento posterior.

Por outro lado, os autores evidenciam dessemelhanças no que diz respeito aos obstáculos impostos às CPIs para que sejam decretadas determinadas medidas restritivas contra seus investigados, enquanto nos inquéritos policiais a questão é mais comedida. Da Frota (2002, p. 235) suscita que o inquérito policial não aponta *tinus cabais*, interpretação terminante sobre o caso, quando da sua finalização, enquanto o inquérito parlamentar será encerrado com o entendimento definitivo dos parlamentares acerca do fato apurado, devidamente exposto em um conclusivo relatório final.

À nossa percepção, a aplicação das normas processuais penais de forma subsidiária tem como propósito complementar a integridade do procedimento investigatório do Poder Legislativo, evitando a violação de direitos relevantes durante a fase pré-processual, em tentativa de se fortalecer os preceitos democráticos quando da deliberação dos requerimentos investigatórios apresentados e votados por parlamentares com distintos interesses.

Assim sendo, considerando o avanço da sociedade, e diante da importante essência das Comissões Parlamentares de Inquérito que, movidas pelas paixões políticas, tornam-se instrumento amplificadores de todos os possíveis atos ímprobos, ressoando para toda a sociedade a asserção de que o Poder Executivo está sendo devidamente fiscalizado, necessária nova normatização infraconstitucional consistente e sistemática que assegure a segurança jurídica, a fim de que os efêmeros âmagos dos condutores da apuração parlamentar não desrespeitem as garantias e direitos constitucionais.

¹¹⁴ MS 25.617-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 24/10/2005, trecho: “Torna-se evidente, portanto, que a unilateralidade da investigação parlamentar -- à semelhança do que ocorre com o próprio inquérito policial -- não tem o condão de abolir os direitos, de derrogar as garantias, de suprimir as liberdades ou de conferir, à autoridade pública, poderes absolutos na produção da prova e na pesquisa dos fatos”.

CAPÍTULO 3. *LEGE FERENDA*: DA NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO QUE SISTEMATIZE O INQUÉRITO PARLAMENTAR

A existência de lacunas legislativas dificulta a exegese adequada das disposições infraconstitucionais que disciplinam as Comissões Parlamentares de Inquérito. Diante da amplitude dos dispositivos legais em vigência e da ausência de uma Lei com estrutura coerente, que sistematize e organize as normas sobre o inquérito parlamentar, a fim de facilitar o acesso e compreensão por todos os seus operadores, incumbe aos intérpretes do Direito a tarefa de procurar em outras fontes as orientações e os parâmetros que devem ser aquiescidos pelas suscitadas Comissões.

A cuidadosa análise normativa realizada na presente pesquisa demonstra que os dispositivos constantes na Lei nº 1.579/52 são de conteúdo processual, regulamentando determinadas etapas do funcionamento das CPIs por meio de diretrizes formais, com a exceção do art. 4º que dispõe sobre os tipos penais e, portanto, possui conteúdo material.

No mesmo sentido, as normas regimentais de ambas as casas do Congresso Nacional estabelecem orientações procedimentais quanto ao funcionamento das CPIs, sem aprofundar-se na normatização de questões jurídicas específicas e relevantes para a condução de um inquérito parlamentar, verdadeiro ato complexo que lida com direitos fundamentais de todos os envolvidos e reveste-se de alta visibilidade por impactar, diretamente, no panorama político nacional. Esse cenário enseja uma atuação protagonista do Poder Judiciário, a fim de que seja assegurada a segurança jurídica e a harmonia social quando da tramitação do inquérito perante o ambiente político das casas parlamentares.

Por isso que o entendimento jurisprudencial vem estabelecendo as orientações acerca das Comissões sobre relevantes temas, conforme discutimos no capítulo antecedente, tais quais, por exemplo, os limites ao exercício dos poderes investigatórios, os princípios que deverão ser observados, a necessidade de contemporaneidade e fundamentação das deliberações, a indispensabilidade da máxima observação aos direitos e garantias fundamentais dos envolvidos na apuração, como o direito ao silêncio e a não autoincriminação, o exercício da advocacia, a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, normatizando, também, outros compassos de funcionamento das CPIs, como a automaticidade do requerimento de criação que deverá ter expresso o fato a ser apurado, que deverá revestir-se de interesse público e poderá ser ampliado, bem como o prazo certo de seu funcionamento (podendo, inclusive, ser prorrogado na mesma legislatura).

Sobre a intervenção judiciária, Carajelescov, baseando-se na necessidade de se observar a separação, independência e harmonia entre os Poderes, consoante previsto no art. 2º da Lei Maior, aduz que

Avulta claro que, ao extrapolar os limites formais ou materiais constitucionalmente demarcados, as comissões parlamentares de inquérito estarão sujeitas à censura judicial, não se impondo a vetusta regra do direito inglês segundo a qual qualquer ato da Câmara dos Comuns não se mostra passível de revisão pelo Poder Judiciário. Não obstante, a tutela jurisdicional dos atos praticados no âmbito do Poder Legislativo não se apresenta de fácil aplicação na prática dos tribunais, sobretudo em face do primado da separação ou colaboração harmônica entre os poderes e da dificuldade que se impõe a avaliação, diante de cada caso concreto, da interferência constitucionalmente admissível de um Poder na esfera de atribuições e competências de outro (2007, p. 179).

As dificuldades evidenciadas pelo autor decorrem do fato de que, na prática, o controle judicial não é factível sobre toda e qualquer controvérsia que se desenrolar perante as CPIs, podendo não ser exercido sobre os considerados atos *interna corporis*, deliberações que envolvem a interpretação de normas regimentais das Casas Congressuais.

Esse, inclusive, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal¹¹⁵, que se posiciona pela manifesta inviabilidade do controle jurisdicional em temas que não extravasem os limites internos e regimentais das CPIs, sob risco de ofensa a Separação, Independência e Harmonia dos Três Poderes¹¹⁶. Contudo, se o ato deliberado pela Comissão envolver questões constitucionais, a Corte considera ser viável a interferência judiciária¹¹⁷ em defesa dos preceitos estabelecidos na Constituição Federal.

Debruçando-se acerca dos parâmetros estabelecidos pela Suprema Corte para se considerar um ato de natureza *interna corporis* do Poder Legislativo, qual seja quando o

¹¹⁵ Vide trecho de decisão monocrática proferida no MS 37.870, pelo rel. min. Ricardo Lewandowski, j. em 29/07/2021, *in verbis*: “Ora, por ancorar-se o ato questionado e, bem assim, toda a linha argumentativa em fundamento regimental, só pode haver solução para a querela objeto destes autos no âmbito do próprio Poder Legislativo, sob pena de violar-se o disposto no art. 2º da Carta da República referido acima. Diante desse cenário, verifica-se, claramente, que o ato impugnado nesta ação mandamental cinge-se a um conflito de interpretação de normas regimentais do Congresso Nacional, o qual, por constituir matéria de cunho interna corporis, escapa à apreciação do Judiciário. Por todas essas razões, é de rigor a negativa de seguimento do pedido, em virtude da jurisprudência cristalizada nesta Suprema Corte quanto ao tema de fundo, que impede ingerência do STF em matéria de âmbito estritamente interno do Legislativo”.

¹¹⁶ No mesmo sentido, acórdão proferido pelo Tribunal Pleno no MS 36.662-AgR, rel. min. Alexandre de Moraes, j. em 25/10/2019, trecho: “Não é possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto interna corporis, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo”.

¹¹⁷ Vide trecho de decisão monocrática proferida na ADPF 848 MC, rel. min. Rosa Weber, j. em 21/06/2021, que afirma: “O respeito à independência dos Poderes consagrada no texto constitucional impõe à atuação desta Corte a máxima deferência à autonomia dos Poderes sempre que o conteúdo das questões políticas em debate nas Casas Legislativas se reveste de natureza eminentemente interna corporis e, nessa medida, estranho à competência do Supremo Tribunal Federal (v.g., MS 32.033/DF, MS 31.475/DF e MS 31.444/DF, de minha relatoria). (...) Quando, porém, em jogo a interpretação do texto da Lei Maior, abrem-se as portas da jurisdição constitucional, cabendo ao Poder Judiciário exercer o controle da juridicidade da atividade parlamentar”.

controle jurisdicional esbarra na necessidade de interpretação de normas regimentais, questão que, inclusive, foi tema de repercussão geral¹¹⁸, Ana Paula de Barcellos (2021, p. 437), afirma que o STF não utiliza esse critério de forma sólida, “apesar de enunciá-lo com frequência, controlando atos do Poder Legislativo mesmo diante da presença de normas regimentais a serem interpretadas, invocando para tanto o impacto da questão sobre elementos constitucionais considerados relevantes em cada caso”.

A autora, com fulcro em análise jurisprudencial, reforça que os parâmetros do que se considera o ato *interna corporis* precisam avançar juridicamente, principalmente ao considerar que, por lidar diretamente com o tensionamento entre os Poderes, os contornos sobre esse tema precisam ser claros, específicos e previsíveis, capazes de se justificar. Caso contrário, privilegia-se a discricionariedade da Corte em que, ainda que seja necessária a apreciação de deliberações internas do Poder Legislativo e suas normas regimentais para o controle jurisdicional, poderá apreciar a demanda caso avalie tratar-se de litígio constitucional.

No que tange ao controle jurisdicional de atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, Barcellos (2021) demonstra que a Suprema Corte relativiza, em determinadas demandas, o que será *interna corporis*. Como exemplo, a autora cita o julgamento de Mandados de Segurança (MS 24.831, 24.847, 24.849) em que a Corte não só interpretou as diretrizes regimentais, como determinou que o Presidente da Casa Legislativa, na hipótese de omissão de indicação dos líderes partidários após a apresentação do requerimento subscrito por um terço dos parlamentares, indicasse, compulsoriamente, os membros que iriam compor a Comissão apuratória, observando a proporcionalidade partidária.

No mesmo sentido, suscita os limites dos atos praticados pelas CPIs delineados pelo STF, independente de conteúdo normativo regimental, como a necessidade de observação a reserva de jurisdição (MS 33.663), a fundamentação de deliberações (MS 33.663) que devem ser decididas em colegiado (MS 24.817), bem como a garantia contra a não autoincriminação (HC 100.200). Em suas palavras,

Na construção dessa jurisprudência, embora normas internas – regimentais ou editadas pelas próprias Comissões – tenham sido interpretadas pela Corte e o argumento da inviabilidade de controle judicial suscitado, ele não foi considerado

¹¹⁸ Tema nº 1.120 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, Plenário intitulado de Separação de poderes e controle jurisdicional de constitucionalidade em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas (Acórdão paradigma proferido no RE 1297884, j. em 14/06/2021): “*Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis.*”

um ponto relevante. O Tribunal entendeu que os atos do Legislativo, no caso das CPIs, afetavam direitos constitucionais de terceiros de modo que o controle era possível, sem se cogitar de que o argumento das questões “*interna corporis*” funcionaria como um óbice no particular, independentemente da interpretação de normas regimentais. Como se vê, ao examinar questões relacionadas com o funcionamento interno das Casas Legislativas e com suas competências fiscalizatórias – particularmente envolvendo a atuação de CPIs –, o STF não considera a eventual interpretação de normas regimentais como o critério que define se lhe cabe ou não controlar o ato do Poder Legislativo (2021, p. 443).

Aos nossos olhos, o fenômeno de insegurança jurídica acima descrito relaciona-se, diretamente, com a abrangência normativa sobre o inquérito parlamentar. Diante do fato de que as normas regimentais, bem como todo o disciplinamento infraconstitucional, não estabelecerem regras pormenorizadas a fim de disciplinar relevantes aspectos das Comissões Parlamentares de Inquérito, o Tribunal Constitucional posiciona-se a fim de que a ausência de diretrizes no inquérito parlamentar não afronte garantias asseguradas em nosso Ordenamento.

No mesmo sentido, acerca do suscitado controle judicial, Remilson Soares Candeia (2017, p. 119), que possui uma obra inteira dedicada ao assunto, conclui que “ainda que denominados *interna corporis* pelas comissões parlamentares de inquérito, sujeitam-se à apreciação da legalidade do Pretório Excelso, ante o Sistema da Jurisdição Única consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição”.

Sobre a questão, Sandoval (2001, p. 20) adverte que

surge clara a conclusão básica de que quaisquer abusos, ilegalidades e ofensas aos direitos e garantias individuais praticadas no seio de tais Comissões estão sujeitos ao exame da função jurisdicional, sob pena de quebra da normalidade constitucional, vindo um órgão interno do Poder legislativo a se sobrepor ao Poder Judiciário, guardião supremo da Constituição e das leis e cuja missão do exercício da jurisdição é indelegável, indeclinável e sem se sujeitar à nenhuma tutela de outro Poder.

Nesse avançado estágio da presente pesquisa, é necessário enfatizarmos veemente que, de forma alguma, posicionamo-nos contra o controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal em atos das Comissões Parlamentares de Inquérito, como bem pondera Alves (2001, p. 303), pois “a este cabe a guarda da Constituição e, num Estado de Direito, não pode haver imunidade ao controle judicial”. Entretanto, ter a jurisprudência assumido o papel central no que diz respeito a normatização de relevantes controvérsias que se desdobram durante o funcionamento de um instrumento constitucional fiscalizatório que pertence ao Poder Legislativo não é o apropriado, devendo a lei ser a principal fonte normativa.

Afinal, é na lei, constituída através de um processo formal que envolve a sua elaboração, discussão e votação perante as casas do Congresso Nacional que se encontra expressa a vontade do legislador sobre os relevantes temas que se desenrolam nas Comissões, manifestando, assim, a soberania popular quando da legítima representação dos interesses da

população. Sobre isso, e procedendo estudo acerca da relevância lei em face das diretrizes constitucionais na estrutura normativa, Canotilho (1941, p. 714 apud Rousseau) contribui, em suas palavras

A Rosseau competirá o mérito de considerar a lei como instrumento de actuação da igualdade política e daí a consideração da lei como um produto da vontade geral. A lei era geral num duplo sentido: geral, porque é a vontade comum do povo inteiro, e geral porque estatui não apenas para um caso ou homem mas para o corpo de cidadãos. A lei é, pois, geral quanto à sua origem e quanto ao seu objecto: é o produto da vontade geral e estatui abstractamente para os assuntos da comunidade.

Não se deve fazer da interpretação jurisprudencial um expediente recorrente para suprir, de forma habitual, uma omissão na lei, como bem traduz De Araújo (2006, p. 60), *lege quod non cavetur, in practica non habetur*, a lei omissa não se supre pela prática. Tanto é assim que positivar em uma nova legislação as normas e orientações sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito é assunto que se faz presente perante as casas legislativas do Congresso Nacional há muitos anos.

Em 11 de setembro de 1989, um ano após a promulgação da Constituição Cidadã, o Senador Dirceu Carneiro apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 265 perante o Senado Federal, dispondo sobre a necessidade de nova regulamentação para as Comissões Parlamentares de Inquérito.

À época, trinta e quatro anos atrás, o parlamentar proponente, debruçando-se acerca das intempéries constatadas quando do funcionamento da CPI sobre importações de alimentos instalada no Senado, justificou a necessidade da nova legislação diante do fato de que a Lei nº 1.579/52 encontrava-se manifestamente defasada e inadequada para atender às necessidades do Congresso Nacional em sua função fiscalizatória, em suas palavras (1989, p. 4),

Editada há mais de 7 (sete) lustros, a Lei nº 1.579/52, que "dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito", não mais atende, lamentavelmente, às necessidades da fiscalização e do controle atualmente cometidos ao Congresso Nacional. (...) É para suprir, portanto, lacunas como as que acabamos de apontar que estamos formulando a presente proposição, a qual, pelas nossas expectativas, não só atualiza a precitada Lei nº 1.579/52, como também dota as Comissões Parlamentares de Inquérito de poderes instrumentais consentâneos com os desafios que a complexidade da moderna Administração Pública está a impor à fiscalização e ao controle a cargo do Poder Legislativo.

Ato conseguinte, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da casa emitiu o Parecer nº 93 de 19 de abril de 1990, pela constitucionalidade, juridicidade e pela aprovação do Projeto com emenda ao dispositivo que dispunha sobre o quórum necessário para se constituir a Comissão, ajustando-o ao texto constitucional. Em continuidade, em maio de

1990, a proposta legislativa foi encaminhada para a Câmara dos Deputados, passando a tramitar na casa por meio do Projeto de Lei nº 5.074 de 1990.

Na Câmara, o trâmite do Projeto passou por várias legislaturas, perdurando pelo lapso temporal exato de 32 anos, 08 meses e 10 dias, até ter sido, por fim, arquivado no dia 31 de janeiro de 2023, diante de alteração normativa promovida pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 33/2022 no art. 105 do RICD, dispositivo que trata sobre o arquivamento de proposições em razão do término da legislatura.

Em síntese, no dia 31 de janeiro, o arquivamento da 56ª Legislatura foi feito por uma regra de transição, sendo arquivadas as proposições que estavam em tramitação por cinco legislaturas completas, ou seja, apresentadas até 31 de janeiro de 2003, englobando, portanto, o suscitado Projeto de Lei nº 5.074/90.

Em tentativa de compreender os possíveis fatores que influenciaram a duração prolongada e, conseqüentemente, ao encerramento formal da tramitação do PL, debruçamo-nos sobre os passos e andamentos legislativos. Consideramos que o processo legislativo se reveste de dinamicidade e é diretamente influenciado por diversas variáveis, tais quais, por exemplo, mudança de membros na Comissão e do Relator, final da sessão legislativa, momento político, dentre outras que impedem que o Projeto seja votado e discutido. No decorrer dos anos, o suscitado Projeto recebeu algumas emendas, bem como lhe foram apensados outros Projetos de Lei relevantes que dispunham sobre temas normativos que cerceiam o inquérito parlamentar¹¹⁹.

Vejamos que o último parecer apresentado no PL nº 5.074/90 elaborado pela Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania da Câmara dos Deputados, Rel. Dep. Lincoln Portela, que em 05 de junho de 2018, foi cunhando um substitutivo a fim de aprimorar a norma então em elaboração, resultando no que seria chamado de “Estatuto das Comissões Parlamentares de Inquérito”, com 44 dispositivos, dividido em seis capítulos que

¹¹⁹ Sendo eles, o PL nº 2.557/03 (tipifica o crime de não comparecimento de testemunha), PL nº 7.123/02 (disciplina o pedido de informação ao MP sobre o andamento dos procedimentos referentes as conclusões), PL nº 5.093/01 (modifica dispositivo da Lei nº 1.579/52), PL nº 5.032/01 (inafiabilidade de crimes praticados durante a apuração), PL nº 5.021/01 (dispõe sobre o depoimento de autoridade ou cidadão), PL nº 4.019/01 (atribuições e prerrogativas), PL nº 2.787/00 (crimes praticados no inquérito), PL nº 791/99 (inafiabilidade de testemunha que recusar a assinar o Termo), PL nº 3.075/92 (modificar dispositivo da Lei nº 1.579/52), PL nº 3.948/89 (institui o rito sumário para ações penais decorrentes das conclusões). Diante do arquivamento do Projeto de Lei nº 5.074/90, determinou-se o apensamento ao PL nº 2.557/03, assegurando a continuidade da tramitação das proposições, os PL nº 734/07 (disciplinar a criação e funcionamento), PL nº 5.588/09 (funcionamento das CPIs), PL nº 6.817/10 (definir como crime extravio/destruição de documento objeto da investigação), PL nº 7.808/10 (aplicação das medidas de proteção às testemunhas da Lei nº 9.807/99 para as testemunhas das CPIs), PL nº 8.079/14 (permitir compartilhamento de informações sigilosas por colaborador), PL nº 1.101/15 (funcionamento das CPIs), PL nº 5.035/16 (tipificar como crime negar/retardar atendimento requerido por CPI) e o PL nº 7.781/17.

tratariam, respectivamente, sobre disposições preliminares, instalação, funcionamento, relatórios, crimes, e disposições gerais e transitórias. Sobre a proposição, atualmente arquivada, aduz o Parecer (2018, p. 6) que

Desde a Constituição de 1988 as CPIs e CPMIs foram construindo seus caminhos procedimentais, fornecendo as bases para a nova legislação que se preconiza nestes projetos. Os projetos sobre os quais ora nos debruçamos corporificam a contribuição de diferentes parlamentares que foram atuantes nas investigações das CPIs, tendo experimentado as dificuldades que a ausência de uma legislação específica trouxe ao tema. Todas as proposições visam a estabelecer com segurança os parâmetros de trabalho deste instituto Parlamentar de enorme importância garantidora da Democracia, através do contínuo papel revisional da legislação e do papel fiscalizatório do Poder Legislativo. Diante de projetos com grandes diferenças em termos de abrangência, coube a esta Relatoria compor um Substitutivo que, aproveitando todas as ideias que poderão trazer maior eficiência e garantias para a utilização do instituto, seja preservando o papel do Parlamento, seja cuidando de respeito aos direitos individuais, possa constituir um verdadeiro Estatuto das CPIs. (...) Em linhas gerais, trata-se de imenso aperfeiçoamento da matéria, fruto de muitos anos de estudo e análise do instituto.

Os suscitados longos anos de dedicação ao aprimoramento normativo do instituto por meio desta nova legislação, entretanto, revelaram-se frustrados, resultando no arquivamento da proposição que já se encontrava em fase avançada de concepção. Ainda assim, os Projetos de Lei que haviam sido pensados ao então denominado, e ora arquivado, “Estatuto das Comissões Parlamentares de Inquérito” (PL nº 5.074/90), possuíam conteúdo normativo relevante, indicando que seus proponentes de fato reconhecem a importância institucional do inquérito parlamentar e, por isso, ainda almejam uma normatização adequada.

Nesse sentido, dois Projetos de Lei merecem destaque por estarem em atual tramitação, quais sejam o PL nº 734 de 2007 e o PL nº 7.781 de 2017, pensados ao PL nº 2.557 de 2003. Ambos Projetos de Lei possuem teor normativo relevante, dispendo acerca de nova regulamentação para a criação e funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito. Diante da conexão direta de ambas as proposições com o que se apresenta na presente pesquisa, necessária a análise mais detalhada.

O Projeto de Lei nº 734/07 foi apresentado pelo parlamentar Flávio Dino em 17 de abril de 2007, contendo 09 (nove) dispositivos que, na visão do proponente, aprimorariam a regulamentação das CPIs. Inclusive, na justificativa da proposição, o autor reforçou a desatualização da Lei nº 1.579/52, bem como observou os temas abordados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para elaborar a *lege ferenda*, em suas palavras (2007, p. 06)

O presente projeto de lei dispõe sobre a criação e o funcionamento de Comissões Parlamentares de Inquérito, tema hoje regulado pela Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. Decorridos 55 anos, confundem-se, na regulação do instituto, disposições insertas na lei citada, normas constitucionais sucessivas, regras regimentais das diversas Casas Parlamentares e orientações jurisprudenciais – formando um

conjunto desarmônico, confuso e propiciador de toda sorte de controvérsias quando se cuida de instituir uma CPI. O projeto ancora-se na busca simultânea do zelo às garantias fundamentais dos cidadãos e da efetividade dos trabalhos de investigação parlamentar. Pretende-se atingir tais finalidades pela introdução de mecanismos que proporcionem maior segurança jurídica, tais como: delimitação dos conceitos de fato determinado e de fatos conexos; previsão de parâmetros para a fixação do número de membros da Comissão; fixação de termo para o encerramento dos trabalhos; estabelecimento de regras para a produção de provas; previsão expressa das garantias dos advogados.

No suscitado PL nº 734/07, encontramos diversos dispositivos interessantes para o aprimoramento normativo das CPIs. Dentre eles, destacaremos alguns, como o que conceitua o fato determinado, a necessidade de sua caracterização e a possibilidade de múltiplos fatos serem apurados (art. 1º, §2º, §3º e §4º), a indicação de limitação temporal do depoimento (art. 2º, §3º) e a determinação de serem incinerados os documentos sigilosos obtidos pelas CPIs que não foram utilizados (art. 2º, §7º).

Da mesma forma, almejando prover o inquérito parlamentar de clareza normativa, a outra proposição, o PL nº 7.781/17, dispõem sobre a ampla regulação para as CPIs em geral. Esse Projeto de Lei é distinto na medida em que foi de autoria da CPI FUNAI e INCRA 2 instalada na Câmara dos Deputados e, portanto, decorre diretamente da *práxis*, possuindo o seu conteúdo relacionado à experiência dos parlamentares com o atual e vago disciplinamento acerca das CPIs.

O Projeto de Lei nº 7.781/17 contém 59 dispositivos, organizado em oito capítulos que tratam, respectivamente, sobre a criação e os prazos, a estrutura, os poderes, o funcionamento, do relatório final, da publicidade dos atos e peças, dos crimes e das penas e das disposições finais. Na justificativa da proposição, a Comissão proponente reforçou que a legislação em vigência possui consideráveis lacunas e não atende as necessidades das CPIs, *in verbis* (2017, p. 35)

Embora esta proposição não possa, inicialmente, ser considerada como estando no escopo de CPI FUNAI-INCRA 2, é oportuno não desperdiçar a experiência acumulada durante os seus trabalhos, considerando, em particular, que a legislação hoje vigente sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito – a Lei nº 1.579 de 18 de março de 1952, e a Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000 – é bastante parca em disposições, deixando consideráveis lacunas e não empoderando, suficientemente, as CPIs à altura das responsabilidades das Casas do Congresso Nacional no que tange às suas funções de fiscalização e controle da Administração Pública. O projeto de lei que a CPI FUNAI INCRA 2 ora apresenta considerou essas fragilidades e buscou saná-las a partir, como dito antes, das experiências vivenciadas no curso dos seus trabalhos, além de introduzir algumas inovações de modo a aumentar a eficiência das CPIs. O mero cotejo entre esta proposição e os diplomas legais citados imediatamente antes permitirá observar que foi construída uma proposição bem mais robusta, bastante sistematizada e de suficientemente abrangente.

Em estudo à proposição, destacamos alguns dispositivos que nos chamaram a atenção, tais quais o que preveem expressamente a aplicação do Princípio da Simetria para que a *lege ferenda* seja aplicada, no que couber, às CPIs estaduais, municipais e distritais (art. 1º, §2º), detalhamento normativo acerca do fato determinado (art. 2º, §2º e §3º), possibilidade de requerer cooperação internacional (art. 16, IV), participação ativa de terceiros no inquérito parlamentar (art. 18) e a definição dos crimes contra as CPIs (arts. 45 ao 50), sendo eles o de invadir ou ocupar o local, ameaçar membro ou integrante, violar segredo, resistir às decisões, desobedecer a ordens e prestar falso testemunho ou falsa perícia.

Em análise percebemos que as proposições manejadas pelos parlamentares na Câmara dos Deputados não se limitam à Projetos de Lei¹²⁰, havendo, em atual tramitação, diversos Projetos de Resoluções¹²¹ e, inclusive, duas Propostas de Emenda à Constituição¹²².

Perante o Senado Federal estão em atual tramitação dois Projetos de Lei¹²³ e cinco Projetos de Resolução do Senado¹²⁴, sendo importante destacar que localizamos a proposição de diversos outros Projetos de Lei do Senado¹²⁵ que dispunham sobre o aprimoramento normativo das CPIs, mas que, atualmente, encontram-se arquivados.

Procedemos estudos e, dentre as mencionadas proposições arquivadas no Senado, identificamos cinco delas que se relacionam, diretamente com a nossa proposta de *lege ferenda* e dispunham sobre um novo disciplinamento infraconstitucional para o inquérito

¹²⁰ Além dos Projetos de Lei que se encontram apensados ao PL nº 2.557/03, estão em tramitação o PL nº 8.186/17 (dispõem sobre a possibilidade de a CPI determinar condução coercitiva), o PL nº 2.197/21 (dispõem sobre as condições para o exercício de titularidade ou suplência do parlamentar membro da CPI), o PL nº 2.962/21 (dispõem sobre requisitos para os membros que compõem as CPIs), o PL nº 58/07 (altera o CPP para ser autorizado que CPI decreta prisão preventiva), PL nº 5.286/09 (regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal), PL nº 412/11 (responsabilização do Estado em face de danos), PL nº 4.082/15 (alterar a Lei nº 12.850/13 para regulamentar possibilidade de colaboração premiada nas CPIs) e o PL nº 97/23 (compartilhamento de informações entre órgãos investigatórios).

¹²¹ Destaca-se que os Projetos de Resolução possuem o seu conteúdo procedimental, almejando aprimorar as normas dispostas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. São eles o PRC nº 86/03, PRC nº 98/03, PRC nº 99/03, PRC nº 242/05, PRC nº 247/05, PRC nº 311/06, PRC nº 323/06, PRC nº 325/06, PRC nº 32/07, PRC nº 38/07, PRC nº 102/07, PRC nº 165/09, PRC nº 204/09, PRC nº 94/11, PRC nº 50/15, PRC nº 77/15, PRC nº 82/15, PRC nº 87/15 e o PRC nº 103/15.

¹²² Sendo elas a PEC nº 302/2008, que almeja inserir dispositivo constitucional que torne compulsório o comparecimento das autoridades convidadas pelas Comissões, e a PEC nº 115/2019, que pretende acrescentar previsão constitucional que disponha expressamente sobre os direitos fundamentais dos partícipes das Comissões Parlamentares de Inquérito, dispondo, também, sobre a possibilidade de as CPIs conduzirem coercitivamente testemunhas, investigados ou acusados.

¹²³ São eles o PL 3.826/21, proponente CPI da Pandemia, que pretende alterar um dispositivo da Lei nº 1.579/52 para estabelecer prazos a serem observados para a conclusão de diligências e para o oferecimento da denúncia pelo Parquet, e o PL nº 4.137/19, proponente Senador Jorge Kajuru, que pretende alterar a Lei nº 12.850/13 para conferir as CPIs de poderes para celebrarem acordos de colaboração premiada.

¹²⁴ São eles o PRS nº 42/15, PRS nº 27/21, PRS nº 69/21, PRS nº 1/22 e o PRS nº 37/23, todos referentes a alteração de normas procedimentais das CPIs no Regimento da Casa.

¹²⁵ São eles o PLS nº 170/16, PLS nº 23/16, PLS nº 328/12, PLS nº 86/09, PLS nº 286/08, PLS nº 578/07, PLS nº 38/06, PLS nº 263/05, PLS nº 41/05, PLS nº 295/01, PLS nº 280/99, PLS nº 271/99, PLS nº 158/99, PLS nº 247/99, PLS nº 173/99, PLS nº 24/94 e o já analisado PLS nº 265/09.

parlamentar, sendo elas o PLS nº 295/01, o PLS nº 41/05, o PLS nº 578/07, essas três com suas próprias propostas sobre a então denominada Lei do Inquérito Parlamentar - LINP, e o PLS nº 23/16 e o PLS nº 170/16, ambas proposições com diversos dispositivos que comporiam a nova legislação sobre as CPIs.

As controvérsias que se desenvolvem durante o funcionamento do inquérito parlamentar revestem-se de importância jurídica razão pela qual, para resolvê-las apropriadamente, necessário que os parâmetros normativos sejam adequadamente delineados e explicitados, em máxima observação aos direitos e garantias fundamentais, fortalecendo, assim, a democracia. Para Nunes Junior (2016, p. 78), que também procedeu reflexões acerca da necessidade de novo disciplinamento infraconstitucional das CPIs, a nova lei deverá, expressamente, abordar sete temas, em suas palavras

A modernização da normatividade infraconstitucional sobre as comissões parlamentares de inquérito - que implica a edição de novo estatuto jurídico - deverá levar em conta, entre outros aspectos: i) a função (ampliada) de fiscalização e controle dos atos do Executivo, conferida ao Legislativo pela Constituição de 1988, ii) o princípio da finalidade, que significa uma investigação para apuração de fato certo e determinado, mas nada impedindo que, no decorrer de seus trabalhos possam as comissões parlamentares de inquérito debruçar-se, sob a forma de aditamentos, sobre fatos novos que tenham conexão com os fatos apurados; iii) a observância da competência exclusiva do Poder Judiciário para a prática de determinados atos (busca e apreensão do domicílio, interceptação telefônica e decretação de prisão nas hipóteses de não flagrância) - a denominada cláusula de reserva da jurisdição; iv) o respeito aos direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição de 1988, entre os quais o direito à não auto-incriminação; v) a necessidade da motivação (fundamentação), da transparência e da publicidade de seus atos e decisões, sob pena de ineficácia jurídica e nulidade; vi) o envio de seus relatórios finais não apenas para o Ministério Público, no caso de indícios da prática de ilícitos penais, mas também para órgãos de outros poderes, quando necessário para a apuração e punição de faltas graves de servidores e demais pessoas sujeitas ao regime funcional da administração pública; vii) a elaboração de proposições legislativas, que poderão acompanhar seus relatórios finais, quando conveniente para o atendimento do interesse público.

Logo, a necessidade da *lege ferenda* revela-se de maneira cristalina aos parlamentares, que se dedicaram a promover a análise e proposição de normas que, em suas perspectivas, aperfeiçoariam o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito. Certo é que uma nova organicidade normativa beneficiaria os envolvidos no inquérito parlamentar, que encontrariam na Lei relevantes especificidades jurídicas, devidamente pormenorizadas que, atualmente, encontram-se pulverizadas na jurisprudência da Suprema Corte.

3.1. Contribuições normativas para a nova regulamentação

Consoante estudamos, o fortalecimento normativo das CPIs na Constituição Federal de 1988 não se deu em vão, mas diante da necessidade de institutos constitucionais efetivos capazes de procederem o monitoramento e a manutenção do equilíbrio do Estado, observando a ordem, harmonia e respeito aos preceitos da Lei Maior. Não obstante por isso que disposição constitucional do §3º do art. 58 concedeu as CPIs poderes próprios das autoridades judiciais, disponibilizado ao Poder Legislativo instrumento independente, moderno e ágil para o exercício do poder-dever da função fiscalizatória, sendo essa a base axiológica da previsão constitucional. No mesmo sentido, em síntese, contribui Santi que

O instrumento de fiscalização mais eficaz, contudo, é a comissão parlamentar de inquérito. De um lado, essa eficácia pode ser explicada pelos poderes de investigação amplos - os próprios das autoridades judiciais - que possui uma comissão dessa natureza; de outro lado, a natureza política do inquérito parlamentar, realizado por um Poder independente, certamente é fundamental para explicar expressivos resultados atingidos por algumas importantes CPIs nos últimos anos. Além da independência do Congresso Nacional, também a legitimidade política de representantes eleitos e a visibilidade dos trabalhos legislativos - uma investigação parlamentar pode ser acompanhada cotidianamente pela sociedade, concentrando, por isso, as atenções da imprensa, e vice-versa - são essenciais para explicar por que uma CPI possui expressiva capacidade de articulação política e institucional (2007, p. 30).

Entretanto, a ausência do apropriado disciplinamento infraconstitucional afeta a robustez e independência prevista no disciplinamento constitucional, já que se passou para as mãos do Poder Judiciário a definição das diretrizes de relevantes questões sobre o inquérito parlamentar. O nosso maior objetivo com o desenvolvimento da presente dissertação é, ainda que de forma modesta, impactar a realidade normativa ao contribuir com o aprimoramento do disciplinamento das Comissões Parlamentares de Inquérito, razão pela qual há temas que, ao nosso ver, devem-se fazer presentes na nova Lei Ordinária.

Almejamos que a *lege ferenda*, após ser devidamente discutida, votada e sancionada, torne-se a fonte primária e protagonista normativa acerca do inquérito parlamentar. Afinal, com um disciplinamento mais específico, fortalece-se a ordem e harmonia no desenvolvimento dos trabalhos pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. Consequentemente, haverá a redução da precoce e costumeira provocação do Poder Judiciário para se manifestar quanto a temas outrora já elucidados.

Sem mais delongas, passemos a apresentar os temas que, à luz da nossa singela perspectiva, devem ser considerados no decorrer do processo legislativo para, então, serem devidamente incorporados na nova legislação.

A natureza jurídica-constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito deve informar todas as considerações normativas acerca do instituto. Destaca-se que a previsão na Constituição Federal resguarda o intrínseco papel investigatório desse instituto, relevante instrumento fiscalizatório do Poder Legislativo, sendo garantido aos parlamentares conduzirem a apuração que terá viés jurídico-político.

O Poder Constituinte, por certo, considerou a impossibilidade de se exigir o dever de comportamento imparcial dos parlamentares que participam das CPIs, dado que vários deles possuem eleitorados e agendas dissemelhantes, com ideologias distintas e partidos contrastantes. Quanto a questão, ponderamos que as heterogêneas paixões políticas da oposição, dos neutros e dos apoiadores ao Governo venham a ser a energia motriz para o desenvolvimento democrático do inquérito parlamentar. Entretanto, torna-se necessária normatização quanto ao papel dos parlamentares que, durante o funcionamento dessas Comissões, encontram-se na posição de inquiridores e, portanto, alguns comportamentos podem vir a prejudicar o esclarecimento do objeto ora apurado.

A fim de se assegurar a equidade e confiabilidade nas conclusões investigatórias, deve-se considerar inapropriado que os inquiridores assumam papéis de acusação ou de defesa dos investigados e ou testemunhas partícipes das CPIs, condutas que vemos com certa frequência na *práxis*. Por vezes, os parlamentares interrompem relevantes oitivas ou interrogatórios para, com longas narrativas, validarem ou repudiarem a participação, ou não, do depoente no fato investigado. Instaure-se, assim, um ambiente de desarmonia em que todos, concentrados em defender ou acusar, distanciam-se da inquirição.

Não se trata de exigir que os políticos ignorem suas próprias perspectivas e alianças, mas que se sobreponha orientações de condutas que viabilizem a prevalência do princípio processual penal da busca pela verdade real dos fatos, evitando com que os debates suscitados durante a inquirição dos depoentes se estendam excessivamente no tempo. A norma, portanto, deve adotar medidas que visem a delimitação adequada desses debates que, diversas vezes, possuem como pano de fundo defender ou repudiar condutas do Governo.

O princípio, devidamente previsto no art. 156 do CPP, e que também deve constar expressamente na nova lei, relaciona-se diretamente com o poder instrutório das autoridades judiciais, constitucionalmente conferido, também, às CPIs. Sua incidência aprimorará a apuração, e o espaço de fala destinado aos investigados e testemunhas tornar-se-ia em ambiente mais propício e frutífero para que estes contribuam, ainda mais, com o devido esclarecimento do que se apura, sendo adequadamente relatado aos parlamentares o que o

partícipe presenciou e possui conhecimento, sem a apreensão de ser repudiado ou aplaudido pelo que irá expor.

E, assim, com mais informações, os condutores do inquérito possuíram fundamentos suplementares para determinarem novas produções de provas. A incidência do suscitado princípio instiga ao inquiridor a tentar alcançar as realidades dos fatos apurados, e a fluidez dos depoimentos obtidos favorecerá a busca por novas e coerentes provas que auxiliarão os parlamentares a formarem seus convencimentos conclusivos. Sobre o assunto, Nucci (2017, p. 58) esclarece que

Tem, isto sim, o magistrado uma crença segura na verdade que transparece através das provas colhidas e, por tal motivo, condena ou absolve. Logo, tratando do mesmo tema, já tivemos a oportunidade de escrever o seguinte: "Material ou real é a verdade que mais se aproxima da realidade. Aparentemente, trata-se de um paradoxo dizer que pode haver uma verdade mais próxima da realidade e outra menos. Entretanto, como vimos, o próprio conceito de verdade é relativo, de forma que é impossível falar em verdade absoluta ou ontológica, mormente no processo, julgado e conduzido por homens, perfeitamente falíveis em suas análises e cujos instrumentos de busca do que realmente aconteceu podem ser insuficientes. Ainda assim, falar em verdade real implica em provocar no espírito do juiz um sentimento de busca, de inconformidade com o que lhe é apresentado pelas partes, enfim, um impulso contrário à passividade. Afinal, estando em jogo direitos fundamentais do homem, tais como liberdade, vida, integridade física e psicológica e até mesmo honra, que podem ser afetados seriamente por uma condenação criminal, deve o juiz sair em busca da verdade material, aquela que mais se aproxima do que realmente aconteceu" (O valor da confissão como meio de prova no processo penal, p. 65).

Outro polêmico desdobramento jurídico que cerceia o tema da fala durante o procedimento investigatório refere-se à (i)limitação do uso da palavra pelos advogados. Consoante vimos, a base axiológica da Lei nº 10.679/03, legislação que inseriu na Lei nº 1.579/52 dispositivo acerca do direito do depoente de fazer-se acompanhado por causídico, é, justamente, assegurar a ativa participação da Defesa nas sessões, a fim de que não seja um *mero espectador*. O Legislador, observando as garantias previstas no art. 133 da Constituição Federal, almejou que a norma infraconstitucional assegurasse o exercício da Defesa.

O longo entendimento da Suprema Corte é no sentido de que os causídicos devem acompanhar e conduzir os seus clientes durante a sessão, bem como podem e devem se manifestarem imediatamente ao ser constatada eventual ilegalidade, devendo os membros das CPIs tratarem a defesa com respeito e decoro. Vale recordar as palavras de Rui Barbosa (1921, p. 58), "justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta". A Lei Maior aduz que a atuação da defesa é imprescindível para à administração da justiça, não havendo justificativa jurídica que vede a sua interferência durante a oitiva ou interrogatório do seu cliente.

Na verdade, as CPIs devem assegurar que o ambiente permita que a atuação dos advogados seja ativa e dinâmica, principalmente diante do fato de que essas Comissões possuem ampla visibilidade e repercussão nacional, sendo dever do causídico agir rapidamente para utilizar seu conhecimento jurídico em prol da defesa dos direitos e garantias fundamentais de seus clientes.

Nesse sentido, inclusive, dispõe o Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94), que assegura ser direito do profissional fazer o uso da palavra para, dentre outras situações, esclarecer equívocos ou dúvidas (Art. 7º, X) e reclamar contra inobservância de normas (XI). Elaborar um dispositivo normativo que almeje impedir a interferência dos advogados viola não só as prerrogativas profissionais, mas, também, o direito das testemunhas ou investigados de serem apropriadamente assistidos.

Para aprimorar o desenvolvimento dos trabalhos investigatórios, adequado seria se a proposição tratasse sobre a impossibilidade de o causídico interromper ou questionar os membros da Comissão Parlamentar de Inquérito durante a fala dos parlamentares, exceto em caso de manifesta ilegalidade. Ou seja, uma orientação legal no sentido de organizar os trabalhos parlamentares, assegurando a cada partícipe o apropriado uso do direito de fala, tanto os parlamentares quanto os advogados, permitindo um adequado desenvolvimento do fluxo de comunicação lógica na sessão. Contudo, normatizar que a Defesa apenas faça o uso da palavra após concluída a última pergunta do último parlamentar, o que pode vir a acontecer apenas no final da sessão, é impensável e impraticável em nosso ordenamento jurídico.

Sobre a inquirição dos partícipes, refletimos acerca do exercício do direito ao silêncio nas CPIs, assunto que também é frequentemente submetido à apreciação do Poder Judiciário. Necessário que a *lege ferenda* disponha, expressamente, sobre a afirmação do uso do direito ao silêncio por todos os partícipes quanto a fatos que possam incriminá-los, em respeito a máxima garantia da vedação a autoincriminação.

Destacamos que tal disposição não é sinônimo de um uso irrestrito do silêncio por aqueles que serão inquiridos pelas CPIs. O recente entendimento jurisprudencial, consoante vimos no segundo capítulo, afirma que os depoentes podem permanecer em silêncio quanto a fatos que possam vir a incriminá-los, entretanto, devem responder aos questionamentos de circunstâncias em que figuraram como testemunhas, surgindo o dever de falar a verdade e não se calar quanto o ocorrido. Com esse entendimento, impossibilita-se a ausência absoluta de fala de investigado na sessão em que comparecer para ser interrogado.

Considerando a relevância fiscalizatória das CPIs, no mesmo sentido, deve haver normatização expressa limitando o exercício do direito ao silêncio, disposição que não

afetará, de forma alguma, a garantia da não autoincriminação, permanecendo a faculdade de comparecimento. Ao nosso ver, o legislador deve refletir acerca da possibilidade de acréscimo normativo, dispondo que o compromisso de falar a verdade será exigido de todos os partícipes, exceto tão somente quanto aos particulares fatos ou circunstâncias que possam vir a incriminá-los.

Outra questão processual controversa diz respeito à acareação, técnica processual penal em que se confrontam diretamente depoentes que, quando inquiridos, apresentaram versões distintas sobre o mesmo acontecimento. Aury Lopes Jr. (2019) reforça que para ser cabível a acareação torna-se necessário o preenchimento de três pressupostos, quais sejam a existência prévia das declarações por meio da inquirição, que as declarações sejam divergentes e que digam respeito a fato ou circunstância relevante para a investigação. Nas palavras do autor (p. 599), essa é uma técnica processual que deve ser valorizada, de forma que

Na linha do que já explicamos sobre a função persuasiva da prova e a captura psíquica do julgador, é patente que a acareação pode ser de grande valia para o convencimento do juiz, pois representa a possibilidade de confrontar versões divergentes, elegendo aquela que reputa mais verossímil.

Esse meio de prova, por vezes utilizados pelas CPIs, se aprimorado normativamente ao ambiente político dos inquéritos parlamentares, pode vir a se tornar relevante instrumento para que os parlamentares esclareçam eventuais controvérsias arguidas pelos partícipes. Diz-se isso porque a inquirição dos investigados e testemunhas é valorosa prova nas Comissões, com ampla repercussão e visibilidade midiática.

Por vezes, os parlamentares não procedem com a utilização desse relevante aparato processual considerando suas intenções políticas, deixando-se passar notória oportunidade de serem esclarecidas as discrepâncias suscitadas pelos envolvidos, elucidação que seria relevante para a condução da investigação pela casa legislativa. Ponderamos, assim, que a *lege ferenda* deve dispor sobre diretrizes mais rígidas e precisas quanto ao emprego dessa técnica, a fim de aprimorar o aproveitamento prático da acareação no inquérito parlamentar.

Por estarmos falando de um inquérito, refletimos ser necessária normatização expressa acerca dos prazos processuais na *lege ferenda*, a fim de que o inquérito parlamentar possua uma tramitação mais organizada, ágil, eficiente e segura. Faz-se necessária, também, a presença normativa expressa da necessidade de fundamentação pelos parlamentares dos atos com base na atualidade fática para justificar as deliberações investigatórias das CPIs.

A automaticidade da criação das CPIs quando da apresentação do requerimento pelos parlamentares, quando devidamente preenchido os requisitos constitucionais, também é questão que deve ser normatizada, a fim de que não incumba ao Presidente decidir ou não pela criação.

Da mesma forma, deve-se constar expressamente a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal e o âmbito de aplicação da nova lei, que deverá disciplinar as Comissões Parlamentares de Inquérito Federais e as conduzidas nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras dos Vereadores, na medida em que forem aplicáveis.

Há, também, relevante tema que precisamos enfatizar, qual seja a necessidade de normatização acerca do quórum necessário para se aprovar a quebra do sigilo bancário, fiscal ou telefônico pelas CPIs. Isto porque diante da lacuna sobre o assunto na Lei Complementar nº 105/01, deveria ser colegiada por maioria simples. Acerca das deliberações serem colegiadas, Alves (2004, p. 221) reforça que

Há que ser ponderado, porém, que o fato de a minoria ser inferiorizada nas deliberações faz com que esta se empenhe nas investigações a ponto de convencer ou obrigar a maioria – em razão da correção do pleito ou de pressão da opinião pública e da imprensa – a votar favoravelmente à obtenção de determinada prova. Fossem as deliberações tomadas pela minoria, a possibilidade de extrapolação do fato determinado seria grande, com tendência à devassa.

Considerando que a determinação da quebra de sigilo diz respeito ao acesso a registros confidenciais das pessoas supostamente envolvidas do fato investigado pelas Comissões, à luz da segurança jurídica, torna-se imprescindível que a nova Lei, além de manter a colegialidade sobre tais deliberações, disponha expressamente sobre o quórum necessário para a aprovação de tal medida.

Mais um aspecto que despertou nosso interesse foi a lacuna normativa em relação aos princípios que incidem de modo suplementar sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Esse espaço normativo deve ser preenchido pela *lege ferenda*, principalmente se considerarmos que eles serão apreciados para interpretar e integrar os dispositivos legais acerca do tema.

Nesse sentido, De Freitas Fazoli (2007) reforça a força constitucional dos princípios e aduz que, por estarem no alicerce da estruturação normativa, eles vitalmente, assim como as normas, lastrearão as atividades jurídicas. Nas palavras do autor (2007, p. 14 apud Mello, 2000, p. 748),

A importância dos princípios é tão grande que Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 748), em memorável passagem, afirma que a violação a um princípio é a forma mais grave de ilegalidade ou de inconstitucionalidade. Eis a citada advertência: “Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra”. (...) Para nós, princípio é uma norma com alto grau de abstração que expressa um valor fundamental de uma dada sociedade e, servindo de base para o ordenamento jurídico, limita as regras que se relacionam com ele, integra as lacunas normativas, serve de parâmetro para a atividade interpretativa e, por possuir eficácia, pode ser concretizado e gerar direitos subjetivos.

Acerca dos princípios que incidem no inquérito parlamentar, Candeia (2017) elenca serem aplicáveis os Princípios do Devido Processo Legal, Contraditório e Ampla Defesa, Legalidade, Transitoriedade, Finalidade, Formalidade, Proporcionalidade de Composição das CPIs, Colegialidade, Não produção de prova contra si mesmo, Motivação e Publicidade. O autor reforça que os suscitados princípios devem ser considerados durante o funcionamento das Comissões, em suas palavras (2017, p. 81)

Assim sendo, os princípios, explícitos ou implícitos, como espécies de normas, não de ser observados pela comissão parlamentar de inquérito no desenvolvimento de seus trabalhos, sob pena de haver violação à norma legal, hipótese em que se verifica a competência do Poder Judiciário para apreciar lesão ou ameaça a direito. (...) Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma regra, pois aquele visa dar harmonia no sistema em que se insere. Deve, pois, a comissão parlamentar de inquérito observar os princípios, implícitos ou explícitos, principalmente aqueles que asseguram direitos e garantias fundamentais, sob pena de intervenção do Poder Judiciário.

Relevante, portanto, que o texto legal disponha acerca da base principiológica que irá conduzir o inquérito parlamentar e, por isso, consideramos, por fim, que a nova Lei sobre as CPIs deve, necessariamente, dispor sobre os princípios que irão auxiliá-las quando do seu funcionamento e deliberações. Ao nosso ver, elencamos alguns que recomendamos estarem expressos na nova Lei, quais sejam o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, Princípio da Presunção da Inocência, Princípio da Reserva da Jurisdição, Princípio da Busca pela Verdade Real e o Princípio da Eficiência.

A Dignidade da Pessoa Humana é um princípio que deve estar presente durante todos os passos da investigação parlamentar atuando como fundamento central para a inquirição, devendo ser sopesada em todas as deliberações a fim de obstar extremos e descomedimentos nessa fase pré-processual, acautelando os direitos e garantias fundamentais dos partícipes da inquirição diante dos poderes do Poder Legislativo.

Em perspectiva interessante, Sarlet (2006) declara que a observância a dignidade da pessoa humana relaciona-se, diretamente, com a estabilidade das relações e, portanto, com a segurança jurídica no Direito Constitucional brasileiro, o que impede ao Poder Público promover mudanças repentinas e fortuitas nas normas, que devem ser manejadas uniformemente. Assim, quando da aplicação das leis, serão observados os direitos e garantias fundamentais das pessoas, em suas palavras

Considerando que também a segurança jurídica coincide com uma das mais profundas aspirações do ser humano, viabilizando, mediante a garantia de uma certa estabilidade das relações jurídicas e da própria ordem jurídica como tal, tanto a elaboração de projetos de vida, bem como a sua realização, desde logo, é perceptível o quanto a idéia de segurança jurídica encontra-se umbilicalmente vinculada à própria noção de dignidade da pessoa humana (2006, p. 298).

Portanto, o princípio da dignidade da pessoa humana deve ser o verdadeiro balizador abstrato da investigação desenvolvida pelas CPIs. Acerca do tema, Barroso (2010, p. 14) elucida que

Três observações finais relevantes. A primeira: a dignidade da pessoa humana é parte do conteúdo dos direitos materialmente fundamentais, mas não se confunde com qualquer deles. Nem tampouco é a dignidade um direito fundamental em si, ponderável com os demais. Justamente ao contrário, ela é o parâmetro da ponderação, em caso de concorrência entre direitos fundamentais. Em segundo lugar, embora seja qualificada como um valor ou princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana não tem caráter absoluto. É certo que ela deverá ter precedência, na maior parte das situações em que entre em rota de colisão com outros princípios, mas, em determinados contextos, aspectos especialmente relevantes da dignidade poderão ser sacrificados em prol de outros valores individuais ou sociais, como na pena de prisão, na expulsão do estrangeiro ou na proibição de certas formas de expressão. Uma última anotação: a dignidade da pessoa humana, conforme assinalado acima, se aplica tanto nas relações entre indivíduo e Estado como nas relações privadas.

Considerando que a nova norma aprimorará as atividades investigatórias parlamentares, o Princípio da Presunção da Inocência também deve ser observado durante a inquirição promovida nas casas do Poder Legislativo, evitando violações injustas contra os investigados nessa fase inicial de apuração da ocorrência de suposto fato improprio. Aury Lopes Jr. (2019, p. 106) refere-se ao suscitado princípio enquanto dever de tratamento consagrado no art. 5º, LVII, da Constituição Federal, “sendo o princípio reitor do processo penal e, em última análise, podemos verificar a qualidade de um sistema processual através do seu nível de observância (eficácia)”.

Reafirmamos que o inquérito parlamentar possui muita visibilidade midiática, e que os partícipes, logo quando convidados ou convocados, possuem suas imagens, nomes, dados profissionais e, por vezes, até mesmo dados pessoais, amplamente repercutidos nos canais de

comunicação. À primeira vista, se não enfatizada a Presunção de Inocência que os garante, os espectadores irão associá-los diretamente ao fato apurado, sendo antecipado o julgamento social de que determinada pessoa é ímproba, desonesta e corrupta o que enseja à ameaça real de lesão a outros direitos dos partícipes do inquérito parlamentar. Sobre o assunto, Aury Lopes Jr. (2019, p. 108) contribui ao afirmar que

Externamente ao processo, a presunção de inocência exige uma proteção contra a publicidade abusiva e a estigmatização (precoce) do réu. Significa dizer que a presunção de inocência (e também as garantias constitucionais da imagem, dignidade e privacidade) deve ser utilizada como verdadeiros limites democráticos à abusiva exploração midiática em torno do fato criminoso e do próprio processo judicial. O bizarro espetáculo montado pelo julgamento midiático deve ser coibido pela eficácia da presunção de inocência.

Inclusive, sob essa ótica, necessário, também, dispositivo acerca do dever de observância à razoabilidade nas deliberações das Comissões Parlamentares de Inquérito, a fim de que seja considerado o equilíbrio entre as evidências da gravidade das supostas condutas praticadas pelos investigados e a decisão instrutória que será proferida pelos parlamentares. Nucci (2017) reforça que este é um dos princípios constitucionais explícitos que incide no processo penal, ramo normativo do Direito aplicável subsidiariamente às CPIs por dispor acerca de, dentre outros temas, investigações promovidas pelo Estado. Para o autor, que reforça que outros relevantes princípios decorrem deste, o estado natural das pessoas é a inocência razão pela qual, havendo dúvidas, não deve haver qualquer comportamento de reprovação emanado pelo inquiridor contra o então investigado, em suas palavras

São princípios consequenciais da presunção de inocência: prevalência do interesse do réu (*in dubio pro reo, favor rei, favor innocentiae, favor libertatis*) e imunidade à autoacusação: o primeiro significa que, em caso de conflito entre a inocência do réu - e sua liberdade - e o poder-dever do Estado de punir, havendo dúvida razoável, deve o juiz decidir em favor do acusado. Aliás, pode-se dizer que, se todos os seres humanos nascem em estado de inocência, a exceção a essa regra é a culpa, razão pela qual o ônus da prova é do Estado-acusação. Por isso, quando houver dúvida no espírito do julgador, é imperativo prevalecer o interesse do indivíduo, em detrimento da sociedade ou do Estado (2017, p. 6).

A previsão expressa de respeito ao Princípio da Reserva da Jurisdição se faz fundamental na *lege ferenda*, porquanto diz respeito aos limites da atuação das CPIs. Dessa forma, assegura-se que a tomada de decisões acerca de determinadas questões juridicamente impactantes mantenha-se nas mãos da imparcialidade do Poder Judiciário.

Ponderamos, também, pela previsão expressa do Princípio da Eficiência na nova Lei, para que seja expressamente determinada a otimização dos recursos disponibilizados para o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito. Quanto a recurso não nos referimos a apenas verba monetária, mas, também, a maximização de aproveitamento das

sessões de deliberações, das funções dos funcionários, seja da casa legislativa, cedidos ou contratados, e da utilização de todo o aparato instrutório. Suplementarmente, Modesto (2000, p. 108 apud ALEXY, 1993, p. 86) aduz que o suscitado princípio associa-se com a qualidade do agir e possui previsão na Lei Maior, *in verbis*

No art. 74, II, por exemplo, desde 1988, reza a lei maior que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”. Porém, mais do que isso, constatada alguma irregularidade nos aspectos controlados, devem os responsáveis comunicá-la imediatamente ao Tribunal de Contas da União, “sob pena de responsabilidade solidária” (art. 74, § 1º). Ora, se a eficácia e a eficiência são qualidades do agir administrativo avaliadas obrigatoriamente no controle jurídico da atividade de todo órgão da administração direta e das entidades da administração indireta, em qualquer dos poderes e, em caso de irregularidade, sujeitam os responsáveis a sanções jurídicas, são obrigações jurídicas, imposições constitucionais, exigências gerais vinculantes para o administrador público. Numa palavra, são princípios jurídicos de prossecução obrigatória, pois os princípios, na boa definição de Robert Alexy, são “exigências de otimização”: “normas que determinam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro do contexto jurídico e real existente”.

À vista do exposto, cumpre enfatizar que todas as reflexões trazidas na pesquisa possuem como epicentro evidenciar a necessidade de clareza das regras de funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito a fim de que, justamente, seja garantida, na *práxis*, a segurança jurídica no decorrer do inquérito parlamentar. Diante da demonstrada lacuna normativa infraconstitucional e do protagonismo do entendimento da Suprema Corte, esperamos que a *lege ferenda* evidencie o “certificar de posições jurídicas face à arbitrariedade do Estado e à inovação jurisprudencial uma condição essencial da justiça no Estado de Direito” (Nunes, 2007, p. 323 apud Hassemer, 2002, p. 286).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente pesquisa de dissertação desenvolvida para o mestrado acadêmico em Direito Constitucional, linha de pesquisa Direito do Estado, Direitos Fundamentais e Teoria do Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP/Brasília, tecemos minuciosas reflexões sobre a necessária *lege ferenda* acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Para tanto, examinamos, cuidadosamente, as nuances e particularidades deste relevante instrumento fiscalizatório do Poder Legislativo, desde o seu surgimento em solo inglês, no direito consuetudinário, com as apurações instaladas pelos parlamentares britânicos e a subsequente dispersão do inquérito parlamentar para os outros países, como a França e Estados Unidos, este último tornando-se referência mundial acerca do tema na medida em que reconheceu, desde logo, a importância do instituto e o incorporou em seu Ordenamento.

Quanto a primeira Lei Maior a disciplinar o inquérito legislativo, debruçamo-nos em torno das Constituições da Bélgica (1831), Portugal (1822 e 1838), Prússia (1824), Luxemburgo (1824), Dinamarca (1849), Holanda (1845), Alemanha (1919), Áustria (1920), Albânia (1946), Bulgária (1947), Hungria (1949), Itália (1948). Em solo sul-americano, perpassamos pela Argentina (1872) e verificamos que as CPIs existiam em solo argentino apesar de ainda não terem recebido o status de norma constitucional, e no Uruguai (1918), que já dispunham sobre o instrumento fiscalizatório em sua Lei Maior.

O compêndio histórico nos permite concluir, portanto, que o surgimento das Comissões Parlamentares de Inquérito se deu na Inglaterra, no âmbito do sistema jurídico da *common law*. No entanto, ao serem adotadas pelo Brasil, houve a adequação do instrumento fiscalizatório ao contexto do sistema jurídico do *civil law*, em que a lei escrita é a fonte primária. Assim, observamos que o período em que ocorreu um maior avanço normativo em relação às CPIs foi quando o país encontrava-se em cenário político livre, em que buscava-se fortalecer o papel fiscalizatório dessas Comissões, a fim de assegurar o efetivo exercício do poder de fiscalização do Poder Legislativo.

E mais, vislumbramos que apesar de distintos sistemas de governo, o inquérito parlamentar foi adaptado e inserido nos Ordenamentos Jurídicos diante da relevância do seu ofício, qual seja proceder a fiscalização e gerência pelo Poder Legislativo dos atos dos outros Poderes, principalmente do Poder Executivo, funcionando como um amplificador dos atos da Administração Pública. Associamos, assim, as Comissões Parlamentares de Inquérito aos alicerces dos Estados Democráticos de Direito.

No cenário nacional, os primeiros traços dos inquéritos parlamentares começaram a surgir no século XIX, possuindo como ponto de partida da declaração brasileira de independência de Portugal (1822). A primeira Constituição Brasileira (1824) não dispôs expressamente acerca da normatização do inquérito parlamentar. O Brasil Imperial salvaguardava o Imperador, inexistindo margem para consolidação de efetivos instrumentos fiscalizatórios do Poder Legislativo sobre outros Poderes. Ainda assim, diz-se que na vigência da Constituição de 1824 é que apareceram as primeiras linhas do que viria a se tornar as CPIs pois havia previsão acerca da possibilidade de o Poder Legislativo promover apurações de atos da Administração após a vacância do trono ou morte do monarca.

À época imperial, o Regimento Interno do Senado Federal (1826-1883) não tratava, especificadamente, sobre o instituto. Entretanto, já se fazia presente a prógona norma (arts. 110 e 111) dispondo sobre a possibilidade de Comissões promoverem diligências apuratórias, publicidade de seus atos e participação dos advogados. No Regimento Interno da Câmara dos Deputados (1868) encontrava-se previsto a possibilidade de se instalar as Comissões de Verificação de Poderes, que dedicar-se-iam a apuração da eleição dos deputados, com número de membros limitados, públicas e com a participação dos causídicos (arts. 6º e 7º), bem como dispunha, também, acerca das comissões especiais, que seriam transitórias e poderiam requerer informações dos Ministros de Estado (arts. 43 e 44).

Com a promulgação da segunda Constituição Brasileira (1891), também não houve nenhuma previsão expressa acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito. Nada obstante, o RISF (1903) aprimorou sua previsão regimental anterior, dispondo que as Comissões que procederem a inquéritos poderiam, por si próprias, promoverem diligências apuratórias (art. 62). Em comparação com a disposição regimental anterior, o RICD (1903) manteve a disposição acerca das Comissões de Inquérito que, à época, correspondiam a Comissão de Verificação de Poderes.

Sobreveio, então, a Constituição de 1934 que dispôs, expressamente, acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara (art. 36) e no Senado Federal (art. 92, § 1º, VI), introduzindo a exigência constitucional de a apuração desenvolver-se acerca de fato determinado, requerida por um terço dos parlamentares da casa, aplicando-se, subsidiariamente, as normas processuais penais. O RISF (1935) não promoveu significativas alterações em seus dispositivos. Por outro lado, o RICD (1934) aprimorou sua previsão regimental, dispondo tratar-se de comissões internas (Art. 27, §1º) que durariam até a conclusão dos trabalhos (art. 33, item a) e seriam criadas por determinação da casa legislativa

a partir de requerimento escrito detalhando o assunto e o número de membros (Art. 28, § único).

A quarta Constituição Brasileira (1937), qual seja a Constituição Polaca, dissolveu o Congresso Nacional e suprimiu de seu texto a previsão acerca dos inquéritos parlamentares. Em seguida, com a promulgação da Constituição de 1946, as CPIs retornaram ao status de norma constitucional (art. 53), introduzindo a observação ao Princípio da Proporcionalidade Partidária disposto em seu art. 40. O RISF (1946) previa acerca do inquérito parlamentar em seu art. 42. Posteriormente, o RISF (1948) apresentou mais disposições regulamentando as CPIs (arts. 54 e 79). E, então, o RISF (1959) dedicou um capítulo inteiro para normatizar o instituto (Capítulo XIV). O RICD (1947) também contou com mais dispositivos específicos que sua norma antecessora.

A Constituição de 1967 manteve em seu texto a normatização acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito no Congresso Nacional dispendo, também, sobre a possibilidade da criação das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (art. 39). Com a Emenda Constitucional nº 01 de 17 de outubro de 1969, o texto constitucional foi alterado, e o art. 39 passou a ser o 37, advindo outras normas limitantes da função fiscalizatória pelo Poder Legislativo. No RICD (1972-1976) e no RISF (1959) sucederam-se pequenas adequações ao texto constitucional.

A sétima Constituição Brasileira (1988) foi a quarta a disciplinar o inquérito parlamentar. Diferentemente das suas predecessoras (1934, 1946 e 1967), a Constituição Cidadã estabeleceu dispositivo normativo mais minucioso e técnico sobre as CPIs (art. 58, § 3º. Dispendo acerca das diretrizes gerais a serem observadas para a sua instalação perante as casas do Poder Legislativo, quais sejam a necessidade de requerimento de criação apresentado por um terço dos parlamentares para se apurar fato já determinado e com prazo certo de funcionamento, devendo as conclusões serem encaminhadas ao *Parquet*. Ainda, fortaleceu-se o instrumento fiscalizatório conferindo a ele poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

O dispositivo constitucional foi reproduzido nas Constituições Estaduais de todas as unidades da federação. Todavia, alguns estados estabeleceram orientações distintas da Lei Maior, surgindo o debate se a previsão acerca dos inquéritos parlamentares na Constituição Federal é, ou não, de reprodução obrigatória. Consoante vimos, o Supremo Tribunal Federal já proferiu julgados considerando a norma de observação obrigatória, nada obstante, continua a ser provocado para dirimir a questão. Questão controversa, também, desenvolve-se acerca dos poderes investigatórios das CPIs instaladas nas casas legislativas estaduais e municipais.

Diante da inexistência de Poder Judiciário Municipal, dentre outros argumentos, a Suprema Corte considerou que a Câmara dos Vereadores se encontra desprovida de poderes próprios das autoridades judiciais, havendo, assim, limitação ao exercício de suas atribuições apuratórias.

O Supremo Tribunal Federal tornou-se o balizador normativo sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, estando pulverizado em seu entendimento as respostas para várias questões jurídicas relevantes. A jurisprudência dispõe acerca da automaticidade da criação das CPIs quando preenchido os taxativos requisitos constitucionais, viabilizando a efetivação de direito público subjetivo da minoria parlamentar, devendo ser respeitada a competência constitucional da casa para se apurar o fato previamente determinado que deve ser revestido de interesse público e que pode, inclusive, ser expandido, desde que haja aditamento e guarde conexão com o constante no requerimento de criação.

A Corte reforça inexistir qualquer impedimento para que o inquérito parlamentar se desenvolva ao mesmo tempo de eventual investigação policial e ou administrativa. Quanto ao prazo certo, a jurisprudência entende pela possibilidade subsequente de prorrogações, desde que respeitada a legislatura.

Durante o seu funcionamento, a jurisprudência determina a necessidade de que as CPIs observem a reserva de jurisdição, aos limites impostos às próprias autoridades judiciais, o máximo respeito aos direitos e garantias fundamentais e a Separação, Harmonia e Independência dos Três Poderes e o dever de fundamentação e contemporaneidade nas deliberações instrutórias com base em indícios fáticos confiáveis. A Corte entende que incumbe aos membros das CPIs decidirem pela remessa, ou não, das suas conclusões, e quais documentos poderão ser encaminhados não só ao *Parquet*, mas a outros órgãos competentes como a Advocacia-Geral da União.

Perante o ordenamento jurídico, as CPIs possuem natureza jurídica de órgãos constitucionalmente disciplinados vinculadas às diretrizes da Constituição com o dever de conduzirem investigações de natureza jurídica-política. Para a Suprema Corte, o inquérito parlamentar possui natureza jurídico-constitucional, revestidas de autonomia e finalidade própria. Assim sendo, percebemos a proeminência dos instrumentos processuais do *Habeas Corpus* e do Mandado de Segurança para se provocar o Poder Judiciário a exercer o controle de jurisdicionalidade. Os *writs* devem ser direcionados aos Presidentes das CPIs que, consoante entende a Suprema Corte, representam as Comissões.

No cenário infraconstitucional, em vigência, temos a Lei nº 1.579/52, primeira legislação brasileira a dispor acerca do tema, com as alterações introduzidas pela Lei nº

13.367/16 e as orientações dispostas na Leis nº 10.001/00, 10.679/03 e na Lei Complementar nº 105/01, normatizando, em síntese, respectivamente, a prioridade de tramitação dos processos com origem nas apurações parlamentares, assegurando a atuação dos advogados e legitimando a quebra de sigilo bancário pelas CPIs.

Devemos destacar que o Supremo Tribunal Federal estabeleceu, por meio de seu entendimento jurisprudencial, as diretrizes para a aplicação das suscitadas normas.

Quanto a Lei nº 10.001/00, além de dispor acerca da suscitada preferência na tramitação, estabelecia o prazo de 30 (trinta) dias para que o Ministério Público e os outros órgãos prestassem esclarecimentos a casa legislativa sobre quais seriam as providências a serem adotadas com as conclusões das CPIs, ou a razão da omissão. Consoante estudamos, a Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade da Lei sobre dispor acerca de obrigações temporais ao *Parquet*.

No que diz respeito à Lei nº 10.679/03, o Tribunal Constitucional vem sistematizando a atuação dos causídicos no inquérito parlamentar, tema que constantemente é levado a apreciação do Judiciário. O entendimento aduz pela necessidade de observância e máximo respeito a atuação da Defesa, garantindo aos profissionais o direito de ter acesso às informações já obtidas e documentadas no inquérito, se comunicarem com seus clientes durante a sessão e interferirem ao constatarem eventual ilegalidade, reforçando que se trata, também, de direito constitucional do depoente. Em caso de violação a esse direito, a Corte afirma estar autorizado que os causídicos e seus clientes se retirem do local.

A Lei Complementar nº 105/01 dispôs sobre a legitimidade das CPIs para determinarem quebra de sigilo bancário necessária ao exercício investigatório e previamente aprovada pelo Plenário. Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal reconhece a prerrogativa de que as CPIs determinem a quebra do sigilo fiscal, telefônico e telemático, desde que por meio de deliberações colegiada fundamentadas em razões idôneas e relevantes. A jurisprudência adverte que incumbe as CPIs restringirem o acesso às informações decorrentes da quebra de sigilo, diante do manto da confidencialidade.

Acerca das alterações introduzidas pela Lei nº 13.367/16 na Lei nº 1.579/52, a Suprema Corte aduz que o exercício dos poderes das CPIs relaciona-se com suas atribuições investigatórias constitucionais, a autonomia e competência da casa legislativa e a Separação, Harmonia e Independência dos Poderes. O entendimento jurisprudencial também dispõe acerca da possibilidade da requisição de informações à Administração Pública, Direta ou Fundacional, desde que tratem de fatos conexos ao inquérito parlamentar e que em caso de eventual necessidade de deslocamento, serão os membros das CPIs que irão se transportar.

A jurisprudência dispõe expressamente acerca da faculdade de comparecimento dos investigados e do não cabimento de serem conduzidos por meio de condução coercitiva. A questão é controversa. Ainda, a Corte reforça que, independentemente de salvo conduto, enquanto prerrogativa individual de todos os cidadãos, deve ser assegurado o uso do direito fundamental ao silêncio e da vedação a autoincriminação pelos depoentes nas CPIs. Quanto aos limites oponíveis ao direito ao silêncio, vislumbramos que o entendimento jurisprudencial vem se posicionando de forma a assegurar que os depoentes permaneçam em silêncio particularmente quanto a fatos que possam vir a incriminá-los, devendo responder a questões em que figurem como testemunhas.

O campo de ação da Lei nº 1.579/52 é assunto controverso, diante da inexistência de normatização expressa acerca da sua aplicabilidade nas CPIs a serem instaladas nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e na Câmara dos Vereadores. Na *práxis*, a suscitada Lei é manejada como fundamentação suplementar e não assumiu o papel central na normatização do instrumento fiscalizatório. As disposições legais, expostas em nove dispositivos, são procedimentalmente amplas, não ostentando a mesma eficácia caso estabelecesse conjunto normativo imperativo de ser observado por todos no decorrer do inquérito parlamentar.

Passamos, então, a analisar as disposições procedimentais do Regimento Comum Congresso Nacional, e os Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que, por vezes, são as principais normas fundamentadoras dos atos das CPIs. Inclusive, o Supremo entende que em caso eventual dissenso entre a Lei nº 1.579/52 e os Regimentos Internos do Poder Legislativo deve ser analisada a competência material de cada norma, não baseando-se na hierarquia ou comparações temporais. Por serem constantemente utilizadas para ampararem relevantes deliberações no inquérito parlamentar, os partícipes provocam o Poder Judiciário para se manifestar.

Entretanto, a Suprema Corte entende que quando a controvérsia diz respeito de atividade interpretativa de normas regimentais, é assunto *interna corporis* e não pode ser apreciada pelo Judiciário, exceto se a Corte entender que a controvérsia se debruça acerca de questões constitucionais.

Questão comum tanto na Lei nº 1.579/52 quanto nos Regimentos Internos Legislativos e no entendimento jurisprudencial da Suprema Corte é a aplicação supletiva e subsidiária do Código de Processo Penal, normas processuais que tutelam a relação entre o Estado e os indivíduos no campo de possível ilicitudes. Essa incidência normativa reveste-se de historicidade diante das semelhanças entre a investigação policial e a parlamentar, sendo

ambas espécies de inquérito, visando à defesa de interesses da sociedade, conduzidas unilateralmente por autoridade idônea a fim de colher material probatório e que antecedem ao processo judicial.

Ainda assim, devemos destacar que por se desenvolverem em cenários manifestamente distintos, ambos enfrentam adversidades diferentes. Sobre o assunto, a Suprema Corte equipara a natureza do inquérito parlamentar à do policial, relativizando a ampla defesa e o contraditório.

Consoante demonstramos na presente pesquisa, as CPIs não possuem uma Lei completa e sistematizadora que confira previsibilidade, uniformização, transparência e estabilidade ao inquérito parlamentar. Os Regimentos Internos dedicam-se a disposições procedimentais, a fim de organizar, de modo geral, o funcionamento do inquérito parlamentar em suas casas legislativas. Diante da relevância das CPIs para todo o país, por impactar diretamente no cenário político nacional e lidar com direitos e garantias constitucionais, refletimos acerca da manifesta necessidade de aprimoramento do instrumento fiscalizatório parlamentar por meio da *lege ferenda*.

A nova lei deve, além de organizar as normas em estrutura coerente, abordar questões jurídicas específicas e relevantes que se encontram pulverizadas e regulamentadas pelo entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, atual fonte normativa protagonista. Considerando a insegurança jurídica que cerceia a abrangência normativa do disciplinamento infraconstitucional, os parlamentares já apresentaram diversas proposições a fim de positivarem, em uma nova e completa legislação, as normas e orientações sobre as CPIs, sendo alguma delas apropriadamente intituladas de Estatuto das Comissões Parlamentares de Inquérito e Lei do Inquérito Parlamentar - LINP.

Diante do nosso propósito maior de contribuir, ainda que modestamente, com a *lege ferenda*, propomos alguns temas para estarem expressos no novo texto legal e complementarem os dois Projetos de Lei em andamento na Câmara, o PL nº 734/07 e o PL nº 7.781/17, proposições completas e que estão em atual tramitação. Consideramos, também, a evolução normativa das CPIs e todo o compilado legal e jurisprudencial, apresentados no primeiro e segundo capítulo.

Ante todo o exposto, apresentamos como contribuições normativas para se fazer constar na nova Lei, expressamente, acerca dos prazos processuais, a necessidade de fundamentação e contemporaneidade nas deliberações, a automaticidade do requerimento de criação, a definição do papel dos parlamentares inquiridores, a atuação e participação dos causídicos, o exercício do direito ao silêncio, especificações acerca da técnica processual da

acareação, definição do quórum para se determinar as quebras de sigilo, a manutenção da aplicação subsidiária das normas processuais penais e incidência do Princípio Processual Penal da Busca pela Verdade Real, Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, Princípio da Presunção da Inocência, Princípio da Reserva da Jurisdição e do Princípio da Eficiência, bem como seu âmbito de aplicação, que deverá disciplinar as Comissões Parlamentares de Inquérito Federais e as conduzidas nas Assembleias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras dos Vereadores, no que couber.

Em desfecho definitivo, esperamos que a presente dissertação agregue positivamente aos estudos e debates acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito, relevante instrumento para o fortalecimento da democracia em que os representantes do povo, dando voz às irrisignações, partem em busca da verdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Acre promulgada em 3 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 54, de 12 dezembro 2019. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70440>>. Acesso em 03. nov. 2022.

AGÊNCIA SENADO. **O que é e como funciona uma CPI**. Agência Senado, 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/15/o-que-e-e-como-funciona-uma-cpi>>. Acesso em 19 jan. 2022.

ALAGOAS. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Alagoas promulgada em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 48, de 30 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70455>>. Acesso em 03. nov. 2022.

ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões parlamentares de inquérito: Poderes e Limites de Atuação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

AMAPÁ. **Constituição (1991)**. Constituição do Estado do Amapá promulgada em 20 de dezembro de 1991, atualizado até a Emenda Constitucional nº 0062, de 30 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70441>>. Acesso em 03. nov. 2022.

AMAZONAS. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Amazonas promulgada em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 122, de 16 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70430>>. Acesso em 03. nov. 2022.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, Fase H**. Brasília, volume 104, jun. 1987.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Fase B, Emendas ao Anteprojeto do Relator. Fase A, Anteprojeto do Relator da Subcomissão**. Etiqueta 3A0003-1, Brasília, volume 107, mai. 1987.

ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Relatório da Subcomissão do Poder Legislativo, Comissão da Organização dos Poderes. Fase A, Anteprojeto do Relator da Subcomissão**. Brasília, volume 106, mai. 1987.

BAHIA. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado da Bahia promulgada em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 26, de 31 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70433>>. Acesso em 03. nov. 2022.

BAPTISTA, Patrícia F. **Direito e Poder: A crise da legalidade formal e as novas formas de legitimação no Estado de Direito contemporâneo**. R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, v. 57, p. 278-296, 2003.

BARACHO, Jose Alfredo de Oliveira. **Congresso Nacional Reuniões: Comissões**. Rev. Faculdade Direito Universidade Federal Minas Gerais, v. 33, p. 213-540, 1991.

BARBOSA, Alaor. **CPI e Constituição**: um caso concreto. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 25, n. 100, p. 85-112, 1988.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços** / Rui Barbosa ; prefácios de senador Randolfe Rodrigues, Cristian Edward Cyril Lyuch. – Brasília : Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

BARCELLOS, Ana Paula De. **O STF e os parâmetros para o controle dos atos do poder legislativo**: limitações do argumento das questões interna corporis. Revista de Investigações Constitucionais, v. 8, p. 435-456, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dez. 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências**: política, direito e devido processo legal. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador, 12, dez./jan./fev. 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito**: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. Revista De Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 240, p. 1-42, abr./jun. 2005.

BENEDETTI, Andrea Regina Moraes; TOMAZONI, Eduardo Caetano. **O poder do chefe de Estado e de Governo brasileiro no recorte histórico do Segundo Reinado**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 35, vol. esp., p. 50-76, dez. 2016.

BIM, Eduardo Fortunato. **A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito**. Revista de informação legislativa, n. 165-166, p. 107-122, jan./mar. 2005.

BIM, Eduardo Fortunato. **Composição Partidária Proporcional nas Comissões Parlamentares (CF, Artigo 58, § 1º) e o Pensamento do Possível**: o Direito da Minoria à Efetivação da CPI. Direito Público, v. 2, n. 9, p. 33-52, jul./ago./set. 2005.

BONAVIDES, Paulo; DE LIMA, Francisco Gérson Marques; BEDÊ, Fayga Silveira (org.). **Constituição e Democracia**: Estudos em Homenagem ao Professor J.J. Canotilho. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL, Congresso Nacional. **Regimento Comum** (Resolução nº 01, de 1970-CN – texto consolidado até janeiro de 2023) e Normas Conexas. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>>. Acesso em 22. abr. 2023.

BRASIL, Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 06. out. 2022.

BRASIL, Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 06. out. 2022.

BRASIL, Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 11. out. 2022.

BRASIL, Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 14. out. 2022.

BRASIL, Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 15. out. 2022.

BRASIL, Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 17. out. 2022.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm>. Acesso em 18. out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados de 1868**.

Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/16923>>. Acesso em: 10. out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados de 1903**.

Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/30579>>. Acesso em: 10. out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados de 1934**.

Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14016>>. Acesso em: 14. out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados de 1947**.

Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/14018>>. Acesso em: 15. out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados de 1972**.

Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13939>>. Acesso em: 18. out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**

(atualizado até a Resolução nº 2, de 2023). Disponível em: <

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 23. abr. 2023.

BRASIL. **Código de Processo Penal. Decreto-Lei nº 3.689 de 1941.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em 25. mar. 2023.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02. set. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em 17. out. 2022.

BRASIL. **Lei 13.367, de 5 de dezembro de 2016.** Altera a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Brasília, 06 de dezembro de 2016.

BRASIL. **Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952.** Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Rio de Janeiro, 21 de março de 1952.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento interno do Senado:** acompanhado do Regimento Commum; dos quadros demonstrativos da abertura e encerramento da Assembléa Geral Legislativa, e das prorogações, convocações extraordinarias, adiamentos da Assembléa Geral ; bem como da dissolução da Camara dos Deputados ; e do quadro dos Senadores do Imperio do Brazil, desde o anno de 1826 até 1883. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174483>>. Acesso em: 10. out. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal** (Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 – compilado até 04/02/2023). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/regimento-interno>>. Acesso em: 22. abr. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento interno do Senado Federal de 16 de fevereiro de 1948.** Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/561237/publicacao/15759100>>. Acesso em: 15. out. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento interno do Senado Federal de 19 de junho de 1935.** Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174424>>. Acesso em: 14. out. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento interno do Senado Federal de 22 de outubro de 1946.** Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/589233/publicacao/15717098>>. Acesso em: 15. out. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento interno do Senado Federal de 31 de janeiro de 1959.** Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/589317/publicacao/15759555>>. Acesso em: 15. out. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento interno do Senado Federal de 7 de dezembro de 1903.** Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174420>>. Acesso em: 10. out. 2022.

CANDEIA, Remilson Soares. **Controle de atos praticados por CPIs**. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 15 reimp. Coimbra: Edições Almedina, 1941.

CARAJELESOV, Yuri. **Comissões parlamentares de inquérito à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2007.

CASAGRANDE, Cássio Luís; BARREIRA, Jônatas Henriques. **O caso McCulloch v. Maryland e sua utilização na jurisprudência do STF**. Revista de Informação Legislativa, v. 56, n. 221, p. 247-270, jan./mar. 2019.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A Constituição de 1946**. Revista de Direito Administrativo, v. 7, p. 1-4, 1947.

CEARÁ. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Ceará promulgada em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 98, de 19 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70432>>. Acesso em 03. nov. 2022.

DA FROTA, Hidemberg Alves. **Teoria Geral das Comissões Parlamentares de Inquérito Brasileiras**. Silva: 2002.

DA FROTA, Hidemberg Alves. **Breves considerações sobre o direito da minoria parlamentar à criação de CPI municipal**. 2007.

DA SILVA, José Afonso. **Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo**. Revista de informação legislativa, v. 187, p. 137-154, jul./set. 2010.

DA SILVA, Ronaldo Quintanilha. **A função de fiscalização do Poder Legislativo: conceito e materialização**. Revista IELP – Instituto de Estudos Legislativos e Políticas Públicas. Mar./2021.

DE ANDRADE, Góis. Comissões Parlamentares de Inquérito nos Estados Unidos. Revista Do Serviço Público, 4(1), 5 – 13, out./1954. Recuperado de <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5657>>. Acesso em 03 nov. 2022.

DE ARAÚJO, Ruy Magalhães. **Expressões Jurídicas Latinas Aplicadas ao Cotidiano Forense** (Pequeno Dicionário Comentado). Revista *Philologus*, Ano 12, Nº 34. Rio de Janeiro: CiFEFiL, jan./abr. 2006.

DE FREITAS FAZOLI, Carlos Eduardo. **Princípios jurídicos**. Revista Brasileira Multidisciplinar-ReBraM, v. 11, n. 1, p. 13-29, 2007.

DE LIMA, Eduardo Martins; DA PIEVE, Flávia Cristina Mendonça Faria; AGUIAR FILHO, João Costa. **A comissão parlamentar de inquérito no ordenamento jurídico: origem, histórico, atribuições e limites**. Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 16, n. 2, p. 477-508, jul./dez. 2011.

DE LIMA, Eduardo Martins; DA PIEVE, Flávia Cristina Mendonça Faria. **Poderes E Limites Das Comissões Parlamentares De Inquérito No Brasil**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, v. 2, n. 2, p. 187-205, 2016.

DE MORAES GODOY, Arnaldo Sampaio. **A Constituição de 1934 no contexto da história do constitucionalismo brasileiro**. Revista Jurídica Cesumar-Mestrado, v. 17, n. 1, p. 181-211, jan./abr. 2017.

DE MORAES, Alexandre. **Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito**. Revista de Informação Legislativa do Senado Federal, Brasília, a. 37, n. 146, p. 281/289, abr./jun. 2000.

DE VARES, Sidnei Ferreira. **A dominação na República Velha: uma análise sobre os fundamentos políticos do sistema oligárquico e os impactos da Revolução de 1930**. História: Debates e Tendências, v. 11, n.1, p. 121-139, jan./jun. 2011.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal (1993)** promulgada em 08 de junho de 1993, atualizado até a Emenda à Lei Orgânica nº 118, de 25 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70442>>. Acesso em 03. nov. 2022.

DOS SANTOS, Luiz Claudio Alves; NETTO, Miguel Gerônimo Nóbrega; DE SÁ CARNEIRO, André Corrêa. **Curso de regimento comum do Congresso Nacional**. Edições Câmara, 2019.

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. **O Requisito constitucional do fato determinado para o fim de criação de comissões parlamentares de inquérito**. Revista da Advocacia do Poder Legislativo. jan./dez. 2020.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. **O direito de oposição política no estado democrático de direito**. In: XV Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI. 2006.

ESPÍRITO SANTO. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Espírito Santo promulgada em 05 de outubro de 1989, atualizado até a Emenda Constitucional nº 114, de 25 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70429>>. Acesso em 03. nov. 2022.

FILHO, Gilvan Correia de Queiroz. **O controle judicial de atos do poder legislativo: atos políticos e interna corporis** / Gilvas Correia de Queiroz Filho. Brasília, Brasília Jurídica, 2001.

FILHO, Moacyr Oliveira. **Em 70 anos, CPIs do Senado investigaram de cartel do cimento a erros na pandemia**. Agência Senado. Brasília, 04 mar. 2022, Ed. 87. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/em-70-anos-cpis-do-senado-investigaram-de-cartel-do-cimento-a-erros-na-pandemia>>. Acesso em: 17. out. 2022.

FROTA, Hidemberg Alves da. **CPI e inquérito parlamentar: natureza jurídica**. Dez. 2010. Disponível em: <<https://tematicasjuridicas.wordpress.com/2010/12/10/cpi-e-inquerito-parlamentar-natureza-juridica/>>. Acesso em 04. abr. 2023.

GADELHA, Graziella Maria Deprá Bittencourt; KLEIN, Lara Carrera Arrabal; FABRIZ, Daury Cesar. **Limites constitucionais do direito ao silêncio**: interpretação do Supremo Tribunal Federal com aproximações à doutrina do direito como integridade de Ronald Dworkin. Revista CNJ, 2022.

GOIÁS. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Goiás promulgada em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 68, de 28 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70434>>. Acesso em 03. nov. 2022.

HACHEM, Daniel Wunder. **A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo**. A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional Belo Horizonte ano 11 n. 44 p. 1-244 abr./jun. 2011.

KOSAK, Ana Paula; MILANEZ, Bruno Augusto Vigo. **Limites Fundamentais aos Poderes de Investigação Parlamentar**. Revista Justiça e Sistema Criminal, 2016, 8.14: 77-104.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. – 2. ed. – Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

LOPES JR., Aury. **Direito processual penal**. 16. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LOPES, Leandro Douglas; SANTOS, Ronaldo Adriano. A Constituição do Estado Novo (1937). In: GOMES, Julio de Souza; ZAMARIAN, Livia Pitelli. **As Constituições do Brasil**: análise histórica das constituições e de temas relevantes ao constitucionalismo pátrio. 1. ed. Birigui: Boreal, 2012.

MARANHÃO. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Maranhão promulgada em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 89, de 10 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70443>>. Acesso em 03. nov. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul promulgada em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 85, de 08 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70445>>. Acesso em 03. nov. 2022.

MATO GROSSO. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Mato Grosso promulgada em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 97, de 07 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70444>>. Acesso em 03. nov. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. (Série IDP – Linha Doutrina) 17. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Minas Gerais promulgada em 21 de setembro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 108, de 18 de

dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70446>>. Acesso em 03. nov. 2022.

MORAU, Caio; OLIVEIRA, Carlos E. Elias (org). **Processo Legislativo Teoria e Prática**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

NINA, Carlos Homero Vieira. **Comissão parlamentar de inquérito nas constituições brasileiras**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 42, n. 166, abr./jun. 2005.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de Processo Penal comentado**. 16. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A judicialização da política no Brasil: os casos das comissões parlamentares de inquérito e da fidelidade partidária**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança jurídica**. Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, n. 6, 2007.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal: usa história e desempenho no período de 1946 a 1989/ Mauro Márcio Oliveira – Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1991.**

PARÁ. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Pará promulgada em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 82, de 09 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/243099>>. Acesso em 03. nov. 2022.

PARAÍBA. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado da Paraíba promulgada em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 44, de 08 de outubro de 2019. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70448>>. Acesso em 03. nov. 2022.

PARANÁ. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Paraná promulgada em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 47, de 15 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70436>>. Acesso em 03. nov. 2022.

PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. **Teoria Geral, Poderes e Limites das Comissões Parlamentares de Inquérito**. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v.10, nº 40, p. 288/319, 2007.

PERNAMBUCO. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Pernambuco promulgada em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 54, de 10 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70449>>. Acesso em 03. nov. 2022.

PIAUI. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Piauí promulgada em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 54, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70447>>. Acesso em 03. nov. 2022.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais**. Revista de informação legislativa. Brasília. a. 43. n. 169 jan/mar. 2006.

POLETTI, Ronaldo. **A Constituição de 1934**. (Coleção Constituições brasileiras; v. 3). 3. ed. — Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de edições Técnicas, 2012.

PORTUGAL. **Constituição (1838)**. Constituição de 1838 (Diário do Governo, de 24 de Abril de 1838, n.º 98). Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1058.pdf>. Acesso em 03. out. 2022.

RANGEL, Leyla Castello Branco. **O Poder Legislativo na Bélgica**. Revista de Informação Legislativa, v. 3, n. 10, p. 75-124, jun. 1966.

RASKOVICH, Silvia Primila Garcia; RODRIGUES, Baltazar José Vasconcelos; MEIRELLIS, Delton Ricardo Soares. **Garantias fundamentais e persecução penal: Uma análise comparativa entre o inquérito policial e as comissões parlamentares de inquérito**. Revista de Direito dos Monitores da Universidade Federal Fluminense, [S.l.], n. 1, apr. 2008. ISSN 1983-6880. Disponível em: <http://rdm.uff.br/index.php/rdm/article/view/126>. Acesso em: 24 Abr. 2023.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27. ed. — São Paulo, Saraiva, 2002.

RIO DE JANEIRO. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Rio de Janeiro promulgada em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 84, de 16 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70450>. Acesso em 03. nov. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Rio Grande do Norte promulgada em 3 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 19, de 19 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70437>. Acesso em 03. nov. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul promulgada em 3 de outubro de 1989, com as alterações adotadas pela Emenda Constitucional de nº 79, de 23 de julho 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70451>. Acesso em 03. nov. 2022.

RONDÔNIA. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Rondônia promulgada em 28 de setembro de 1989, atualizado até a Emenda Constitucional nº 139, de 30 de abril de 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70438>. Acesso em 03. nov. 2022.

RORAIMA. **Constituição (1991)**. Constituição do Estado de Roraima promulgada em 31 de dezembro de 1991 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 75, de 02 de fevereiro 2021. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70439>. Acesso em 03. nov. 2022.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millennium, 2001.

SANTA CATARINA. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Santa Catarina promulgada em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 80, de 18 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70453>>. Acesso em 03. nov. 2022.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Criação de comissões parlamentares de inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

SÃO PAULO. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de São Paulo promulgada em 5 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 49, de 06 de março de 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70452>>. Acesso em 03. nov. 2022.

SERGIPE. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado de Sergipe promulgada em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 50, de 26 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70454>>. Acesso em 03. nov. 2022.

SILVA, João Carlos Teixeira da. **Senado Federal: 180 anos**. Senatus, Brasília, v. 5, n. 1, p. 26-35, mar. 2007.

SOUZA, Heron Abdon. **O direito constitucional das minorias parlamentares: a instauração da “CPI da pandemia” no senado federal**. Revista Jurídica da Escola do Poder Judiciário do Acre, v. 1, n. 1, 2021.

TEIXEIRA, Marcelo Façanha Diógenes; FROTA, Jorge Henrique Sousa. **Da possibilidade da utilização de medida cautelar nas comissões parlamentares de inquérito e a averiguação da expressão ampla ação prevista na lei 13.367/2016**. Disponível em: <<https://jhfrota.jusbrasil.com.br/artigos/458431132/da-possibilidade-da-utilizacao-de-medida-cautelar-nas-comissoes-parlamentares-de-inquerito-e-a-averiguacao-da-expressao-ampla-acao-prevista-na-lei-13367-2016>>. Acesso em 12. abr. 2023.

TOCANTINS. **Constituição (1989)**. Constituição do Estado do Tocantins promulgada em 05 de outubro de 1989 e atualizado até a Emenda Constitucional nº 38, de 03 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70431>>. Acesso em 03. nov. 2022.

WESTIN, Ricardo. **No Império, Senado estudou criar CPI da Guerra do Paraguai**. Agência Senado. Brasília, 27. jul. 2021. Edição 80, Política. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/no-imperio-senado-estudou-criar-cpi-da-guerra-do-paraguai>>. Acesso em 06. out. 2022.

APÊNDICE I – Quadros da composição e da análise da amostra jurisprudencial

Quadro 1: Composição Jurisprudencial.

Instituição Judicial	Supremo Tribunal Federal
Delimitação Temporal	05 de outubro de 1988 até 15 de maio de 2023.
Delimitação Processual	Acórdãos e Decisões Monocráticas – publicados.
Delimitação Temática	Considerando os tópicos desenvolvido na presente pesquisa, fez-se uso das seguintes palavras-chaves e termos lógicos "Comissões Parlamentares de Inquérito" e "Comissão Parlamentar de Inquérito" e "CPI".
Campo de Pesquisa	Utilizou-se a base eletrônica de jurisprudência do Portal do Supremo Tribunal Federal, disponível no website www.https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/ e https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html
Número de Acórdãos apreciados¹²⁶	74 (Setenta e quatro)
Número de Decisões Monocráticas apreciadas¹²⁷	86 (Oitenta e seis)

¹²⁶ No total, no Quadro 02, mencionamos 112 (cento e doze) acórdãos. Entretanto, por vezes, o mesmo acórdão dispunha sobre mais de um tema. Assim sendo, após fazermos a devida seleção os separando pelos assuntos abordados, removemos os acórdãos repetidos da contagem, constatando que apreciamos, no total, 74 (setenta e quatro) acórdãos.

¹²⁷ Assim como fizemos a quantificação dos acórdãos, no Quadro 02 mencionamos 89 (oitenta e nove) decisões monocráticas e, após removermos as decisões monocráticas repetidas, constatamos que apreciamos 86 (oitenta e seis) decisões.

Quadro 2: Análise da Amostra Jurisprudencial¹²⁸.

Seq.	Assunto	Classe e nº do processo, Data do Julgamento e Órgão Julgador	<i>Ratio Decidendi</i>	Outros Precedentes
01	Reprodução obrigatória do §3º do art. 58 da Constituição Federal pelos Estados-membros.	ACO 730 Julgado em 22/09/2004. Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno.	AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. QUEBRA DE SIGILO DE DADOS BANCÁRIOS DETERMINADA POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. RECUSA DE SEU CUMPRIMENTO PELO BANCO CENTRAL DO BRASIL. LEI COMPLEMENTAR 105/2001. Potencial conflito federativo (cf. ACO 730-QO). Federação. Inteligência. Observância obrigatória, pelos estados-membros, de aspectos fundamentais decorrentes do princípio da separação de poderes previsto na Constituição federal de 1988. Função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo. Mecanismo essencial do sistema de checks-and-counter checks adotado pela Constituição federal de 1988. Vedação da utilização desse mecanismo de controle pelos órgãos legislativos dos estados-membros. Impossibilidade. Violação do equilíbrio federativo e da separação de Poderes. Poderes de CPI estadual: ainda que seja omissa a Lei Complementar 105/2001, podem essas comissões estaduais requerer quebra de sigilo de dados bancários, com base no art. 58, § 3º, da Constituição. Mandado de segurança conhecido e parcialmente provido.	RE 584.786, rel. min. Carmen Lúcia, decisão monocrática, j. em 8/2/2010; ACO 1.085 MC, rel. min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, j. em 06/11/2007; ACO 1.032-MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, j. em 21-6-2007; ACO 1271, rel. min. Joaquim Barbosa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 12/02/2014; ACO 3.479, rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática, j. em 20/04/2021; ACO 1.190 MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 23/06/2008; MS 27.351, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 16/06/2008; SS 5464 MC, rel. Min. Luiz Fux, decisão monocrática, j. em 12/02/2021.
02	A necessidade de	MS 38061	COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. COVID-19. QUEBRA	MS 23.452, rel. min. Celso

¹²⁸ O mecanismo de análise dos julgados estruturou-se na leitura e análise da íntegra do *decisum* a fim de sabermos a relevância temática, a data do julgamento, o órgão julgador (Relator e Turma) e a *ratio decidendi* da Suprema Corte, geralmente constante na ementa da decisão, quanto ao assunto examinado sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. As informações foram organizadas em quadro ordenado conforme a ordem de desenvolvimento dos assuntos nos capítulos da presente dissertação.

	observação aos direitos e garantias fundamentais quando do exercício dos poderes das CPIs	Julgado em 09/10/2021. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma.	<p>DE SIGILO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADA. MEDIDA INSERIDA NA ESFERA DE COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I- As comissões parlamentares de inquérito não são dotadas de quaisquer competências sancionatórias, quer dizer, não têm o poder de punir quem quer que seja. No entanto, desempenham um relevantíssimo papel institucional na elucidação de fatos de interesse da coletividade, sobretudo daqueles que, em condições normais, não viriam ao conhecimento da sociedade ou das autoridades competentes para avaliá-los, segundo as óticas política e jurídica, respectivamente. II- Bem por isso a Constituição Federal, no seu art. 58, § 3º, investiu as CPIs de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, facultando-lhes “a realização de diligências que julgar necessárias”, porquanto atuam em nome do povo soberano do qual são representantes, não sendo possível, por isso mesmo, opor a elas quaisquer limitações no exercício desse importante múnus público, salvo, como é evidente, se vulnerarem direitos e garantias fundamentais dos investigados, o que não é o caso, na espécie. III- A reserva de jurisdição, apesar de incidente sobre as hipóteses de busca domiciliar (art. 5º, XI, da CF), de interceptação telefônica (art. 5º, XII, da CF) e de decretação da prisão, salvo a determinada em flagrante delito (art. 5º, LXI, da CF), não se estende às quebras de sigilo – inclusive fiscal e bancário –, por tratar-se de medida abrigada pela Constituição, em seu art. 58, § 3º. IV- É longo – e continua firme – o entendimento consolidado nesta Corte segundo o qual as comissões parlamentares de inquérito têm como ponto de partida elementos indiciários, longe ficando de revelar, ao primeiro exame, a convicção a respeito de práticas ilícitas de autoridades públicas ou privadas, empreendendo investigações de natureza política, não sendo exigível delas fundamentação exaustiva às diligências que determinam no curso de seus trabalhos, tal como ocorre com as decisões judiciais (vide MS 24749/DF, relator Ministro Marco Aurélio). V – Para a configuração de ato abusivo apto a embasar a concessão da medida requerida seria preciso ficar inequivocamente demonstrada a falta de pertinência temática entre os atos aqui questionados e os fatos investigados pela Comissão Parlamentar de Inquérito. Tal descompasso, contudo, não foi devidamente demonstrado. VI- Agravo regimental a que se nega provimento.</p>	de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 16/09/1999; MS 37.963, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021; MS 37.970, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021; MS 38.169, rel. min. Cármen Lúcia, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 21/03/2022; MS 33.751, rel. min. Edson Fachin, acórdão da Primeira Turma, j. em 15/12/2015; MS 38.001, rel. min. Rosa Weber, decisão monocrática, j. em 25/06/2021; HC 217.219, rel. min. Edson Fachin, decisão monocrática, j. em 04/11/2022; MS 38.187, rel. min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. em 02/09/2021; MS 34.318, rel. min. Edson Fachin, decisão monocrática, j. em 03/08/2016; HC 88.163, decisão monocrática do rel. min. Ayres Britto, j. em 02/03/2006; HC 87.976, decisão monocrática do rel. min. Ayres Britto, j. em 08/02/2006; MS 25.617-MC, decisão monocrática do rel. min. Celso de Mello, j. em 24/10/2005.
03	Limitação aos Poderes	HC 71039 Julgado em 07/04/1994.	Ao Supremo Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam	MS 23.452, rel. min. Celso de Mello, acórdão do

	Investigatórios das CPIs	Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno	<p>ilegalidade ou ofensa a direito individual, dado que a ele compete processar e julgar habeas-corpus e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, i, da Constituição, e a comissão parlamentar de inquérito procede como se fora a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal ou o Congresso Nacional. Construção constitucional consagrada, MS 1959, de 1953 e HC 92.678, de 1953. Às câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes. Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições. O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; "conditio sine qua non" de seu exercício regular. Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso. Se os poderes da comissão parlamentar de inquérito são dimensionados pelos poderes da entidade matriz, os poderes desta delimitam a competência da comissão. Ela não terá poderes maiores do que os de sua matriz. De outro lado, o poder da comissão parlamentar de inquérito é coextensivo ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal o do Congresso Nacional. São amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também e com ele as suas comissões. A comissão parlamentar de inquérito encontra na jurisdição constitucional do Congresso seus limites. Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevistos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação. O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. Quem quer o fim dá os meios. A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, tem poderes imanentes ao natural exercício de suas atribuições, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a</p>	<p>Tribunal Pleno, j. em 16/09/1999; MS 23.619, rel. min. Octavio Gallotti, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 04/05/2000; MS 37963, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021; MS 38.061, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021; MS 37.970, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021; MS 23.879, rel. min. Maurício Corrêa, acórdão proferido pelo Tribunal Pleno, j. em 03/10/2001, MS 27.483, rel. min. Cezar Peluso, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 14/08/2008; HC 95.259, rel. min. Eros Grau, decisão monocrática do Min. Presidente Gilmar Mendes, j. em 07/07/2008; MS 25.510, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Ellen Gracie, j. em 30/03/2006; HC 80.539, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Maurício Corrêa, j. em 21/03/2001; HC 79.441, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Octavio Gallotti, j. em 24/11/1999; HC 80.089, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Nelson Jobim, j. em 21/06/2000; MS 25.908, rel.</p>
--	--------------------------	--	---	---

			<p>depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade. Comete crime a testemunha que o fizer. A Constituição, art. 58, § 3º, a Lei 1579, art. 4º, e a jurisprudência são nesse sentido. Também pode requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos. Ao poder de investigar corresponde, necessariamente, a posse dos meios coercitivos adequados para o bom desempenho de suas finalidades; eles são diretos, até onde se revelam eficazes, e indiretos, quando falharem aqueles, caso em que se servirá da colaboração do aparelho judiciário. Os poderes congressuais, de legislar e fiscalizar, hão de estar investidos dos meios apropriados e eficazes ao seu normal desempenho. O poder de fiscalizar, expresso no inciso X do art. 49 da Constituição, não pode ficar condicionado a arrimo que lhe venha a dar outro Poder, ainda que, em certas circunstâncias, ele possa vir a ser necessário. A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados como a administração, Constituição, art. 49, X, 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. Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo. Constituição, art. 58, § 3º, in fine. A comissão parlamentar de inquérito tem meios para o desempenho de suas atribuições e finalidades. Procede regularmente com os seus meios, intimando testemunhas, requisitando papéis, servindo-se dos meios ordinários e habituais, o contacto direto do relator, o telefone, o ofício, a intimação por funcionário seu, posto à sua disposição, e só por exceção se serve da colaboração de outro poder. Dificilmente a comissão poderia cumprir sua missão se, a todo momento e a cada passo, tivesse de solicitar a colaboração do Poder Judiciário para intimar uma testemunha a comparecer e a depor. Em casos de resistência ou recalcitrância ou desobediência, comprovados e certificados pela comissão, por meio de seu funcionário, solicita a colaboração do aparelho entre os Poderes, não lhe pode negar. Lei 1579, art. 3º parágrafo único. Se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse em seu trabalho. Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional</p>	<p>min. Eros Grau, decisão monocrática, j. em 27/03/2006; MS 31.689, decisão monocrática proferida pelo rel. min. Marco Aurélio, j. em 15/11/2012; ADPF 848, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Rosa Weber, j. 28/06/2021; HC 79.244, rel. min. Sepúlveda Pertence, acórdão do Plenário, j. em 24/03/2000; MS 23.455, rel. min. Néri da Silveira, acórdão do Plenário, j. em 24/11/1999; HC 79.790, rel. min. Nelson Jobim, decisão monocrática, j. em 23/11/1999; HC 96.549, rel. min. Cezar Peluso, decisão monocrática, j. em 21/10/2008; HC 83.438, rel. min. Nelson Jobim, decisão monocrática, j. em 19/08/2003; MS 23.595, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 17/12/1999.</p>
--	--	--	--	--

			<p>existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições. A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem o que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o "punctum dollens" da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes, que, entretanto, devem ser exercidos, sob pena da investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil. Em caso de desacato, à entidade ofendida cabe tomar as providências devidas ato contínuo, sem prejuízo do oportuno envio das peças respectivas ou do atuo correspondente ao Ministério Público para a instauração do processo criminal. Ninguém pode escusar-se de comparecer a comissão parlamentar de inquérito para depor. Ninguém pode recusar-se a depor. Contudo, a testemunha pode escusar-se a prestar depoimento se este colidir com o dever de guardar sigilo. O sigilo profissional tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar. Não basta invocar sigilo profissional para que a pessoa fique isenta de prestar depoimento. É preciso haver um mínimo de credibilidade na alegação e só a posteriori pode ser apreciado caso a caso. A testemunha, não pode prever todas as perguntas que lhe serão feitas. O Judiciário deve ser prudente nessa matéria, par evitar que a pessoa venha a obter HC par calar a verdade, o que é modalidade de falso testemunho. Prisão decretada pelo presidente da CPI que extravasa claramente os limites legais. "Habeas Corpus" concedido para cassar o decreto ilegal, sem prejuízo do dever de seu comparecimento à Comissão, para ser inquirido como testemunha ou ouvido como indiciado.</p>	
04	Necessidade de contemporaneidade e fundamentação, baseadas em suporte fático idôneo, nas deliberações investigatórias das CPIs	MS 23851 Julgado em 26/09/2001 Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno	<p>COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO - AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO CONCRETA DE CAUSA PROVÁVEL - NULIDADE DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. A QUEBRA DE SIGILO NÃO PODE SER UTILIZADA COMO INSTRUMENTO DE DEVASSA INDISCRIMINADA, SOB PENA DE OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA INTIMIDADE. - A quebra de sigilo, para legitimar-se em face do sistema jurídico-constitucional brasileiro, necessita apoiar-se em decisão revestida de fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático idôneo, sob pena de invalidade do ato estatal que a decreta. A ruptura da esfera de intimidade de qualquer pessoa - quando ausente a hipótese configuradora de causa provável - revela-se incompatível com o modelo consagrado na Constituição da República, pois</p>	MS 23.575, rel. min. Nelson Jobim, decisão monocrática, j. em 16/12/1999; MS 24.749, rel. min. Marco Aurélio, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 29/09/2004; MS 23.454, rel. min. Marco Aurélio, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 19/08/1999; MS 37.963, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021; MS 23.957, rel.

			<p>a quebra de sigilo não pode ser manipulada, de modo arbitrário, pelo Poder Público ou por seus agentes. Não fosse assim, a quebra de sigilo converter-se-ia, ilegitimamente, em instrumento de busca generalizada, que daria, ao Estado - não obstante a ausência de quaisquer indícios concretos - o poder de vasculhar registros sigilosos alheios, em ordem a viabilizar, mediante a ilícita utilização do procedimento de devassa indiscriminada (que nem mesmo o Judiciário pode ordenar), o acesso a dado supostamente impregnado de relevo jurídico-probatório, em função dos elementos informativos que viessem a ser eventualmente descobertos. A</p> <p>FUNDAMENTAÇÃO DA QUEBRA DE SIGILO HÁ DE SER CONTEMPORÂNEA À PRÓPRIA DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA QUE A DECRETA. - A exigência de motivação - que há de ser contemporânea ao ato da Comissão Parlamentar de Inquérito que ordena a quebra de sigilo - qualifica-se como pressuposto de validade jurídica da própria deliberação emanada desse órgão de investigação legislativa, não podendo ser por este suprida, em momento ulterior, quando da prestação de informações em sede mandamental. Precedentes.</p>	<p>min. Maurício Corrêa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 20/09/2001; MS 37.970, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021; MS 38.061, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021; ADI 2225, rel. min. Dias Toffoli, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 21/08/2014; MS 24.817, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 03/02/2005; MS 23.882, rel. min. Mauricio Corrêa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 31/10/2001.</p>
05	Poderes das CPIs e a reserva de jurisdição	<p>MS 23446 Julgado em 18/08/1999 Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno</p>	<p>COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. PODERES. LIMITAÇÃO. RESERVA CONSTITUCIONAL DE JURISDIÇÃO. 1. O art. 58, parágrafo 3º da Constituição da República confere às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes instrutórios. 2. A indisponibilidade de bens é provimento cautelar que não se vincula à produção de provas. É medida voltada a assegurar a eficácia de uma eventual sentença condenatória que, assim como o poder geral de cautela, é reservado ao Juiz. 3. Segurança concedida.</p>	<p>MS 33.663, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 19/06/2015; HC 80.420, rel. min. Ellen Gracie, acórdão da Primeira Turma, j. em 28/06/2001; MS 23.642, rel. min. Néri da Silveira, acórdão do Plenário, j. em 29/11/2000; MS 23.652, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Plenário, j. em 22/11/2000; MS 23.639, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Plenário, j. em 16/11/2000; MS 23.466, rel. min. Sepúlveda Pertence, acórdão do Plenário, j. em 04/05/2000; MS 23.454, rel. min. Marco Aurélio, acórdão</p>

				do Plenário, j. em 19/08/1999; MS 23.452, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Plenário, j. em 16/09/1999; MS 23.480, rel. min. Sepúlveda Pertence, acórdão do Plenário, j. em 04/05/2000.
06	Necessidade de observação aos três requisitos constitucionais para a instalação das CPIs e a relação do inquérito parlamentar com o exercício de direito público subjetivo das minorias no Parlamento	ADI 3.619 Julgado em 01/08/2006 Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 34, § 1º, E 170, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CRIAÇÃO. DELIBERAÇÃO DO PLÊNARIO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. REQUISITO QUE NÃO ENCONTRA RESPALDO NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 58, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Constituição do Brasil assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados e a um terço dos membros do Senado Federal a criação da comissão parlamentar de inquérito, deixando porém ao próprio parlamento o seu destino. 2. A garantia assegurada a um terço dos membros da Câmara ou do Senado estende-se aos membros das assembleias legislativas estaduais --- garantia das minorias. O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais. 3. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembleia Legislativa. Precedentes. 4. Não há razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da Assembleia Legislativa. Os requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo 58 da CB/88. 5. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais o trecho "só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e", constante do § 1º do artigo 34, e o inciso I do artigo 170, ambos da Consolidação do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo . (ADI 3619, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 20-04-2007 PP-00078 EMENT VOL-02272-01 PP-00127)	MS 24.849, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005; MS 24.831, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005; MS 26.441, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 25/04/2007, MS 37.730, rel. min. Roberto Barroso, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 14/04/2021.
07	Necessidade do fato determinado a ser apurado constar no	MS 26.639 Julgado em 16/11/2000 Rel. Min. Celso de	COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADA - VALIDADE - EXISTÊNCIA SIMULTÂNEA DE PROCEDIMENTO PENAL EM CURSO PERANTE O	HC 71.039, rel. min. Paulo Brossard, acórdão do Tribunal Pleno, j. em

	requerimento – Observação da competência da casa legislativa e a possibilidade de ampliação do objeto investigado para apurar fatos (múltiplos) desde que conexos ao principal	Mello, Tribunal Pleno	<p>PODER JUDICIÁRIO LOCAL - CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO IMPEDE A INSTAURAÇÃO, SOBRE FATOS CONEXOS AO EVENTO DELITUOSO, DA PERTINENTE INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR - MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. A QUEBRA FUNDAMENTADA DO SIGILO INCLUI-SE NA ESFERA DE COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária. Precedente: MS 23.452-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno). PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO E QUEBRA DE SIGILO POR DETERMINAÇÃO DA CPI.</p> <p>- O princípio constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre as hipóteses de busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), de interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e de decretação da prisão, ressalvada a situação de flagrância penal (CF, art. 5º, LXI) - não se estende ao tema da quebra de sigilo, pois, em tal matéria, e por efeito de expressa autorização dada pela própria Constituição da República (CF, art. 58, § 3º), assiste competência à Comissão Parlamentar de Inquérito, para decretar, sempre em ato necessariamente motivado, a excepcional ruptura dessa esfera de privacidade das pessoas. AUTONOMIA DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR. - O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância esta que permite à Comissão legislativa - sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição - promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressual. Doutrina.</p>	07/04/1994; Inq. 2.245, rel. min. Joaquim Barbosa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 28/08/2007; SS 3.591, rel. min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. em 26/06/2008; HC 71.231, rel. min. Carlos Velloso, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 05/05/1994; MS 26.677, rel. min. Ellen Gracie, decisão monocrática, j. em 06/03/2006; MS 25.281, rel. min. Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, j. em 09/03/2005; MS 25.885, rel. min. Cezar Peluso, decisão monocrática, j. em 16/03/2006; HC 100.341, rel. min. Joaquim Barbosa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 04/11/2010; MS 28.398, rel. min. Ayres Britto, decisão monocrática, j. em 29/11/2009; MS 25.733, rel. min. Ayres Britto, decisão monocrática proferida pela Pres. Min. Ellen Gracie, j. em 03/01/2006; HC 86.431, rel. min. Ayres Britto, decisão monocrática, j. em 08/08/2005.
08	Indispensabilidade do interesse público na apuração de fatos privados pelas CPIs	MS 33.751 Julgado em 15/12/2015 Rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma	MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CPI DO FUTEBOL. ENTIDADE DESPORTIVA. ATOS PRIVADOS. COMPETÊNCIA PARA APURAÇÃO CONFIGURADA. DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO. SUBMISSÃO AOS MESMOS LIMITES DAS AUTORIDADES JUDICIÁRIAS. PROVA DISPONÍVEL NA INTERNET. COOPERAÇÃO	HC 71.039, rel. min. Paulo Brossard, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 07/04/1994; MS 23.957, rel. min. Maurício Corrêa, decisão monocrática, j. em

			<p>JURÍDICA INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL. DESNECESSIDADE. QUEBRA DE SIGILO DE MODO INAUGURAL. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO À LUZ DAS HIPÓTESES INVESTIGATIVAS. POSSIBILIDADE. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. 1. As investigações parlamentares podem figurar como ato preparatório ou auxiliar do processo legislativo e das demais ações do Congresso Nacional, na medida em que o direito ao conhecimento constitui pressuposto à realização de suas atividades deliberativas. 2. A Comissão Parlamentar de Inquérito detém atribuição para investigação de atos praticados em âmbito privado, desde que revestidos de potencial interesse público e cujo enfrentamento insira-se, ao menos em tese, dentre as competências do Congresso Nacional ou da respectiva Casa Legislativa que lhe dá origem. 3. A autonomia das Comissões Parlamentares de Inquérito não subtrai os direitos e garantias individuais assegurados na Constituição Federal. Poder instrutório ao qual são oponíveis idênticos limites formais e substanciais impostos ao Poder Judiciário. No caso concreto, a decisão de quebra de sigilo encontra-se razoavelmente fundamentada, com observância do figurino exigido pelo artigo 93, IX, da CF. 4. As provas produzidas em contexto internacional, na hipótese em que amplamente disponíveis ao público em geral, como no caso de publicação na rede mundial de computadores, podem ser utilizadas em âmbito interno. Tratados de cooperação internacional têm como supedâneo a desburocratização da colheita da prova, de modo que, salvo proteção de interesse específico ou disposição expressa em sentido contrário, tais acordos não merecem aplicação, por ausência de interesse público, se consubstanciarem indevido obstáculo à apuração parlamentar. 5. A avaliação da indispensabilidade da medida não se sujeita à mera análise da ordem cronológica da produção probatória. A depender do caso concreto, é possível que ações de cunho invasivo sejam desde logo necessárias e validamente implementadas. 6. Segurança denegada.</p>	15/05/2001.
09	Prazo certo da CPI enquanto requisito fundamental que deve constar no requerimento de criação e a possibilidade de ser prorrogado na mesma legislatura	HC 71.231 Julgado em 05/05/1994 Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno	<p>CONSTITUCIONAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: FATO DETERMINADO E PRAZO CERTO. C.F., ARTIGO 58, § 3º. LEI 1.579/52. ADVOGADO. TESTEMUNHA. OBRIGAÇÃO DE ATENDER À CONVOCAÇÃO DA CPI PARA DEPOR COMO TESTEMUNHA. C.F., ARTIGO 133; CPP, ART. 207; CPP, ART. 406; CÓD. PENAL, ART. 154; LEI 4.215, DE 1963, ARTIGOS 87 E 89. I. - A Comissão Parlamentar de Inquérito deve apurar fato determinado. C.F., art. 58, § 3º. Todavia, não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal. II. - Prazo certo: o Supremo Tribunal Federal, julgando o HC nº</p>	MS 37.760, rel. min. Roberto Barroso, acórdão proferido do Tribunal Pleno, j. em 14/04/2021; HC 71.193, rel. min. Sepúlveda Pertence, acórdão proferido pelo Tribunal Pleno, j. em 06/04/1994; HC 71.261, rel. min. Sepúlveda Pertence,

			71.193-SP, decidiu que a locução "prazo certo", inscrita no § 3º do artigo 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei 1.579/52. III. - A intimação do paciente, que é advogado, para prestar depoimento à CPI, não representa violência ao disposto no art. 133 da Constituição nem às normas dos artigos 87 e 89 da Lei 4.215, de 1963, 406, CPC, 154, Cód. Penal, e 207, CPP. O paciente, se for o caso, invocará, perante a CPI, sempre com possibilidade de ser requerido o controle judicial, os direitos decorrentes do seu "status" profissional, sujeitos os que se excederem ao crime de abuso de autoridade. IV. - H.C. indeferido.	acórdão proferido pelo Tribunal Pleno, j. em 11/05/1994; MS 26.441, rel. min. Celso de Mello, acórdão proferido pelo Tribunal Pleno, j. em 25/04/2007.
10	Encaminhamento do Relatório Final	MS 35.216 Julgado em 17/11/2017 Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno	AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – CPI. FUNAI E INCRA 2. DELIBERAÇÕES. RELATÓRIO FINAL. ENCAMINHAMENTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO E OUTROS ÓRGÃOS ESTATAIS. POSSIBILIDADE. EXTINÇÃO DA CPI. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. INCOGNOSCIBILIDADE DO MANDAMUS. LEGALIDADE DO ENCAMINHAMENTO AO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. ART. 58, § 3º, DA CRFB/88. ART. 6º-A DA LEI 1.579/52, INCLUÍDO PELA LEI 13.367/2016. PRECEDENTES. SÚMULA 266 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A aprovação do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito, no dia 30.05.2017, e a conseqüente extinção da CPI Funai/Inkra 2, ensejam a perda do objeto do presente mandamus, por ocasionar a impossibilidade de impugnação de quaisquer de seus atos potencialmente lesivos. Precedentes: MS 25.459 AgR, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 12.03.2010, MS 26.024 AgR, Relator Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJ 13.04.2007, MS 23.852 QO, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 24.08.2001. 2. As Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI possuem permissão legal para encaminhar relatório circunstanciado não só ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, mas, também, a outros órgãos públicos, podendo veicular, inclusive, documentação que possibilite a instauração de inquérito policial em face de pessoas envolvidas nos fatos apurados (art. 58, § 3º, CRFB/88, c/c art. 6º-a da Lei 1.579/52, incluído pela Lei 13.367/2016). 3. O mandado de segurança não pode ser utilizado como mecanismo de controle abstrato da validade constitucional das leis e dos atos normativos em geral, posto não ser sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes: MS 32.809 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 30.10.2014, e MS 25.456 AgR, Rel. Min. Cezar	HC 71.039, rel. min. Paulo Brossard, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 07/04/1994; MS 23.970, rel. min. Maurício Corrêa, decisão monocrática, j. em 29-5-2001; MS 34.864, rel. min. Celso de Mello, acórdão proferido pelo Tribunal Pleno, j. em 05/10/2018; HC 95277, rel. min. Cármen Lucia, acórdão proferido pelo Tribunal Pleno, j. em 19/12/2008; MS 25.707, rel. min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. em 01/12/2005; HC 89.398, rel. min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, j. em 04/08/2006.

			Peluso, Tribunal Pleno, DJ 09.12.2005. 4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO.	
11	Natureza Jurídica das CPIs	MS 23.452 Julgado em 16/09/1999 Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno	<p>COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PODERES DE INVESTIGAÇÃO (CF, ART. 58, §3º) - LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS - LEGITIMIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - POSSIBILIDADE DE A CPI ORDENAR, POR AUTORIDADE PRÓPRIA, A QUEBRA DOS SIGILOS BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO - NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DO ATO DELIBERATIVO - DELIBERAÇÃO DA CPI QUE, SEM FUNDAMENTAÇÃO, ORDENOU MEDIDAS DE RESTRIÇÃO A DIREITOS - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - Compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, em sede originária, mandados de segurança e habeas corpus impetrados contra Comissões Parlamentares de Inquérito constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou no de qualquer de suas Casas. É que a Comissão Parlamentar de Inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a longa manus do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se, em consequência, em tema de mandado de segurança ou de habeas corpus, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, "d" e "i"). Precedentes. O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição. Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir e nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal. - O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgredir o princípio da separação de poderes. Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de desvios jurídico-</p>	MS 37.963, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021; MS 38.061, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021; MS 37.970, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021; MS 23.652, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/11/2000; MS 23.639, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 16/11/2000; MS 33.751, rel. min. Edson Fachin, acórdão da Primeira Turma, j. em 15/12/2015; MS 37.760, rel. min. Roberto Barroso, acórdão proferido do Tribunal Pleno, j. em 14/04/2021.

			<p>constitucionais nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República. O CONTROLE DO PODER CONSTITUI UMA EXIGÊNCIA DE ORDEM POLÍTICO-JURÍDICA ESSENCIAL AO REGIME DEMOCRÁTICO. - O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional. Com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais possa conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribuiu-se, ao Poder Judiciário, a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, inclusive aqueles praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando incidir em abuso de poder ou em desvios inconstitucionais, no desempenho de sua competência investigatória. OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, EMBORA AMPLOS, NÃO SÃO ILIMITADOS E NEM ABSOLUTOS. - Nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição. No regime político que consagra o Estado democrático de direito, os atos emanados de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, quando praticados com desrespeito à Lei Fundamental, submetem-se ao controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). As Comissões Parlamentares de Inquérito não têm mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República. É essencial reconhecer que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito - precisamente porque não são absolutos - sofrem as restrições impostas pela Constituição da República e encontram limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer. Doutrina. Precedentes. LIMITAÇÕES AOS PODERES INVESTIGATÓRIOS DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. - A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de</p>	
--	--	--	---	--

			<p>cautela conferido aos juizes, como o poder de decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar. A circunstância de os poderes investigatórios de uma CPI serem essencialmente limitados levou a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal a advertir que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD). OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas - e considerado o substrato ético que as informa - permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros. A QUEBRA DO SIGILO CONSTITUI PODER INERENTE À COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) - ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política - não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar,</p>	
--	--	--	--	--

			<p>a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV). - As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal. - O caráter privilegiado das relações Advogado-cliente: a questão do sigilo profissional do Advogado, enquanto depositário de informações confidenciais resultantes de suas relações com o cliente. MOTIVAÇÃO PER RELATIONEM CONSTANTE DA DELIBERAÇÃO EMANADA DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Tratando-se de motivação per relationem, impõe-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - quando esta faz remissão a elementos de fundamentação existentes aliunde ou constantes de outra peça - demonstrar a efetiva existência do documento consubstanciador da exposição das razões de fato e de direito que justificariam o ato decisório praticado, em ordem a propiciar, não apenas o conhecimento do que se contém no relato expositivo, mas, sobretudo, para viabilizar o controle jurisdicional da decisão adotada pela CPI. É que tais fundamentos - considerada a remissão a eles feita - passam a incorporar-se ao próprio ato decisório ou deliberativo que a eles se reportou. Não se revela viável indicar, a posteriori, já no âmbito do processo de mandado de segurança, as razões que deveriam ter sido expostas por ocasião da deliberação tomada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, pois a existência contemporânea da motivação - e não a sua justificação tardia - constitui pressuposto de legitimação da própria resolução adotada pelo órgão de investigação legislativa, especialmente quando esse ato deliberativo implicar ruptura da cláusula de reserva pertinente a dados sigilosos. A QUESTÃO DA DIVULGAÇÃO DOS DADOS RESERVADOS E O DEVER DE PRESERVAÇÃO DOS REGISTROS SIGILOSOS. - A Comissão Parlamentar de Inquérito, embora disponha, ex propria auctoritate, de competência para ter acesso a dados reservados, não pode, agindo arbitrariamente, conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incide a cláusula de reserva derivada do sigilo bancário, do sigilo fiscal e do</p>	
--	--	--	---	--

			<p>sigilo telefônico. Com a transmissão das informações pertinentes aos dados reservados, transmite-se à Comissão Parlamentar de Inquérito - enquanto depositária desses elementos informativos -, a nota de confidencialidade relativa aos registros sigilosos. Constitui conduta altamente censurável - com todas as conseqüências jurídicas (inclusive aquelas de ordem penal) que dela possam resultar - a transgressão, por qualquer membro de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, do dever jurídico de respeitar e de preservar o sigilo concernente aos dados a ela transmitidos. Havendo justa causa - e achando-se configurada a necessidade de revelar os dados sigilosos, seja no relatório final dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (como razão justificadora da adoção de medidas a serem implementadas pelo Poder Público), seja para efeito das comunicações destinadas ao Ministério Público ou a outros órgãos do Poder Público, para os fins a que se refere o art. 58, § 3º, da Constituição, seja, ainda, por razões imperiosas ditadas pelo interesse social - a divulgação do segredo, precisamente porque legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará situação de ilicitude, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade. POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO: UM TEMA AINDA PENDENTE DE DEFINIÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado. Doutrina. - O princípio constitucional da reserva de jurisdição, embora reconhecido por cinco (5) Juízes do Supremo Tribunal Federal - Min. CELSO DE MELLO (Relator), Min. MARCO AURÉLIO, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Min. NÉRI DA SILVEIRA e Min. CARLOS VELLOSO (Presidente) - não foi objeto de</p>	
--	--	--	---	--

			consideração por parte dos demais eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal, que entenderam suficiente, para efeito de concessão do writ mandamental, a falta de motivação do ato impugnado.	
12	Questões processuais: Legitimidade Passiva do Presidente da CPI e cabimento processual do Habeas Corpus e Mandado de Segurança	MS 23.852 Julgado em 28/06/2001 Rel. min. Celso de Mello, Tribunal Pleno	MANDADO DE SEGURANÇA - COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - EXTINÇÃO - PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO - AÇÃO MANDAMENTAL PREJUDICADA. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende prejudicadas as ações de mandado de segurança e de habeas corpus, sempre que - impetrados tais writs constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito - vierem estas a extinguir-se, em virtude da conclusão de seus trabalhos investigatórios, independentemente da aprovação, ou não, de seu relatório final. Precedentes. (MS 23852 QO, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2001, DJ 24-08-2001 PP-00046 EMENT VOL-02040-03 PP-00631)	MS 23.791, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 28/05/2001; MS 25.992, rel. min. Carlos Britto, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/11/2007; HC 95277, rel. min. Cármen Lucia, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 19/12/2008; MS 38153, rel. min. Dias Toffoli, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 21/02/2022; MS 37.973, rel. min. Cármen Lucia, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 14/03/2022; MS 38180, rel. min. Cármen Lucia, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 14/03/2022; MS 38127, rel. min. Edson Fachin, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 30/05/2022; ADPF 848 MC, rel. min. Rosa Weber, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 04/07/2022; : HC 87.214, rel. min. Marco Aurélio, acórdão do Plenário, j. em 06/05/2010; MS 21872, rel. min. Néri da Silveira, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 18/05/1995; MS 26.977, rel. min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, j. em 17/12/2007; MS 23.957, rel. min. Maurício Corrêa, acórdão do Plenário, j. em

13	<p>Declaração de inconstitucionalidade das expressões “<i>no prazo de trinta dias</i>” e “<i>ou a justificativa pela omissão</i>” postas no caput do art. 2º, no parágrafo único do art. 2º e no art. 4º, da Lei nº 10.001 de 2000</p>	<p>ADI 5351 Julgado em 21/06/2021 Rel. min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno</p>	<p>AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 2º E ART. 4º DA LEI FEDERAL N. 10.001/2000. ATRIBUIÇÕES DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: AMPLIAÇÃO: PROPOSIÇÃO DE ORIGEM PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA A LEI COMPLEMENTAR DE INICIATIVA DO CHEFE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CADA ESTADO E AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. OFENSA À AL. D DO INC. II DO § 1º DO ART. 61 E AO § 5º DO ART. 128 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. USURPAÇÃO DO PODER DE INICIAR PROCESSO LEGISLATIVO. CONTRARIEDADE À INDEPENDÊNCIA E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 3º DA LEI FEDERAL N. 10.001/2000. PRIORIDADE NA TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS COM ORIGEM EM APURAÇÕES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. NORMA DE NATUREZA PROCESSUAL. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE PRESERVADAS. DEFERÊNCIA AO INTERESSE PÚBLICO E À FUNÇÃO FISCALIZADORA CONFERIDA AO PODER LEGISLATIVO. INC. X DO ART. 49 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Há novas atribuições ao Ministério Público ao estabelecer-se a obrigação de comunicar o órgão, semestralmente, o andamento processual dos procedimentos administrativos ou judiciais instaurados em decorrência das conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito (parágrafo único do art. 2º da Lei federal n. 10.001/2000), bem como que preste informações em trinta dias a respeito das providências adotadas ou justifique a omissão (caput do art. 2º da Lei federal n. 10.001/2000), sob pena de “sanções administrativas, civis e penais” (art. 4º da Lei federal n. 10.001/2000). 2. É formalmente inconstitucional a norma impugnada, pois usurpada iniciativa reservada pela Constituição da República ao chefe do Poder Executivo para tratar sobre normas gerais à organização do Ministério Público e versada sobre matéria reservada à lei complementar de iniciativa do chefe do Ministério Público estadual. Precedentes. 3. A usurpação da competência de iniciativa legislativa conferida ao chefe do Ministério Público pela Constituição da República ofende a autonomia e a independência desse órgão, asseguradas pelo § 2º do art. 127 e pelo § 5º do art. 128 da Constituição da República. 4. O estabelecimento de hipóteses de prioridade de tramitação processual insere-se entre as atribuições legislativas da União (inc. I do art. 22 da</p>	20/09/2001.
----	--	--	--	-------------

			<p>Constituição da República). 5. Não viola a proporcionalidade ou razoabilidade a opção do legislador de priorizar a tramitação de procedimentos administrativos ou judiciais que derivem de apurações das Comissões Parlamentares de Inquérito, considerando o interesse público atingido e a deferência constitucional ao poder fiscalizatório do Congresso Nacional (inc. X do art. 49 da Constituição da República). 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais as expressões “no prazo de trinta dias” e “ou a justificativa pela omissão” postas no caput do art. 2º, no parágrafo único do art. 2º e no art. 4º, todos da Lei federal n. 10.001, de 4 de setembro de 2000.</p>	
14	<p>Possibilidade de quebra de sigilo bancário, fiscal e telefônico por determinação colegiada de CPIs Federais e Estaduais, desde que observados aos requisitos de autorização da medida e o dever de confidencialidade</p>	<p>MS 25.668 Julgado em 23/03/2006 Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno</p>	<p>COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO - AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FATOS CONCRETOS - FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA - INADMISSIBILIDADE - CONTROLE JURISDICIONAL - POSSIBILIDADE - CONSEQÜENTE INVALIDAÇÃO DO ATO DE "DISCLOSURE" - INOCORRÊNCIA, EM TAL HIPÓTESE, DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. A QUEBRA DE SIGILO - QUE SE APÓIA EM FUNDAMENTOS GENÉRICOS E QUE NÃO INDICA FATOS CONCRETOS E PRECISOS REFERENTES À PESSOA SOB INVESTIGAÇÃO - CONSTITUI ATO EIVADO DE NULIDADE. - A quebra do sigilo inerente aos registros bancários, fiscais e telefônicos, por traduzir medida de caráter excepcional, revela-se incompatível com o ordenamento constitucional, quando fundada em deliberações emanadas de CPI cujo suporte decisório apóia-se em formulações genéricas, destituídas da necessária e específica indicação de causa provável, que se qualifica como pressuposto legitimador da ruptura, por parte do Estado, da esfera de intimidade a todos garantida pela Constituição da República. Precedentes. Doutrina. O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - O Supremo Tribunal Federal, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, neutralizando, desse modo, abusos cometidos por Comissão Parlamentar de Inquérito, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, nesse contexto, porque vocacionado a fazer prevalecer a autoridade da Constituição, não transgredir o princípio da separação de poderes. Doutrina. Precedentes.</p>	<p>MS 25.812-MC, rel. min. Cezar Peluso, decisão monocrática, j. em 17/02/2006; ARE 1218738, rel. min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, j. em 23/08/2019; AC 3872 AgR, rel. min. Teori Zavascki, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/10/2015; MS 38.169-MC, rel. min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, j. em 23/08/2021; Rcl 48.529 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, acórdão da Segunda Turma, j. em 09/10/2021; MS 24.817, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 03/02/2005; ACO 730, rel. min. Joaquim Barbosa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/09/2004; MS 24.702, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 09/11/2003; MS 38.117, rel. min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. em</p>

				09/08/2021; ACO 1271, rel. min. Joaquim Barbosa, acórdão, j. em 12/02/2014; MS 26.909, rel. min. Eros Grau, decisão monocrática, j. em 04/10/2007; MS 25.686, rel. min. Marco Aurélio, decisão monocrática, j. em 28/11/2005; MS 24.135, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Nelson Jobim, j. em 03/10/2002; MS 24.982-MC, decisão monocrática proferida pelo presidente Min. Nelson Jobim, rel. min. Joaquim Barbosa, j. em 08/07/2004.
15	Participação dos Advogados nas CPIs	HC 100.200 Julgado em 08/04/2010 Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno	Habeas corpus. Comissão Parlamentar de Inquérito. Direito ao silêncio, garantia contra a auto-incriminação e direito de assistência por advogado. Aplicabilidade plena e extensível a futuras convocações. O fato de o paciente já ter prestado declarações à CPI não acarreta prejudicialidade do writ quando ainda existir a possibilidade de futuras convocações para prestação de novos depoimentos. É jurisprudência pacífica desta Corte a possibilidade de o investigado, convocado para depor perante CPI, permanecer em silêncio, evitando-se a auto-incriminação, além de ter assegurado o direito de ser assistido por advogado e de comunicar-se com este durante a sua inquirição. Precedentes. Considerando a qualidade de investigado convocado por CPI para prestar depoimento, é imperiosa a dispensa do compromisso legal inerente às testemunhas. Direitos e garantias inerentes ao privilégio contra a auto-incriminação podem ser previamente assegurados para exercício em eventuais reconvoicações. Precedentes. Ordem concedida.	MS 30.906-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 05/10/2011; HC 119.941, rel. min. Cármen Lúcia, acórdão da Segunda Turma, j. em 23/03/2014; HC 100.341, rel. min. Joaquim Barbosa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 04/11/2010; HC 135.290-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 28/06/2016; MS 38.076, rel. min. Roberto Barroso, decisão monocrática, j. em 13/10/2021; MS 26.617-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 24/10/2005; HC 130.008-MC, rel. min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, j. em

				25/08/2015; HC 98.756-MC, rel. min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, j. em 20/04/2009, MS 23.576-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 29/11/1999; HC 96.145, rel. min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, j. em 16/09/2008; HC 88.015-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 14/02/2006; MS 24.118-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 29/10/2001; MS 38.035-MC, rel. min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, j. em 15/07/2021.
16	Entendimento quanto aos poderes dispostos na Lei nº 1.579/52	MS 37.970 MC-AgR Julgado em 09/10/2021 Rel. min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma	COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. COVID-19. QUEBRA DE SIGILO ADEQUADAMENTE FUNDAMENTADA. MEDIDA INSERIDA NA ESFERA DE COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I- As comissões parlamentares de inquérito não são dotadas de quaisquer competências sancionatórias, quer dizer, não têm o poder de punir quem quer que seja. No entanto, desempenham um relevantíssimo papel institucional na elucidação de fatos de interesse da coletividade, sobretudo daqueles que, em condições normais, não viriam ao conhecimento da sociedade ou das autoridades competentes para avaliá-los, segundo as óticas política e jurídica, respectivamente. II- Bem por isso a Constituição Federal, no seu art. 58, § 3º, investiu as CPIs de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, facultando-lhes “a realização de diligências que julgar necessárias”, porquanto atuam em nome do povo soberano do qual são representantes, não sendo possível, por isso mesmo, opor a elas quaisquer limitações no exercício desse importante múnus público, salvo, como é evidente, se vulnerarem direitos e garantias fundamentais dos investigados, o que não é o caso, na espécie. III- A reserva de jurisdição, apesar de incidente sobre as hipóteses de busca domiciliar (art.	MS 31.689-MC, rel. min. Marco Aurélio, decisão monocrática, j. em 15/11/2012; ADPF 848, rel. min. Rosa Weber, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 28/06/2021; HC 171438, rel. min. Gilmar Mendes, acórdão da Segunda Turma, j. em 28/05/2019; INQ. 4923, rel. min. Alexandre de Moraes, decisão monocrática, j. em 07/03/2023; HC 86.581, rel. min. Ellen Gracia, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 23/02/2006; ARE 1025588, rel. min. Luiz Fux, decisão monocrática, j. em 30/11/2017; MS 32239,

			<p>5º, XI, da CF), de interceptação telefônica (art. 5º, XII, da CF) e de decretação da prisão, salvo a determinada em flagrante delito (art. 5º, LXI, da CF), não se estende às quebras de sigilo – inclusive fiscal e bancário –, por tratar-se de medida abrigada pela Constituição, em seu art. 58, § 3º. IV- É longo – e continua firme - o entendimento consolidado nesta Corte segundo o qual as comissões parlamentares de inquérito têm como ponto de partida elementos indiciários, longe ficando de revelar, ao primeiro exame, a convicção a respeito de práticas ilícitas de autoridades públicas ou privadas, empreendendo investigações de natureza política, não sendo exigível delas fundamentação exaustiva às diligências que determinam no curso de seus trabalhos, tal como ocorre com as decisões judiciais (vide MS 24749/DF, relator Ministro Marco Aurélio). V – Para a configuração de ato abusivo apto a embasar a concessão da medida requerida seria preciso ficar inequivocamente demonstrada a falta de pertinência temática entre os atos aqui questionadas e os fatos investigados pela Comissão Parlamentar de Inquérito. Tal descompasso, contudo, não foi devidamente demonstrado. VI- Agravo regimental a que se nega provimento.</p>	<p>rel. min. Roberto Barroso, decisão monocrática, j. em 15/02/2017; MS 33278, rel. min. Roberto Barroso, decisão monocrática, j. em 18/11/2014; MS 33772-MC, rel. min. Marco Aurélio, j. em 11/09/2015; HC 114806-MC, rel. min. Luiz Fux, decisão monocrática, j. em 14/08/2012; HC 205.999-MC, rel. min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, j. em 13/09/2021; MS 35216 AgR, acórdão do Tribunal Pleno, rel. min. Luiz Fux, j. em 17/11/2017; HC 80240, rel. min. Sepúlveda Pertence, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 20/06/2001.</p>
17	Direito ao silêncio e a não autoincriminação	<p>HC 119941 Julgado em 25/03/2014 Rel. min. Cármen Lúcia, Segunda Turma</p>	<p>HABEAS CORPUS. CONSTITUCIONAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – TRÁFICO DE PESSOAS NO BRASIL. REQUERIMENTO DE OITIVA DOS PACIENTES. DIREITO DE NÃO PRODUZIR PROVA CONTRA SI MESMO (NEMO TENETUR SE DETEGERE) E DE ASSISTÊNCIA DE ADVOGADO. ORDEM PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se no sentido de ser oponível às Comissões Parlamentares de Inquérito a garantia constitucional contra a autoincriminação e, conseqüentemente, do direito ao silêncio quanto a perguntas cujas respostas possam resultar em prejuízo dos depoentes, além do direito à assistência do advogado. Precedentes. 2. Ordem parcialmente concedida.</p>	<p>HC 96.981-MC, rel. min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática proferida pelo Min. Eros Grau, j. em 26/11/2008; HC 100200, rel. min. Joaquim Barbosa, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 08/04/2010; HC 96.982-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 25/11/2008; HC 96.145-MC, rel. min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, j. em 16/09/2008; HC 94.082-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 14/03/2008. HC 94.082-MC-5ª extensão, rel. min. Celso</p>

				<p>de Mello, decisão monocrática, j. em 08/05/2008; HC 88.703-MC, rel. min. Cezar Peluso, decisão monocrática, j. em 08/05/2006; HC 88.182, rel. min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, j. em 07/03/2006; HC 87.971-MC, rel. min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. em 13/02/2006; HC 84.214-MC, rel. min. Cezar Peluso, decisão monocrática, j. em 23/04/2004; HC 174326-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 12/08/2019; HC 174950-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 02/09/2019; HC 204443-MC, rel. min. Roberto Barroso, decisão monocrática do Pres. Min. Luiz Fux, j. em 14/07/2021; HC 204492-MC, rel. min. Rosa Weber, decisão monocrática do Pres. Min. Luiz Fux, j. em 14/07/2021; HC 204485-MC, rel. min. Edson Fachin. decisão monocrática do Pres. Min. Luiz Fux, j. em 14/07/2021; HC 204495-MC, rel. min. Dias Toffoli, decisão monocrática do Pres. Min. Luiz Fux, j. em 14/07/2021; HC 204422, rel. min. Roberto Barroso, decisão monocrática do Pres.</p>
--	--	--	--	--

				Min. Luiz Fux, j. em 13/07/2021; HC 203800, rel. min. Rosa Weber, decisão monocrática, j. em 30/06/2021.
18	Dissenso entre a Lei nº 1.579/52 e as disposições regimentais	HC 71.193 Julgado em 06/04/1994 Rel. min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno	<p>I. Habeas corpus: cabimento, em caráter preventivo, contra ameaça de constrangimento à liberdade de locomoção, materializada na intimação do paciente para depor em CPI, que contém em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recusa a comparecer, como, no caso, se pretende ser direito seu. II. STF: competência originária: habeas corpus contra ameaça imputada a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, I, alíneas i e c), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito. III. Comissão Parlamentar de Inquérito: prazo certo de funcionamento: antinomia aparente entre a lei e o regimento interno da Câmara dos Deputados: conciliação. 1. Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a prévia demarcação, à luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes. 2. Da esfera material de reserva à competência regimental das Casas Legislativas, é necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares: aí, ressalvado o que se inclua no âmbito do poder de polícia administrativa das câmaras, o que domina é a reserva à lei formal, por imposição do princípio constitucional de legalidade. 3. A duração do inquérito parlamentar - com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas - é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5º, § 2º, da L. 1579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito. 4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso - desde que</p>	HC 71.261, rel. min. Sepúlveda Pertence, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 11/05/1994; HC 83.896-MC, rel. min. Gilmar Mendes, decisão monocrática proferida pelo Min. Nelson Jobim, j. em 20/01/2004.

			respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso -, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional. 5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, § 3º, do Regimento da Câmara dos Deputados pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias.	
19	Limitação regimental quanto ao número de CPIs funcionando, simultaneamente, na Câmara dos Deputados	ADI 1635 Julgado em 19/10/2000 Rel. min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. INSTAURAÇÃO. REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. RESTRIÇÃO: IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUI-LA ENQUANTO ESTIVER FUNCIONANDO PELO MENOS CINCO DELAS. 1. A restrição estabelecida no § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIs em funcionamento simultâneo, está em consonância com os incisos III e IV do artigo 51 da Constituição Federal, que conferem a essa Casa Legislativa a prerrogativa de elaborar o seu regimento interno e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício de suas atividades constitucionais. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.	MS 23418, rel. min. Octavio Gallotti, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 19/10/2000
20	Aplicação subsidiária do Código de Processo Penal	MS 25.617-MC Julgado em 24/10/2005 Rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática	DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido de medida liminar, impetrado, preventivamente, contra a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI criada pelo Requerimento nº 7/2005-CN (CPMI - "Compra de Votos"). A Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal, invocando situações de constrangimento ao legítimo exercício das prerrogativas profissionais dos Advogados, ocorridas, recentemente, no contexto dos trabalhos "das Comissões Parlamentares de Inquérito, mistas ou não, formalmente constituídas no âmbito do Congresso Nacional" (fls. 03), promove, originariamente, perante o Supremo Tribunal Federal, a presente ação mandamental, expondo, em seus aspectos essenciais, os seguintes fundamentos (fls. 03/04): "(...). A Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal, vem acompanhando, como de resto todo o povo brasileiro, os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito, mistas ou não, formalmente constituídas no âmbito do Congresso Nacional. Causa certa preocupação e até indignação a constatação de que Membros das referidas Comissões exteriorizam, às vezes até de forma grosseira e violenta, REJEIÇÃO à presença ali de advogados constituídos pelas inúmeras pessoas convocadas, seja na condição de acusados, testemunhas,	HC 135697, rel. min. Dias Toffoli, decisão monocrática, j. em 29/09/2016; PET 7612, rel. min. Edson Fachin, acórdão da Segunda Turma, j. em 12/03/2019; HC 82354, rel. min. Sepúlveda Pertence, acórdão da Primeira Turma, j. em 10/08/2004; MS 25.508-MC, rel. min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, j. em 15/09/2005; MS 24.082-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, j. em 26/09/2001

			<p>acareados e investigados. Tais gritos de REJEIÇÃO à presença dos respectivos advogados por vezes são ouvidos e acatados pela autoridade presidente dos trabalhos, proporcionando, na maioria das situações, limitações abusivas ao trabalho do profissional, cerceado no seu direito de poder exercer suas PRERROGATIVAS em toda a sua plenitude em favor dos seus constituintes. No caso presente, em relação aos seus advogados inscritos na SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL, não pretende a impetrante estar omissa, cumprindo seu mister de defender e garantir a atuação livre dos profissionais aqui inscritos, perante os tribunais e juízos ou onde seus constituintes estejam sendo ouvidos. Pois bem. Amanhã, dia 25 (vinte e cinco) do corrente mês de outubro, às 09:00 horas, terão início trabalhos de ACAREAÇÃO entre diversas pessoas, que serão levados a efeito pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI que investiga o que ficou popularmente conhecido como 'mensalão'. Os convocados a tal ACAREAÇÃO se farão presentes em companhia de seus ADVOGADOS, e, diante da provocação ao órgão de Classe por diversos destes profissionais, temerosos de mais uma vez verem perpetrar-se violação aos direitos constitucionais de defesa de seus clientes, e receosos de configurar-se violação às prerrogativas profissionais, os mesmos buscam e têm prontamente atendido o seu pleito de defendê-los judicialmente, buscando a preservação de suas garantias profissionais. O que se pretende assegurar com a presente impetração é que ADVOGADOS INSCRITOS NA SECCIONAL DO DISTRITO FEDERAL ora impetrante e, portanto, por esta aqui representados e substituídos processualmente, quando regularmente constituídos para ali atuarem, possam exercer suas PRERROGATIVAS profissionais, sem limitação, elencadas no artigo 7º, da lei 8906, de 04/07/1994, especialmente quando necessária sua intervenção sumária para assegurar a ORDEM DOS TRABALHOS, contra INOBSERVÂNCIA de leis, regimento ou regulamento. Estas, pois, as razões da impetração, sempre lembrando que as prerrogativas não pertencem ao advogado, mas, sim, a toda a sociedade, na busca da verdade real e da proteção ao direito da ampla defesa." (grifei) Em razão dos fundamentos invocados, a parte ora impetrante postula a concessão de medida liminar, em ordem a garantir, aos "Advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal, que se façam presentes à Sessão da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito 'do Mensalão', e que estejam devidamente constituídos por instrumento procuratório" (fls. 06), o pleno exercício, sem indevidas restrições, "das prerrogativas profissionais inscritas nos incisos X e XI do art. 7º da Lei nº</p>	
--	--	--	--	--

			<p>8.906/94" (fls. 06). Passo a apreciar o pedido de medida cautelar. E, ao fazê-lo, devo registrar, inicialmente, por necessário, que os eminentes Senador AMIR LANDO, Presidente, e Deputado ABI ACKEL, Relator, ambos da CPMI - "Compras de Votos", são parlamentares cuja formação jurídica jamais permitiria que se consumassem abusos e que se perpetrassem transgressões às prerrogativas profissionais dos Advogados, pois esses ilustres congressistas têm consciência, como bacharéis em Direito, Professores e legisladores que são, de que tais prerrogativas, mais do que franquias essenciais asseguradas pela legislação da República aos profissionais do Direito (Lei nº 8.906/94, art. 7º), representam, na realidade, instrumentos expressivos de proteção aos direitos fundamentais da própria coletividade. Episódios recentes, contudo, ocorridos no âmbito de Comissões Parlamentares de Inquérito, de que resultaram graves e injustas restrições ao exercício, por Advogados, das prerrogativas profissionais de que se acham investidos, por efeito do art. 7º da Lei nº 8.906/94, tornam prudente o acolhimento da postulação cautelar ora deduzida pelo Conselho Seccional da OAB/DF, a quem assiste plena legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança coletivo, na condição de substituto processual (RTJ 150/104 - RTJ 165/714), em defesa "dos interesses de seus membros..." (CF, art. 5º, inciso LXX), notadamente em tema de proteção e preservação da integridade das prerrogativas profissionais dos Advogados. Ao decidir questão virtualmente idêntica à ora suscitada na presente causa mandamental (MS 23.576/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), tive o ensejo de salientar que o respeito incondicional aos valores e aos princípios sobre os quais se estrutura, constitucionalmente, a organização do Estado, longe de comprometer a eficácia das investigações parlamentares, configura fator de irrecusável legitimação de todas as ações lícitas desenvolvidas pelas comissões legislativas. A autoridade da Constituição e a força das leis, por isso mesmo, não se detêm no limiar das Comissões Parlamentares de Inquérito, como se estas, subvertendo as concepções que dão significado democrático ao Estado de Direito, pudessem constituir um universo diferenciado, paradoxalmente imune ao poder do Direito e infenso à supremacia da Lei Fundamental da República. Se é certo que não há direitos absolutos, também é inquestionável que não existem poderes ilimitados em qualquer estrutura institucional fundada em bases democráticas. A investigação parlamentar, por mais graves que sejam os fatos pesquisados pela Comissão legislativa, não pode desviar-se dos limites traçados pela Constituição nem transgredir as garantias, que, decorrentes do sistema normativo, foram atribuídas à generalidade das pessoas. Nesse contexto, não</p>	
--	--	--	---	--

			<p>se pode tergiversar na defesa dos postulados do Estado Democrático de Direito e na sustentação da autoridade normativa da Constituição da República, eis que nada pode justificar o desprezo pelos princípios que regem, em nosso sistema político, as relações entre o poder do Estado e os direitos do cidadão - de qualquer cidadão. Não se questiona a asserção de que a investigação parlamentar reveste-se de caráter unilateral, à semelhança do que ocorre no âmbito da investigação penal realizada pela Polícia Judiciária. Cabe advertir, no entanto, como já proclamou a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sob a égide da vigente Constituição, a propósito do inquérito policial (que também é conduzido de maneira unilateral, tal como ocorre com a investigação parlamentar), que a unilateralidade desse procedimento investigatório não confere ao Estado o poder de agir arbitrariamente em relação ao indiciado e às testemunhas, negando-lhes, abusivamente, determinados direitos e certas garantias - como a prerrogativa contra a auto-incriminação - que derivam do texto constitucional ou de preceitos inscritos em diplomas legais: "INQUÉRITO POLICIAL - UNILATERALIDADE - A SITUAÇÃO JURÍDICA DO INDICIADO. - O inquérito policial, que constitui instrumento de investigação penal, qualifica-se como procedimento administrativo destinado a subsidiar a atuação persecutória do Ministério Público, que é - enquanto dominus litis - o verdadeiro destinatário das diligências executadas pela Polícia Judiciária. A unilateralidade das investigações preparatórias da ação penal não autoriza a Polícia Judiciária a desprezar as garantias jurídicas que assistem ao indiciado, que não mais pode ser considerado mero objeto de investigações.</p> <p>O indiciado é sujeito de direitos e dispõe de garantias, legais e constitucionais, cuja inobservância, pelos agentes do Estado, além de eventualmente induzir-lhes a responsabilidade penal por abuso de poder, pode gerar a absoluta desvalia das provas ilicitamente obtidas no curso da investigação policial." (RTJ 168/896, Rel. Min. CELSO DE MELLO)</p> <p>Torna-se evidente, portanto, que a unilateralidade da investigação parlamentar - à semelhança do que ocorre com o próprio inquérito policial - não tem o condão de abolir os direitos, de derrogar as garantias, de suprimir as liberdades ou de conferir, à autoridade pública, poderes absolutos na produção da prova e na pesquisa dos fatos. É por essa razão que, embora amplos, os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito não são ilimitados nem absolutos, porque essencialmente subordinados, quanto ao seu exercício, à necessária observância das restrições definidas em sede constitucional ou em âmbito legal, consoante proclamam inúmeros precedentes firmados pela jurisprudência constitucional do Supremo</p>	
--	--	--	---	--

			<p>Tribunal Federal. Tendo-se presente esse contexto, assiste ao Advogado a prerrogativa - que lhe é dada por força e autoridade da lei - de velar pela intangibilidade dos direitos daquele que o constituiu como patrono de sua defesa técnica, competindo-lhe, por isso mesmo, para o fiel desempenho do "munus" de que se acha incumbido, o exercício dos meios legais vocacionados à plena realização de seu legítimo mandato profissional. O Advogado - ao cumprir o dever de prestar assistência técnica àquele que o constituiu, dispensando-lhe orientação jurídica perante qualquer órgão do Estado - converte, a sua atividade profissional, quando exercida com independência e sem indevidas restrições, em prática inestimável de liberdade. Qualquer que seja o espaço institucional de sua atuação (Poder Legislativo, Poder Executivo ou Poder Judiciário), ao Advogado incumbe neutralizar os abusos, fazer cessar o arbítrio, exigir respeito ao ordenamento jurídico e velar pela integridade das garantias jurídicas - legais ou constitucionais - outorgadas àquele que lhe confiou a proteção de sua liberdade e de seus direitos, dentre os quais avultam, por sua inquestionável importância, a prerrogativa contra a auto-incriminação e o direito de não ser tratado, pelas autoridades públicas, como se culpado fosse, observando-se, desse modo, mesmo tratando-se de procedimento de acareação, diretriz consagrada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: "O privilégio contra a auto-incriminação - que é plenamente invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito - traduz direito público subjetivo assegurado a qualquer pessoa que deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário. O exercício do direito de permanecer em silêncio não autoriza os órgãos estatais a dispensarem qualquer tratamento que implique restrição à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. Precedentes. Ninguém pode ser tratado como culpado, independentemente da natureza do ilícito penal que lhe possa ser atribuído, sem que exista decisão judicial condenatória transitada em julgado. O princípio constitucional da não-culpabilidade consagra, em nosso sistema jurídico, uma regra de tratamento que impede o Poder Público de agir e de se comportar, em relação ao suspeito, ao indiciado, ao denunciado ou ao réu, como se estes já houvessem sido condenados definitivamente por sentença do Poder Judiciário. Precedentes." (RTJ 176/805-806, Rel. Min. CELSO DE MELLO) Vê-se, portanto, que nenhuma autoridade pública (congressista, magistrado ou membro do Poder Executivo), não importando o domínio institucional a que esteja vinculada, pode constringer qualquer pessoa - indiciado ou testemunha - a depor sobre fatos cuja resposta possa gerar</p>	
--	--	--	---	--

			<p>situação de grave dano ao depoente, expondo-o ao risco de auto-incriminação. Se, não obstante essa realidade normativa que emerge do sistema jurídico brasileiro, a Comissão Parlamentar de Inquérito - ou qualquer outro órgão posicionado na estrutura institucional do Estado - desrespeitar tais direitos que assistem à generalidade das pessoas, justificar-se-á, em tal específica situação, a intervenção, sempre legítima, do Advogado, para fazer cessar o ato arbitrário ou, então, para impedir que aquele que o constituiu culmine por auto-incriminar-se, como pode ocorrer ao longo do procedimento de acareação. O exercício do poder de fiscalizar eventuais abusos cometidos por Comissão Parlamentar de Inquérito contra aquele que por ela foi convocado para depor - ou para submeter-se ao procedimento da acareação - traduz prerrogativa indisponível do Advogado no desempenho de sua atividade profissional, não podendo, por isso mesmo, ser cerceado, injustamente, na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele que lhe outorgou o pertinente mandato. A função de investigar não pode resumir-se a uma sucessão de abusos nem deve reduzir-se a atos que importem em violação de direitos ou que impliquem desrespeito a garantias estabelecidas na Constituição e nas leis. O inquérito parlamentar, por isso mesmo, não pode transformar-se em instrumento de prepotência nem converter-se em meio de transgressão ao regime da lei. Os fins não justificam os meios. Há parâmetros ético- -jurídicos que não podem e não devem ser transpostos pelos órgãos, pelos agentes ou pelas instituições do Estado. Os órgãos do Poder Público, quando investigam, processam ou julgam, não estão exonerados do dever de respeitar os estritos limites da lei e da Constituição, por mais graves que sejam os fatos cuja prática motivou a instauração do procedimento estatal. Mesmo o indiciado, portanto, quando submetido a procedimento inquisitivo, de caráter unilateral, não se despoja de sua condição de sujeito de determinados direitos e de senhor de garantias indisponíveis, cujo desrespeito põe em evidência a censurável face arbitrária do Estado cujos poderes devem, necessariamente, conformar-se ao que impõe o ordenamento positivo da República. Esse entendimento - que reflete a própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, construída sob a égide da vigente Constituição - encontra apoio na lição de autores eminentes, que, não desconhecendo que o exercício do poder não autoriza a prática do arbítrio, ainda que se cuide de mera investigação conduzida sem a garantia do contraditório, enfatizam que, em tal procedimento inquisitivo, há direitos titularizados pelo indiciado que não podem ser ignorados pelo Estado. Cabe referir, nesse sentido, dentre</p>	
--	--	--	--	--

			<p>outras lições, o autorizado magistério de FAUZI HASSAN CHOUKE ("Garantias Constitucionais na Investigação Criminal", p. 74, item n. 4.2, 1995, RT), de ADA PELLEGRINI GRINOVER ("A Polícia Civil e as Garantias Constitucionais de Liberdade", "in" "A Polícia à Luz do Direito", p. 17, 1991, RT), de ROGÉRIO LAURIA TUCCI ("Direitos e Garantias Individuais no Processo Penal Brasileiro", p. 383, 1993, Saraiva), de ROBERTO MAURÍCIO GENOFRE ("O Indiciado: de Objeto de Investigações a Sujeito de Direitos", "in" "Justiça e Democracia", vol. 1/181, item n. 4, 1996, RT), de PAULO FERNANDO SILVEIRA ("Devido Processo Legal - Due Process of Law", p. 101, 1996, Del Rey), de ROMEU DE ALMEIDA SALLES JUNIOR ("Inquérito Policial e Ação Penal", p. 60/61, item n. 48, 7ª ed., 1998, Saraiva) e de LUIZ CARLOS ROCHA ("Investigação Policial - Teoria e Prática", p. 109, item n. 2, 1998, Saraiva). Assume inquestionável valor, presente o contexto ora em análise (direitos do indiciado e prerrogativas profissionais do Advogado perante a CPI), a lição de ODACIR KLEIN ("Comissões Parlamentares de Inquérito - A Sociedade e o Cidadão", p. 48/49, item n. 4, 1999, Sergio Antonio Fabris Editor), que tanta expressão deu, quando membro do Congresso Nacional, à atividade legislativa: "O texto constitucional consagra o princípio de que ninguém é obrigado a se auto-incriminar. Dessa forma, estará agindo no mínimo autoritariamente quem, participando de uma CPI, negar o direito ao silêncio à pessoa que possa ser responsabilizada ao final da investigação. Em seu interrogatório, o indiciado terá que ser tratado sem agressividade, truculência ou deboche, por quem o interroga diante da imprensa e sob holofotes, já que a exorbitância da função de interrogar está coibida pelo art. 5º, III, da Constituição Federal, que prevê que 'ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante'. Aquele que, numa CPI, ao ser interrogado, for injustamente atingido em sua honra ou imagem, poderá pleitear judicialmente indenização por danos morais ou materiais, neste último caso, se tiver sofrido prejuízo financeiro em decorrência de sua exposição pública, tudo com suporte no disposto na Constituição Federal, em seu art. 5º, X. Na condição de indiciado, terá direito à assistência de advogado, garantindo-se ao profissional, com suporte no art. 7º da Lei 8.906/94 - Estatuto da Advocacia e da OAB - comparecer às reuniões da CPI (VI, d), nelas podendo reclamar, verbalmente ou por escrito, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento (XI)." (grifei) Nem se diga, de outro lado, na perspectiva do caso em exame, que a atuação do Poder Judiciário, nas hipóteses de lesão, atual ou iminente, a direitos subjetivos amparados pelo</p>	
--	--	--	---	--

			<p>ordenamento jurídico do Estado, configuraria intervenção ilegítima dos juízes e Tribunais na esfera de atuação do Poder Legislativo. Eventuais divergências na interpretação do ordenamento positivo não traduzem nem configuram situação de conflito institucional, especialmente porque, acima de qualquer dissídio, situa-se a autoridade da Constituição e das leis da República. Isso significa, na fórmula política do regime democrático, que nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição e das leis.</p> <p>Nenhum órgão do Estado - situe-se ele no Poder Judiciário, ou no Poder Executivo, ou no Poder Legislativo - é imune à força da Constituição e ao império das leis. Uma decisão judicial - que restaura a integridade da ordem jurídica e que torna efetivos os direitos assegurados pelas leis - não pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, consoante já proclamou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em unânime decisão: "O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. - A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição. Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, não pode constituir e nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.</p> <p>- O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgredir o princípio da separação de poderes. Desse modo, não se revela lícito afirmar, na hipótese de desvios jurídico-constitucionais nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de outro Poder da República." (RTJ 173/805-810, 806, Rel. Min. CELSO DE MELLO) O Poder Judiciário não pode permitir que se cale a voz do Advogado, cuja atuação, livre e independente, há de ser permanentemente assegurada pelos juízes e pelos Tribunais, sob pena de subversão das franquias democráticas e de aniquilação dos direitos do cidadão. A exigência de respeito aos princípios</p>	
--	--	--	--	--

			<p>consagrados em nosso sistema constitucional não frustra nem impede o exercício pleno, por qualquer CPI, dos poderes investigatórios de que se acha investida. A observância dos direitos e garantias constitui fator de legitimação da atividade estatal. Esse dever de obediência ao regime da lei se impõe a todos - magistrados, administradores e legisladores. O poder não se exerce de forma ilimitada. No Estado democrático de Direito, não há lugar para o poder absoluto. Ainda que em seu próprio domínio institucional, portanto, nenhum órgão estatal pode, legitimamente, pretender-se superior ou supor-se fora do alcance da autoridade suprema da Constituição Federal e das leis da República. O respeito efetivo pelos direitos individuais e pelas garantias fundamentais outorgadas pela ordem jurídica aos cidadãos em geral representa, no contexto de nossa experiência institucional, o sinal mais expressivo e o indício mais veemente de que se consolida, em nosso País, de maneira real, o quadro democrático delineado na Constituição da República. A separação de poderes - consideradas as circunstâncias históricas que justificaram a sua concepção no plano da teoria constitucional - não pode ser jamais invocada como princípio destinado a frustrar a resistência jurídica a qualquer ensaio de opressão estatal ou a inviabilizar a oposição a qualquer tentativa de comprometer, sem justa causa, o exercício do direito de protesto, como aquele garantido ao Advogado pelo inciso X do art. 7º da Lei nº 8.906/94, contra abusos que possam ser cometidos pelas instituições do Estado, não importando se vinculadas à estrutura do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário. A investigação parlamentar, judicial ou administrativa de qualquer fato determinado, por mais grave que ele possa ser, não prescinde do respeito incondicional e necessário, por parte do órgão público dela incumbido, das normas, que, instituídas pelo ordenamento jurídico, visam a equacionar, no contexto do sistema constitucional, a situação de contínua tensão dialética que deriva do antagonismo histórico entre o poder do Estado (que jamais deverá revestir-se de caráter ilimitado) e os direitos da pessoa (que não poderão impor-se de forma absoluta). É, portanto, na Constituição e nas leis - e não na busca pragmática de resultados, independentemente da adequação dos meios à disciplina imposta pela ordem jurídica - que se deverá promover a solução do justo equilíbrio entre as relações de tensão que emergem do estado de permanente conflito entre o princípio da autoridade e o valor da liberdade. A controvérsia mandamental delineada na presente causa reclama solução, que, associada às diretrizes fixadas pelo modelo constitucional, encontra fundamento no Estatuto da Advocacia, cujas prescrições conferem, ao Advogado, determinados direitos e</p>	
--	--	--	---	--

			<p>prerrogativas profissionais plenamente compatíveis com o integral desempenho, pela CPI, dos poderes de investigação de que se acha investida. O que simplesmente se revela intolerável, e não tem sentido, por divorciar-se dos padrões ordinários de submissão à "rule of law", é a sugestão - que seria paradoxal, contraditória e inaceitável - de que o respeito pela autoridade da Constituição e das leis possa traduzir fator ou elemento de frustração da eficácia da investigação estatal. Extremamente oportunas, sob tal aspecto, as observações feitas pelo ilustre Advogado paulista e ex-Secretário da Justiça do Estado de São Paulo, Dr. MANUEL ALCEU AFFONSO FERREIRA ("As CPIs e a Advocacia", "in" "O Estado de S. Paulo", edição de 05/12/99, p. A22): "Nem se diga, no lastimável argumento repugnante à inteligência e comprometedor do bom senso, que a presença ativa dos advogados nas sessões das CPIs frustraria os seus propósitos investigatórios. Fosse assim, tampouco chegariam a termo as averiguações policiais; ou os inquéritos civis conduzidos pelo Ministério Público; ou, ainda, as inquirições probatórias administradas pelo Judiciário. Com plena razão, magistrados, promotores e delegados jamais alegaram a Advocacia como obstáculo, bem ao contrário, nela enxergando meio útil à descoberta da verdade e à administração da Justiça." (grifei) Concluindo: a presente decisão - concessiva da medida liminar pretendida nesta sede mandamental - limita-se a garantir, aos Advogados inscritos na OAB/DF, o exercício das prerrogativas jurídicas asseguradas pelo Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94), notadamente aquelas cuja observância é ora postulada pelo Conselho Seccional da OAB/DF (incisos X e XI da Lei nº 8.906/94 - fls. 04/06), além do direito, que é atribuído ao Advogado, de comunicar-se, pessoal e diretamente, com o seu cliente, para adverti-lo de que lhe assiste o direito de permanecer em silêncio (mesmo tratando-se do procedimento probatório da acareação), fundado no privilégio constitucional contra a auto-incriminação, ou o de opor-se a qualquer ato arbitrário, abusivo ou ilegal cometido, contra o seu cliente, por membros da CPI. Registre-se, ainda, por necessário, que, se é certo que a Constituição atribuiu às CPIs "os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (CF, art. 58, § 3º), não é menos exato que os órgãos de investigação parlamentar estão igualmente sujeitos, tanto quanto os juízes, às mesmas restrições e limitações impostas pelas normas legais e constitucionais que regem o "due process of law", mesmo que se cuide de procedimento instaurado em sede administrativa ou político-administrativa, de tal modo que se aplica às CPIs, em suas relações com os Advogados, o dever de observância e respeito - que também se impõe aos Magistrados - das prerrogativas profissionais instituídas pelo art.</p>	
--	--	--	---	--

			<p>7º da Lei nº 8.906/94. Sendo assim, em face das razões expostas, e considerando, ainda, decisões proferidas no MS 23.576/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, e no MS 23.684/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, defiro o pedido de medida liminar, para garantir, preventivamente, caso tal se faça necessário, aos Advogados inscritos na OAB/DF, regularmente constituídos como mandatários das pessoas sujeitas ao procedimento de acareação designado pela CPMI - "Compra de Votos" para o dia 25/10/2005, o exercício das prerrogativas profissionais asseguradas pelo art. 7º, notadamente por seus incisos X e XI, da Lei nº 8.906/94. Caso a CPMI ora apontada como coatora descumpra a presente liminar, e assim despreste as prerrogativas profissionais dos Advogados em cujo favor foi impetrado o presente mandado de segurança coletivo, fica assegurado, a estes, o direito de fazer cessar, imediatamente, a participação de seus constituintes no procedimento de acareação, sem que se possa adotar, contra eles - Advogados e respectivos clientes -, qualquer medida restritiva de direitos ou privativa de liberdade. 2. Requistem-se informações ao órgão ora apontado como coator.</p>	
21	Impossibilidade do controle jurisdicional em atos <i>interna corporis</i> das CPIs	MS 22.494 Julgado em 19/12/1996 Rel. min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno	<p>EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DO SENADO FEDERAL. PROVIMENTO DE QUESTÃO DE ORDEM, EM GRAU DE RECURSO PARA O PLENÁRIO, PARA ARQUIVAMENTO DO REQUERIMENTO Nº 198/96, QUE PROPÕE A CRIAÇÃO DA CHAMADA "CPI DOS BANCOS", POR FALTA DE INDICAÇÃO DO FATO DETERMINADO A SER APURADO (CF, ART. 58, § 3º) E DO LIMITE DAS DESPESAS A SEREM REALIZADAS (RI-SF, ART. 145, § 1º). PRELIMINARES. INUTILIDADE DA PRESTAÇÃO DA TUTELA JURISDICIONAL. I - PRELIMINARES. 1ª) Considera-se "ato da Mesa", para efeito de mandado de segurança (CF, art 102, I, d), o provimento de questão de ordem pelo Plenário, em grau de recurso interposto contra decisão do Presidente do Senado, eis que, neste caso, o Plenário atua como órgão de 2ª instância das decisões da Mesa Diretora. 2ª) Pedido não conhecido quanto ao fundamento regimental de ofensa ao § 1º do art. 145 do RI-SF (indicação, no requerimento, do limite das despesas a serem realizadas pela CPI), por se tratar de matéria interna corporis do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação pelo Poder Judiciário. Precedente: MS nº 22.503-3-DF. Pedido que poderia ser conhecido, em parte, nos limites do fundamento constitucional de ofensa ao art. 58, § 3º, da Constituição (indicação, no requerimento, do fato determinado a ser apurado pela CPI); Tendo o ato impugnado (provimento de questão de ordem que determina arquivar requerimento que propõe criação de CPI) dois fundamentos</p>	RMS 34266, rel. min. Luiz Fux, decisão monocrática, j. em 10/05/2017; MS 24831, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005; MS 24.849, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 22/06/2005; MS 37.870, rel. min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, j. em 29/07/2021; MS 36.662, rel. min. Alexandre de Moraes, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 25/10/2019; ADPF 848, rel. min. Rosa Weber, decisão monocrática, j. em 21/06/2021; MS 34.367, rel. min. Celso de Mello, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 31/08/2020; RE 1297884, rel.

			<p>suficientes (um constitucional e outro regimental) e não podendo a prestação da tutela jurisdicional abranger todos eles, constata-se, de plano, a sua absoluta inutilidade, eis que o ato restaria ileso pelo outro fundamento.</p> <p>Tanto a doutrina como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entendem que não se presta a tutela jurisdicional, inclusive em mandado de segurança, quando a decisão não traz proveito aos impetrantes. Aplicação do princípio contido na Súmula 283 e no MS nº 20.498-DF. 2. Mandado de segurança não conhecido.</p>	<p>min. Dias Toffoli, acórdão do Tribunal Pleno, j. em 14/06/2021.</p>
--	--	--	---	--

APÊNDICE II – Proposições legislativas em tramitação¹²⁹ na Câmara dos Deputados e no Senado Federal acerca das Comissões Parlamentares de Inquérito

Quadro 1: Projetos em atual tramitação na Câmara dos Deputados.

Seq.	PROPOSIÇÃO	AUTOR	EMENTA	SITUAÇÃO DA MATÉRIA
01	PEC 302/2008	CEZAR SILVESTRI	Dá nova redação ao inciso III, do § 2º do art. 58 da Constituição Federal. Explicação: Autoriza as Comissões convocar dirigentes de entidades vinculadas aos Ministérios, bem como dirigentes máximos de concessionárias e permissionárias de serviços públicos, para prestar informações.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento da PEC 318/2000 nos termos do art. 105 do RICD, desapareceu-se da PEC 318/2000 a PEC 302/2008, a PEC 371/2009, a PEC 104/2011, a PEC 409/2014, a PEC 26/2015, a PEC 62/2015, a PEC 88/2015, a PEC 262/2016 e a PEC 114/2019, e, em seguida, apense-as à PEC 287/2004.
02	PEC 115/2019	VANDELERI MACRIS	Acrescenta ao artigo 58 da Constituição Federal os §§ 3.º-A e 3.º-B, para assegurar às pessoas convocadas a prestar depoimento perante as Comissões Parlamentares de Inquérito a observância plena aos seus direitos fundamentais ao silêncio e à não autoincriminação, independentemente de decisão judicial nesse sentido, assim como aos colegiados o poder para realizar conduções coercitivas de testemunhas, de investigados ou de acusados, nas hipóteses neles previstas.	01/08/2019 À Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania Proposição Sujeita à apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Especial (Art. 202 c/c 191, I, RICD)
03	PL 2.557/2003	ROGÉRIO SILVA	Tipifica o crime de não comparecimento de testemunha perante Comissão Parlamentar de Inquérito. Explicação: Altera a Lei nº 1.579,	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PL 5074/1990 nos termos do art. 105 do RICD, desapareceu-se o PL 2557/2003 do PL 5074/1990, permanecendo a matéria distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54,

¹²⁹ Destaca-se que a presente pesquisa foi integralmente finalizada no mês de maio de 2023, razão pela qual a detalhada análise de projetos normativos realizada nas duas casas do Congresso Nacional restringe-se às proposições apresentadas até a primeira quinzena do suscitado mês.

			de 1952.	RICD), Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade (Art. 151, II, RICD) e na situação em que se encontrava.
04	PL 734/2007	FLÁVIO DINO	Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Explicação: Regulamenta a criação e funcionamento das CPIs; revoga a Lei nº 1.579, de 1952.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PL 5074/1990 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PL 5074/1990 o PL 734/2007, o PL 5588/2009, o PL 6817/2010, o PL 7808/2010, o PL 8079/2014, o PL 1101/2015 e o PL 7781/2017, e, em seguida, apense-os ao PL 2557/2003.
05	PL 5588/2009	ADEMIR CAMILO	Dispõe sobre o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito. Explicação: Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940; revoga as Leis nºs 1.579, de 1952 e 10.001, de 2000.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PL 5074/1990 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PL 5074/1990 o PL 734/2007, o PL 5588/2009, o PL 6817/2010, o PL 7808/2010, o PL 8079/2014, o PL 1101/2015 e o PL 7781/2017, e, em seguida, apense-os ao PL 2557/2003.
06	PL 6.817/2010	HERÁCLITO FORTES	Acrescenta inciso ao art. 4º da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, para definir como crime o extravio ou destruição de documento objeto de investigação de Comissão Parlamentar de Inquérito.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PL 5074/1990 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PL 5074/1990 o PL 734/2007, o PL 5588/2009, o PL 6817/2010, o PL 7808/2010, o PL 8079/2014, o PL 1101/2015 e o PL 7781/2017, e, em seguida, apense-os ao PL 2557/2003.
07	PL 7.808/2010	DEMÓSTENES TORRES	Altera a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, para aplicar, no que couber, às testemunhas que colaborarem com os trabalhos de investigação de comissão parlamentar de inquérito, as medidas de proteção especial às testemunhas de que trata a Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PL 5074/1990 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PL 5074/1990 o PL 734/2007, o PL 5588/2009, o PL 6817/2010, o PL 7808/2010,

				o PL 8079/2014, o PL 1101/2015 e o PL 7781/2017, e, em seguida, apense-os ao PL 2557/2003.
08	PL 8.079/2014	MARCO MAIA	Altera o art. 7º da Lei nº 12.850 de agosto de 2013, para possibilitar o compartilhamento, com Comissão Parlamentares de Inquérito, das informações sigilosas, prestadas pelo colaborador. Explicação: Trata do compartilhamento com Comissão Parlamentar de Inquérito de informações sigilosas de delação premiada	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PL 5074/1990 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PL 5074/1990 o PL 734/2007, o PL 5588/2009, o PL 6817/2010, o PL 7808/2010, o PL 8079/2014, o PL 1101/2015 e o PL 7781/2017, e, em seguida, apense-os ao PL 2557/2003.
09	PL 1.101/2015	EXPEDITO NETTO	Regulamenta o § 3º do art. 58 da Constituição Federal, dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, e dá outras providências.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PL 5074/1990 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PL 5074/1990 o PL 734/2007, o PL 5588/2009, o PL 6817/2010, o PL 7808/2010, o PL 8079/2014, o PL 1101/2015 e o PL 7781/2017, e, em seguida, apense-os ao PL 2557/2003.
10	PL 5.035/2016	HILDO ROCHA	Tipifica o crime de negar ou retardar atendimento à requisição de funcionários feita por Comissão Parlamentar de Inquérito. Explicação: Altera a Lei nº 1.579, de 1952.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PL 2787/2000 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PL 2787/2000 o PL 5035/2016 e, em seguida, apense-o ao PL 2557/2003.
11	PL 7.781/2017	CPI DA FUNAI E INCRA	Dispõe sobre a criação e o funcionamento, no âmbito da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, das Comissões Parlamentares de Inquérito previstas no § 3º do art. 58 da Constituição Federal. Explicação: Revoga as Leis nº 1.579, de 1952 e 10.001, de 2000.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PL 5074/1990 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PL 5074/1990 o PL 734/2007, o PL 5588/2009, o PL 6817/2010, o PL 7808/2010, o PL 8079/2014, o PL 1101/2015 e o PL 7781/2017, e, em seguida, apense-os ao PL 2557/2003.
12	PL 8.186/2017	LAURA CARNEIRO	Dispõe sobre poderes de Comissão Parlamentar de Inquérito determinar diretamente condução coercitiva de testemunhas e indiciados.	14/04/2023 CCJC - Reabertura do Prazo para Emendas ao Projeto - Art. 166 do RICD (5

			Explicação: Altera a Lei nº 1.579, de 1952.	sessões a partir de 17/04/2023)
13	PL 2.197/2021	SÓSTENES CAVALCANTE	Altera a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, para estabelecer vedações ao exercício de titularidade ou suplência em Comissão Parlamentar de Inquérito.	30/06/2021 Apense-se à(ao) PL-7781/2017. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade (Art. 151, II, RICD)
14	PL 2.962/2021	BOCA ABERTA	Dispõe sobre os requisitos para a formação dos membros das Comissões Parlamentares.	28/09/2021 Apense-se à(ao) PL-2197/2021. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade (Art. 151, II, RICD)
15	PL 58/2007	NEILTON MULIM	Altera o art. 311, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal. Explicação: Autoriza a Comissão Parlamentar de Inquérito, em qualquer fase dos trabalhos, requerer prisão preventiva do investigado.	09/03/2016 Decisão da Presidência: "Tendo em vista a correlação das matérias, determino, nos termos do art. 142, do RICD, a apensação ao PL 8045/2010, "Código de Processo Penal", dos seguintes Projetos de Lei, com seus respectivos apensados, se houver: PL 4254/1998, PL 7239/2002, PL 4151/2004, PL 4714/2004, PL 4911/2005, PL 5305/2005, PL 5329/2005, PL 7006/2006, PL 58/2007, PL 1341/2007, PL 1396/2007, PL 2064/2007, PL 2193/2007, PL 2327/2007, PL 3770/2008, PL 4662/2009, PL 4784/2009, PL 5314/2009, PL 5954/2009, PL 6081/2009, PL 6196/2009, PL 7283/2010, PL 7357/2010, PL 246/2011, PL 331/2011, PL 343/2011, PL 1800/2011, PL 1843/2011, PL 1889/2011, PL 1903/2011, PL 1910/2011, PL 2902/2011, PL 3267/2012, PL 4151/2012, PL 4525/2012, PL 4606/2012, PL 5635/2013, PL 5776/2013, PL

				6673/2013, PL 7871/2014, PL 7213/2014, PL 7479/2014, PL 7611/2014, PL 7718/2014, PL 7863/2014, PL 8034/2014, PL 52/2015, PL 77/2015, PL 512/2015, PL 611/2015, PL 997/2015, PL 1033/2015, PL 1484/2015, PL 1654/2015, PL 2379/2015, PL 2441/2015, PL 2685/2015, PL 2733/2015, PL 2762/2015, PL 2809/2015, PL 2917/2015, PL 3059/2015, PL 3211/2015, PL 3228/2015, PL 3267/2015, PL 3388/2015, PL 3425/2015, PL 3476/2015, PL 3477/2015, PL 3478/2015, PL 3479/2015, PL 3480/2015, PL 3481/2015, PL 3526/2015, PL 3633/2015, PL 3634/2015, PL 3684/2015, PL 3700/1997, PL 3752/2015, PL 3916/2015, PL 3922/2015, PL 4158/2015 e PL 4176/2015. Publique-se".
16	PL 5.286/2009	CPI com a finalidade de investigar escutas telefônicas clandestinas/ilegais	Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Explicação: Dispõe sobre normas de interceptação das comunicações telefônicas e a captação de imagem e som ambiental como prova em investigação criminal e em instrução processual penal em inquérito policial, por ordem judicial, sob sigilo de justiça. Altera as Leis nºs 4.878, de 1965 e 8.112, de 1990; os Decretos-Leis nº 2.848, de 1940 e 3.689, de 1941; além de revogar a Lei nº 9.296, de 1996. Regulamenta a Constituição Federal de 1988.	08/06/2009 Apense-se à(ao) PL-3272/2008. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário Regime de Tramitação: Prioridade
			Dispõe sobre responsabilidade civil do Estado. Explicação: Dispõe sobre a reparação em face dos danos causados por agentes estatais aos	27/03/2015 Defiro o pedido contido no Requerimento n. 1.145/2015. Apense-se o Projeto de Lei n. 686/2015 ao Projeto de Lei n. 412/2011, nos termos do art. 142, caput, combinado com o art. 143, II, b, do Regimento Interno da Câmara dos

17	PL 412/2011	HUGO LEAL	cidadãos, dando caráter alimentar às indenizações.	Deputados - RICD. Revejo, por conseguinte, o despacho inicial apostado ao Projeto de Lei n. 412/2011 para sujeita-lo à apreciação do Plenário, sob o regime de tramitação de urgência do art. 155 do RICD. Publique-se. Oficie-se. [ATUALIZAÇÃO DO DESPACHO DO PL n. 412/2011: Às CTASP, CFT (mérito e art. 54 do RICD) e CCJC (mérito e art. 54 do RICD). Proposição sujeita à apreciação do Plenário. Regime de tramitação: Urgência do art. 155 do RICD]
18	PL 4.082/2015	CPI DA PETROBRAS	Altera a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013 quanto ao âmbito de incidência da colaboração premiada e conferir prerrogativas as Comissões Parlamentares de Inquérito.	06/01/2016 Apense-se à(ao) PL-2755/2015. Em razão dessa apensação, a matéria passa a tramitar sujeita à apreciação do Plenário, conforme art. 24, II, 'd', do RICD. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Ordinária
19	PL 97/2023	MARANGONI	Dispõe sobre o compartilhamento de informações entre órgãos de investigação.	28/03/2023 Às Comissões de Administração e Serviço Público e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD)Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Ordinário (Art. 151, III, RICD)
			Insera os parágrafos 7º e 8º no art. 35 do Regimento Interno da Câmara	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se o PRC 86/2003 do PRC 102/1992, permanecendo a matéria distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de

20	PRC 86/2003	LUCIANO ZICA	dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989. Explicação: Dispõe que a escolha dos membros das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) será feita por sorteio, no âmbito de cada bancada ou bloco parlamentar, observada a proporcionalidade da representação partidária.	Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD); e à Mesa Diretora, Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade (Art. 151, II, RICD) e na situação em que se encontrava.
21	PRC 98/2003	PAES LANDIM	Altera os dispositivos regimentais que menciona. Explicação: Estabelece novos critérios para designação de membros das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) que passará a ser objeto de sorteio realizado pela Mesa, na presença dos Líderes, resguardando a proporcionalidade partidária.	31/01/2023 Devido ao arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005, o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003
22	PRC 99/2003	LAURA CARNEIRO	Estabelece normas para votação de Relatório de Comissão Parlamentar de Inquérito. Explicação: Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005, o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003.
				31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005,

23	PRC 242/2005	JOSÉ MENTOR	Altera o art. 36 e acrescenta os arts. 36-A, 36-B, 36-C, 36-D e 36-E ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, instituindo regras específicas sobre o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito.	o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003.
24	PRC 247/2005	NEUCIMAR FRAGA	Inclui parágrafo novo no art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e dá outras providências. Explicação: Dispõe que não será integrante de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) o parlamentar que não for signatário de seu requerimento de criação	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005, o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003.
25	PRC 311/2006	JOSÉ CARLOS ARAÚJO	Altera a redação do art. 50 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989), para fixar novos critérios de quórum para abertura dos trabalhos das comissões.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PRC 80/1991 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 80/1991 o PRC 67/2003, o PRC 156/2004, o PRC 158/2004, o PRC 166/2004, o PRC 231/2005, o PRC 235/2005, o PRC 262/2005, o PRC 311/2006, o PRC 314/2006, o PRC 4/2007, o PRC 14/2007, o PRC 23/2007, o PRC 56/2007, o PRC 63/2007, o PRC 71/2007, o PRC 92/2007, o PRC 109/2007, o PRC 110/2008, o PRC 112/2008, o PRC 113/2008, o PRC 221/2010, o PRC 134/2012 e o PRC 73/2019, e, em seguida, apense-os ao PRC 18/2003.
				31/01/2023 MESA - Devido ao

26	PRC 323/2006	MARIA DO ROSÁRIO	Altera o disposto no inciso I do art. 37 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989 e dá outras providências. Explicação: Institui o regime de urgência para a tramitação de proposições apresentadas por Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI.	arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005, o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003.
27	PRC 325/2006	MAX ROSENMANN	Acrescenta parágrafo ao art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Explicação: Determina que os membros das Comissões Parlamentares de Inquérito serão escolhidos por sorteio realizado pela Presidência da Mesa Diretora, observada a proporcionalidade partidária.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005, o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003.
28	PRC 32/2007	ONYX LORENZONI	Altera e acrescenta artigos ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, instituindo normas especiais para o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005, o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003.
				31/01/2023 MESA - Devido ao

29	PRC 38/2007	FLÁVIO DINO	Altera o Regimento Interno da Câmara dos Deputados no que concerne às Comissões Parlamentares de Inquérito, dispondo sobre a sua composição, o seu prazo, as suas normas de funcionamento e sobre a delimitação da expressão "fato determinado". Explicação: Dispõe que o requerimento de criação de CPI deverá indicar o assunto e apontar o fato concreto e específico a ser investigado, bem como sua respectiva delimitação no tempo e no espaço.	arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005, o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003.
30	PRC 102/2007	MIGUEL MARTINI	Acrescenta inciso ao art. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Explicação: Determina que findo o trabalho das Comissões Parlamentares de Inquérito sejam digitalizados e disponibilizados, em meio eletrônico, toda a documentação produzida.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005, o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003.
31	PRC 165/2009	LAERTE BESSA	Altera a Resolução nº 17 de 1989, que aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e dá outras providências.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005, o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003.

32	PRC 204/2009	ONYX LORENZONI	Altera e acrescenta artigos ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, instituindo normas especiais para o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005, o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003.
33	PRC 94/2011	RUBENS BUENO	Altera o art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a fim de estabelecer a obrigatoriedade da instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito.	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005, o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003.
34	PRC 50/2015	MARCELO BELINATI	Acrescenta o § 7º, com os incisos I, II e III ao art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, instituindo regras para se coletar assinaturas para a abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).	31/01/2023 MESA - Devido ao arquivamento do PRC 102/1992 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 102/1992 o PRC 98/2003, o PRC 99/2003, o PRC 242/2005, o PRC 247/2005, o PRC 323/2006, o PRC 325/2006, o PRC 32/2007, o PRC 38/2007, o PRC 102/2007, o PRC 165/2009, o PRC 204/2009, o PRC 94/2011 e o PRC 50/2015, e, em seguida, apense-os ao PRC 86/2003

35	PRC 77/2015	SÓSTENES CAVALCANTE	Altera os artigos 5º e 12, da Resolução nº 25, de 10 de outubro de 2001, com a redação dada pela Resolução nº 02, de 27 de maio de 2011, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, a fim de prever nova conduta que atenta contra o decoro parlamentar e sua respectiva punição.	11/09/2015 Decorrido o prazo previsto no art. 216, § 2º, do RICD, encaminhe-se às Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania e Mesa Diretora da Câmara dos Deputados Proposição Sujeita à apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade
36	PRC 82/2015	LINCOLN PORTELA	Determina regras de tramitação para as proposições de autoria de CPIs - Comissões Parlamentares de Inquérito - e para as apoiadas em seu relatório.	25/09/2015 Apense-se à(ao) PRC-323/2006. Proposição Sujeita à apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade
37	PRC 87/2015	MARIANA CARVALHO	Altera os arts. 37, 104, 105 e 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 22 de setembro de 1989, dispondo sobre a tramitação de proposições de iniciativa de Comissão Parlamentar de Inquérito.	16/10/2015 Apense-se à(ao) PRC-323/2006. Proposição Sujeita à apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade
38	PRC 103/2015	ONYX LORENZONI	Altera o parágrafo 3º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), estabelecendo o prazo para conclusão de Comissão parlamentar de Inquérito (CPI).	31/01/2023 Devido ao arquivamento do PRC 216/1994 nos termos do art. 105 do RICD, desapense-se do PRC 216/1994 o PRC 103/2015 e, em seguida, apense-o ao PRC 86/2003.

Quadro 2: Projetos em atual tramitação no Senado Federal.

Seq.	PROPOSIÇÃO	AUTOR	EMENTA	SITUAÇÃO DA MATÉRIA
01	PL 4.137/2019	JORGE KAJURU	Altera a Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, para dar à comissão parlamentar de inquérito poder para celebrar colaboração premiada.	08/08/2019 AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
02	PL 3.826/2021	CPI DA PANDEMIA	Altera o art. 6º-A da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, para estabelecer prazos para a realização de diligências complementares ou para o oferecimento de denúncia, após o envio ao Ministério Público do relatório circunstanciado e suas conclusões pela Comissão Parlamentar de Inquérito.	15/12/2021 AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
03	PRS 42/2015	ROMÁRIO	Altera o art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), para definir regras sobre a composição e prazos para as comissões parlamentares de inquérito.	17/03/2023 AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
04	PRS 27/2021	MARA GABRILLI	Permite o funcionamento de comissão parlamentar de inquérito nas modalidades remota e semipresencial durante a pandemia da Covid-19.	22/12/2021 AGUARDANDO DESPACHO
05	PRS 69/2021	EDUARDO GIRÃO	Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer impedimento à composição de comissão parlamentar de inquérito.	28/03/2023 AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR
06	PRS 01/2022	JORGE KAJURU	Modifica o Regimento Interno do Senado Federal para dispor sobre a designação dos membros de Comissão Parlamentar de Inquérito.	18/07/2022 AGUARDANDO DESPACHO
07	PRS 37/2023	MAGNO MALTA	Dá nova redação ao § 2º do art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer prazo para numeração e publicação de requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito.	23/03/2023 AGUARDANDO DESPACHO