



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Anderson Antunes de Azevedo

Comissões Parlamentares de Inquérito: relações com o Poder Judiciário, um direito das minorias parlamentares e a proteção aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal

Brasília

2025

Anderson Antunes de Azevedo



Comissões Parlamentares de Inquérito: relações com o Poder Judiciário, um direito das minorias parlamentares e a proteção aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

Orientador: Edvaldo Fernandes da Silva

Brasília
2025



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Azevedo, Anderson.
Comissões Parlamentares de Inquérito / Anderson Antunes de
Azevedo. – Brasília, 2025.
X p. : il.

Orientador: Edvaldo Fernandes da Silva

Trabalho de conclusão de curso (especialização) – curso
de pós-graduação *lato sensu* em Poder Legislativo e
Direito Parlamentar – Instituto Legislativo Brasileiro, 2025.

1. Comissões Parlamentares de Inquérito. 2. Prerrogativa das
Minorias Parlamentares. 3. Relações com o Poder Judiciário.

CDDXXX.XX



Anderson Antunes de Azevedo

Comissões Parlamentares de Inquérito: relações com o Poder Judiciário, um direito das minorias parlamentares e a proteção aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar

Aprovado em Brasília, em de março de 2025 por:

Banca Examinadora:

Edvaldo Fernandes da Silva

Prof. Dr. Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Marcos E. Cardoso Santi

Prof. Me. Instituto Legislativo Brasileiro – ILB



Aos meus saudosos pais.



AGRADECIMENTOS

Quero expressar minha gratidão ao Senado Federal que, por meio do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), investe na capacitação dos seus servidores, o que se traduz no aperfeiçoamento do corpo técnico da Casa ao mesmo tempo em que contribui com a minha formação acadêmica. A todo o corpo docente, quero estender meus agradecimentos pela dedicação e empenho em compartilhar seu conhecimento ao longo do curso. As aulas, discussões e orientações foram essenciais para expandir minha visão crítica sobre os mais variados assuntos abordados ao longo das aulas. Por fim, registro aqui um agradecimento ao meu orientador, cujo acompanhamento foi fundamental para a realização deste trabalho. Seus apontamentos e direcionamentos aprimoraram o desenvolvimento desta monografia, mas também trouxeram uma abordagem crítica e reflexiva sobre os temas tratados. A todos, meu muito obrigado.



*Não levante a sua voz, melhore os
seus argumentos*
(Desmond Tutu, 1984)



RESUMO

As comissões parlamentares de inquérito têm seu regramento previsto no art. 58, § 3º, da Constituição Federal de 1988, que prevê a criação mediante requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa, para apuração de fato determinado e por prazo certo. Mesmo atendidos estes requisitos, é relevante observar que, diante dos interesses antagônicos de forças que compõem as Casas do Congresso Nacional, pode haver questionamentos sobre a viabilidade ou não da instalação dessas comissões. Ao adentrar-se nesse aspecto, verifica-se que foi assegurado às minorias parlamentares o respeito a sua prerrogativa de ver instalada a CPI. Aqui, cabe ressaltar que este é o entendimento adotado há bastante tempo pela nossa Suprema Corte de modo a assegurar a representatividade de grupos minoritários. Buscou-se também analisar as relações dessas comissões com o Poder Judiciário para se verificar até que ponto, tendo como base os direitos e garantias fundamentais previstos no texto constitucional, pode haver uma mitigação dos poderes das CPIs, no sentido de se restringir o alcance das decisões tomadas, a partir de um critério de proporcionalidade que busque conciliar os direitos fundamentais com a prerrogativa da comissão e o interesse público na investigação. Por último, foi abordada a necessidade de se inserir no Regimento Interno do Senado Federal as normas do Código de Processo Penal aplicáveis às comissões parlamentares de inquérito.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito. Prerrogativa das Minorias Parlamentares. Relações com o Poder Judiciário e os direitos fundamentais.



ABSTRACT

The rules for parliamentary inquiry committees are provided for in Article 58, § 3º, of the 1988 Federal Constitution, which stipulates their creation upon the request of one-third of the members of the Legislative House, to investigate a specific fact for a determined period. Even when these requirements are met, it is relevant to note that, given the conflicting interests of the forces that make up the Houses of the National Congress, there may be questions about the feasibility of establishing these committees. When examining this aspect, it becomes clear that parliamentary minorities have been assured the respect of their prerogative to have a CPI (Parliamentary Inquiry Committee) installed. Here, it is important to emphasize that this is the understanding long adopted by our Supreme Court to ensure the representativeness of minority groups. An analysis was also conducted on the relationship between these committees and the Judiciary to determine the extent to which, based on the fundamental rights and guarantees provided for in the constitutional text, there can be a mitigation of the powers of CPIs, in the sense of restricting the scope of decisions made, based on a criterion of proportionality that seeks to reconcile fundamental rights with the prerogatives of the committee and the public interest in the investigation. Finally, the need to incorporate into the internal regulations of the Federal Senate the norms of the Code of Criminal Procedure applicable to parliamentary inquiry committees was addressed.

Keywords: Parliamentary Inquiry Committees. Prerogative of Parliamentary Minorities. Relations with the Judiciary and the fundamental rights.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
1.1. Princípio da proporcionalidade	13
1.2. Regramento regimental dado às CPIs.....	14
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CPIs	16
2.1. Evolução das CPIs no Brasil	18
2.2. Poderes de investigação das CPIs	21
3. PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE DOS ATOS PRATICADOS POR CPIS	
CPIS	22
3.1. Comissões parlamentares de inquérito – um direito das minorias	27
4. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O RESPEITO AOS	
DIREITOS FUNDAMENTAIS	32
5. REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL E AS NORMAS	
PROCESSUAIS PENAIIS APLICÁVEIS ÀS CPIs	37
CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS.	43
APÊNDICE A – PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL	45



1 INTRODUÇÃO

O Poder Legislativo tem como funções precípuas a de legislar e a de fiscalizar. O processo de elaboração das leis e de fiscalização dos atos do governo representam as ferramentas postas à disposição do parlamento que lhe asseguram meios para se desincumbir das suas atribuições previstas na Constituição Federal de 1988. Como fiscalizador, o Legislativo atuará para garantir que as ações do Executivo estejam consoante as atribuições deste Poder, que em última análise visa a assegurar as principais necessidades da nossa sociedade e materializa-se na forma de prestação de serviços públicos.

Adicionalmente, as comissões de investigação contribuem com o nosso ordenamento jurídico por meio da propositura de alterações na legislação e, também, podem propor a revogação de normas que se tornaram obsoletas ou estão em desacordo com a Constituição Federal. Durante o inquérito, a CPI analisará o conjunto de leis e demais atos normativos que guardam relação com o objeto do inquérito e, posteriormente, nas conclusões dos seus trabalhos, poderá apresentar sugestões de novas leis, alterar aquelas que necessitem de atualização e sugerir a revogação de normas inconstitucionais.

Ao abordar o tema, o professor André Ramos Tavares diz que:

Essa prerrogativa constitucional, contudo, serve à efetivação de competências atribuídas pelo constituinte ao Poder Legislativo. Exatamente por isso é que a CPI não pode ser compreendida a partir de uma perspectiva isolacionista, como entidade autônoma, bastante em si mesma, à livre disposição dos parlamentares, para ser exercida, por exemplo, dentro de certos interesses persecutórios, ou mesmo investigativos em geral. Pelo contrário, trata-se de atribuição encartada na função legislativa típica, ou seja, que é circunscrita à funcionalidade primária do parlamento, que é a de legislar.

Como as comissões parlamentares de inquérito lidam com casos muito específicos, elas podem identificar lacunas ou pontos da legislação atual que precisam ser aperfeiçoados. Posteriormente, com base em seu relatório final aprovado, tais comissões podem recomendar a criação de uma nova lei ou a alteração de normas já existentes para uma regulamentação mais eficaz do fato sobre o qual se debruçou, minimizando assim a repetição de problemas identificados.



Além disso, ao invés de propor a criação de novas normas, as CPIs também podem ser responsáveis pela melhoria do ordenamento jurídico por meio da legislação negativa, ou seja, por propor a revogação de normas ou a revisão daquelas que se demonstraram ultrapassadas, ineficazes ou prejudiciais à sociedade. Ao agir dessa forma, a CPI pode identificar normas obsoletas e indicar a sua revogação. Como se nota, faz-se necessário retirar do ordenamento jurídico normas com ele incompatíveis.

Um dos exemplos mais emblemáticos da atuação positiva das CPIs foi retratado na investigação que lançou luz sobre a repulsiva prática de atos de violência sexual contra crianças e adolescentes (CPI da pedofilia – 2008). A Comissão propôs a apresentação de diversos projetos de lei e, entre os mais relevantes, podem ser mencionados os que propuseram aumento de pena para os crimes cometidos contra menores. Outras alterações propostas visavam agravar as penas dos delitos de incitação e de apologia a crimes que são punidos com reclusão.

O professor Nuno Piçarra fala a respeito da multifuncionalidade do inquérito parlamentar, para além de um meio de diálogo entre o parlamento e a sociedade ao lançar luz sobre fatos de interesse público. Para ele, as CPIs têm como características:

(I) a função legislativa; (II) a função de controle de seus membros visando manter a integridade e reputação do próprio Congresso; (III) a função de controle do Poder Executivo; e (IV) a função de informação do eleitorado e da opinião pública em geral.

Como se pode perceber, as CPIs exercem também uma função de aperfeiçoamento do ordenamento jurídico. Elas não apenas investigam e podem propor novos marcos legais, como também sugerem a alteração ou revogação de leis que se tornaram obsoletas, inadequadas ou ineficazes. Ao final, o resultado contribuirá para a construção de um sistema jurídico mais eficiente e adaptado às novas demandas da sociedade.

Neste contexto, as comissões parlamentares de inquérito surgem como um dos instrumentos mais importantes para auxiliar o parlamento, notadamente, pelos seus poderes instrutórios próprios das autoridades judiciais. Nos termos do art. 2º, da Lei nº 1579, de 1952, são eles:

Art. 2º No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.



O dever das CPIs é, portanto, o de detalhar as investigações sobre eventuais irregularidades em órgãos e entidades da Administração Pública, com o intuito de se lançar luz sobre o tema, apurar as responsabilidades e ao final propor medidas que busquem sanear as falhas observadas. Desta maneira, a atuação das comissões de investigação contribui para o sistema de freios e contrapesos e permite que o parlamento exerça seu poder de fiscalização de maneira concreta.

Outra questão a ser realçada diz respeito à diferença entre a objetividade do inquérito conduzido pelas CPIs, que se detém a um determinado fato de interesse da sociedade, e a investigação criminal comum, que busca a determinação da culpa subjetiva. Como se sabe, a CPI analisa um objeto específico e tem como finalidade esclarecer as circunstâncias que lhe deram causa. Ao final, apresentará à sociedade sua avaliação na forma de conclusão do inquérito, bem como proporá as respectivas alterações legislativas que julgar necessárias.

No entanto, o foco da investigação criminal comum é a apuração de infração penal, com a consequente responsabilização criminal dos infratores. Conforme destaca a doutrina, a orientação do procedimento criminal tem como norte a busca da verdade real, direcionada para a reconstrução dos fatos a partir da análise das provas apresentadas.

Como se pode perceber, o fator de maior distinção entre essas duas formas de investigação está no seu modo de condução. Predominam nas CPIs critérios políticos e públicos ao longo de todo o inquérito, em contrapartida, as investigações criminais buscam a penalização de um fato caracterizado como crime pelo Direito Penal.

A atuação parlamentar, ao fazer uso dos poderes outorgados às comissões parlamentares de inquérito, muitas vezes é questionada perante o Poder Judiciário, seja para esclarecer lacunas quanto ao tratamento jurídico que será dado àquele que é chamado a prestar esclarecimentos à comissão (indiciado ou testemunha), seja para requerer a observância de garantias constitucionais asseguradas aos que participam do inquérito, como o direito ao silêncio e o de ser assistido por advogado.

Diante desta realidade observável nas últimas CPIs e CPMIs que foram instaladas pelo Senado Federal e pelo Congresso Nacional, respectivamente, indaga-se: Como aperfeiçoar o inquérito parlamentar de modo a garantir os direitos e garantias individuais de que são titulares aqueles chamados à investigação e, ao mesmo tempo, preservar as prerrogativas asseguradas às CPIs pelo ordenamento jurídico?

O presente trabalho se propõe a responder esta pergunta por meio da regimentalização das normas processuais penais aplicáveis às comissões parlamentares de inquérito. O que significa trazer para o regimento interno do Senado Federal as principais



normas processuais que guardam relação com o inquérito parlamentar.

Outro ponto de suma importância na análise da atuação das comissões de investigação é como se desenvolvem as suas relações com o Poder Judiciário, uma vez que a ele cabe resolver eventuais conflitos de interesse entre as CPIs e os investigados. Nesse sentido, também se revela necessário perquirir o tratamento dispensado por essas comissões aos direitos e garantias individuais do cidadão.

1.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE

Como se sabe, toda atuação estatal se subordina a diversas normas e princípios que balizam seus atos. As CPIs também observam vários regramentos a fim de ter suas ações legitimadas pelo ordenamento jurídico. Dentre os muitos princípios que devem ser observados por essas comissões, um dos mais relevantes é o princípio da proporcionalidade, que é um dos pilares do nosso direito e cujo desenvolvimento encontra sua maior contribuição no Direito alemão.

O jurista André Ramos Tavares, ao abordar o assunto, opta pela terminologia critério da proporcionalidade, e assevera que:

É possível afirmar que o chamado critério da proporcionalidade, como tem sido amplamente apresentado, aceito e praticado na atualidade, sempre esteve presente, na essência que se contém nessa proposta, na teorização do Direito, como na noção de abuso do civilista ou, ainda, como meio de conter a discricionariedade do poder estatal no âmbito administrativo, e mesmo na aplicação do Direito, especificamente no caso de fixação de pena em Direito Penal.

O aludido princípio é empregado para resolver situações de conflito entre direitos ou entre direitos e prerrogativas do Estado. Surge a necessidade de um balanceamento para se resolver um caso concreto de difícil solução, cuja resposta não se alcança por uma simples subsunção. E a resposta busca determinar qual norma deve ser aplicada num caso concreto. A maior parte da doutrina afirma que esse balanceamento ocorre em três níveis: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Imagine-se um pedido de transferência de sigilo bancário aprovado por uma CPI. De um lado, temos o direito ao sigilo dos dados de que é titular a pessoa ou empresa investigada. Porém, no outro extremo, temos a prerrogativa da comissão de ter acesso a esta



informação com vistas a assegurar a proteção do patrimônio público, bem como preservar a primazia do princípio do interesse público sobre o particular.

A medida adotada pela CPI (transferência de sigilo bancário) vai estar adequada, à luz do princípio da proporcionalidade, se ela realmente contribuir para se obter o resultado almejado e desde que não haja outro meio que traga menos impacto sobre o direito fundamental tutelado. O critério da necessidade vai exigir que a medida adotada não seja excessiva, a fim de se verificar se não há alternativa menos gravosa, que causaria menor restrição ao direito.

Por último, o princípio da proporcionalidade em sentido estrito exige que a medida adotada seja equilibrada. Isto se traduz numa equivalência entre a gravidade da medida adotada e a importância do interesse público a ser protegido. Assim, temos como consequência que a intervenção estatal, que tem como fundamento o interesse público, não pode ser desmesurada em relação à necessidade de proteção do bem jurídico em questão.

A doutrina do jurista André Ramos Tavares, ao discorrer sobre a aplicação do critério de proporcionalidade traz que:

Dentro desse contexto, o critério da proporcionalidade desponta como relevante instrumento de solução de conflitos na medida em que se apresenta como mandamento de “otimização de princípios”, ou seja, como critério de sopesamento de princípios quando estes conflitam em dada situação concreta.

1.2 REGRAMENTO REGIMENTAL DADO ÀS CPIs

O Regimento Interno do Senado Federal, no capítulo que trata das CPIs, faz menção ao Código de Processo Penal quanto a sua observância na intimação e inquirição de indiciados e testemunhas. Diz ainda que, subsidiariamente, as disposições deste mesmo Código serão aplicadas aos demais atos processuais, mas não as detalha no capítulo que rege o tema.

De modo ainda mais sucinto, o Regimento Comum do Congresso Nacional limita-se a prever que as Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito serão criadas em sessão conjunta e automaticamente instituídas se o requerimento for proposto por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados mais 1/3 (um terço) dos membros do Senado Federal.

Contudo, o art. 151, do Regimento Comum do Congresso Nacional, prevê que, em



caso de omissão, serão aplicadas as normas do Regimento Interno do Senado Federal e, se este ainda for omissor, recorrer-se-á ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A sequência detalhada visa a garantir que, em situações não previstas diretamente no Regimento Comum, busque-se a resposta nos regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

A inclusão das normas de processo penal aplicáveis às comissões parlamentares de inquérito (CPIs) no regimento interno do Senado Federal é uma medida que se revela necessária para o aprimoramento do inquérito, uma vez que os investigados e as testemunhas conhecerão os seus direitos e deveres, sem a necessidade de recorrer ao Judiciário para reconhecê-los.

Vale lembrar que, nos termos do art. 52, XII, da Constituição Federal de 1988, conferiu-se ao Senado Federal poder normativo para a elaboração de suas normas internas com vistas a disciplinar o seu funcionamento através do regimento interno, que contém as principais normas diretivas da Casa, além de disciplinar a atividade parlamentar. Tal poder normativo deve observar os limites previstos na própria Constituição e os direitos e garantias individuais.

Sendo assim, é vedado ao Senado Federal estabelecer normas que se contraponham aos direitos fundamentais do cidadão. Entre os de maior relevo podem-se citar o direito ao devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório. É atribuição do parlamento atentar para a defesa do princípio da legalidade estrita no processo penal, cujas disposições relativas aos atos processuais têm aplicação subsidiária às CPIs, conforme previsto no art. 153, do seu regimento interno.

É notório o papel desenvolvido pelas CPIs referente à fiscalização e controle dos atos do poder público. Ademais, a inserção dessas normas no regimento interno garantiria mais segurança jurídica aos parlamentares bem como aos depoentes, com vistas a se promover um ambiente de respeito aos direitos fundamentais e ao devido processo legal. Devido ao tipo de informações levantadas ao longo do inquérito, que envolvem garantias protegidas pela Constituição, é necessário preservar os direitos dos cidadãos e das instituições investigadas.

Ao se fazer uma comparação com o Direito alemão, o ato regulatório que rege as comissões parlamentares de inquérito na Alemanha traz em seu texto quais dispositivos do código de processo penal alemão serão aplicáveis aos atos da CPI. Isso é uma medida de transparência e de garantia dos direitos dos investigados pelas comissões de investigação daquele país. Diante dos amplos poderes de que são detentoras essas comissões, discriminar o tratamento jurídico aplicado em cada caso é uma medida que se faz necessária.

Assim, ao esclarecer o regramento que será dado em cada ato praticado pela CPI, o



regimento interno do Senado Federal mitigaria a chance de se incorrer em práticas que não estivessem conforme o ordenamento jurídico. Além disso, a formalização dessas normas trará mais transparência para a atividade parlamentar, garantindo que os procedimentos de coleta de depoimentos e produção de provas estejam alinhados com as normas previstas no Código de Processo Penal.

Uma outra questão a ser considerada é que a inserção das normas de processo penal no regimento interno traria uma uniformidade de procedimentos. Isso teria implicação direta no fortalecimento das apurações e resultados obtidos, pois o parlamento, ao fazer uso dos poderes instrutórios típicos dos juízes, por uma questão de simetria, também deve observar o iter previsto nas normas processuais.

Pode-se concluir que a inserção das normas de processo penal no regimento interno do Senado Federal, além de ser matéria de adequação normativa, é uma iniciativa importante na garantia da eficácia, legalidade e legitimidade das CPIs. Para além disso, a Casa fortalecerá sua função fiscalizadora, uma vez que o inquérito se desenvolverá com plena observância das normas processuais aplicáveis.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS CPIs

Estudar e analisar a origem de um instituto jurídico são o ponto de partida para quem se dispõe a compreender melhor sua aplicabilidade. As comissões parlamentares de inquérito representam importante instrumento à disposição do Poder Legislativo no que se refere à fiscalização, promoção de transparência e controle dos atos de governo.

Além de propor alterações na legislação que se tornou obsoleta, pode, em outros casos, inovar no ordenamento jurídico com a apresentação de projetos de lei. O parlamento, tradicionalmente, sempre foi uma instituição com a função de representar a população e teve a atribuição de supervisionar o Executivo.

O professor Ovídio Rocha Barros Sandoval, no seu livro sobre CPIs, diz que:

A primeira comissão parlamentar de inquérito instituída, para investigar fatos de interesse do parlamento, foi na Inglaterra, no ano de 1689. De notar-se, assim, que tal tipo de comissão tem sua origem em Estado, tradicionalmente, de regime parlamentarista de governo. Nem poderia ser de outra forma, pois no regime parlamentarista, é o Legislativo que exerce a supremacia do governo.



O professor Yuri Carajescov aponta que:

A aprovação da Bill of Rights em 1689 significa a definitiva instauração da monarquia constitucional na Inglaterra e, com esta, o estabelecimento do princípio político-constitucional da separação dos poderes e a instituição de instrumentos que permitiriam a vigilância da prerrogativa régia, entre as quais as comissões parlamentares.

A busca por informações pelo parlamento o reveste de condições de averiguar se o Executivo, de fato, está cumprindo com suas atribuições, especialmente no atendimento das necessidades mais prementes da população. Por esta razão, as comissões parlamentares surgem para racionalizar e dinamizar o trabalho do parlamento, com a finalidade de garantir o equilíbrio entre Executivo e Legislativo.

Devido a sua relevância, é importante citar a experiência dos Estados Unidos quanto à criação de CPIs, uma vez que se trata de república presidencialista, cujo modelo institucional inspirou e serviu de base para diversas outras nações. Sobre o tema, o ilustre Uadi Lammêgo Bulos aponta que:

O poder de investigação congressual não vem consubstanciado na Constituição americana, aprovada em 17 de setembro de 1787. Não há qualquer dispositivo que consagre, expressamente, o instituto das comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos. Assaz interessante é essa particularidade, porque, se é certo que inexistiu base constitucional explícita para as investigações parlamentares, mais curioso ainda é que os EUA são o país, por excelência, das comissões parlamentares de inquérito.

Os juristas Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco em seu livro sobre direito constitucional, ao falar sobre as CPIs nos Estados Unidos, apontam que:

Nos Estados Unidos, o poder de investigação foi igualmente reconhecido como faculdade inerente ao Poder Legislativo, mesmo não tendo sido previsto de modo expresse na Constituição. Admite-se que o Congresso realize sindicâncias e colha testemunhos para exercer a sua função legislativa de modo avisado e eficiente. As investigações no Congresso americano assumiram considerável relevância e ensejaram diversas e importantes manifestações da Suprema Corte. O pensamento americano sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito é tido como das mais ricas e autorizadas fonte de direito comparado sobre o tema.

Chega-se à conclusão de que a busca de informações pelos congressistas os revestem de condições de averiguar se o Executivo, de fato, está cumprindo com suas atribuições, com vistas a assegurar à população o atendimento de suas necessidades básicas. Sendo assim, as comissões de investigação surgem para dar agilidade ao trabalho do parlamento e funcionam como uma importante ferramenta de fiscalização das ações do Poder Executivo.



2.1 EVOLUÇÃO DAS CPIs NO BRASIL

No Brasil, tanto a Constituição do império de 1824, quanto a primeira Constituição republicana de 1891 foram silentes em relação à possibilidade de se criar comissões parlamentares de inquérito. Ainda assim, Ovídio Rocha Barros Sandoval aponta que, no entanto, 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 da função delas.

Mesmo sem a expressa previsão na Constituição de 1891, contudo, tendo como base a teoria dos poderes implícitos, que no caso do Poder Legislativo abarca as funções de legislar e de fiscalizar, consagrou-se o entendimento de que era possível a realização de investigações parlamentares. Essa interpretação levou o Senado Federal a inserir em seu regimento interno publicado em 1903 dispositivo expresso acerca do tema:

Art. 62. Quando as Comissões se ocuparem de negócios de interesse particular ou procederem a inquéritos, tomarem depoimentos, informações ou praticarem outras diligências semelhantes, poderão, se o julgarem conveniente, permitir às pessoas directamente interessadas defender os seus direitos por si ou por procuradores, por escripto ou verbalmente. Estas Comissões poderão requisitar das autoridades judiciárias ou administrativas os documentos ou informações de que precisarem.

Apesar da possibilidade de se realizarem investigações, foram poucas as comissões criadas durante a vigência da Constituição de 1891. Deve-se a esse fato a ausência de normas constitucionais e um arcabouço jurídico que lhe dessem segurança para a prática de seus atos. De fato, faltavam instrumentos legais que legitimassem a atuação parlamentar e possibilitassem as comissões agirem de forma mais independente.

O cenário político muda com a promulgação da Constituição de 1934, uma vez que ela expressamente previu a possibilidade de se criarem comissões de inquérito. Dispõe o seu art. 36:

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.



Da sua leitura, percebe-se que ao Senado Federal não foi conferida a mesma possibilidade. Contudo, o professor Remilson Soares Candeia aponta que a redação do art. 92, §1º, VI, da Constituição de 1934, assegurava ao Senado a criação de comissão parlamentar de inquérito, nos seguintes termos:

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;

A Constituição de 1937, que inaugurou a ditadura do Estado Novo, como já era esperado, não fez menção acerca das comissões de investigação. Com seu nítido teor ditatorial, a Carta de 1937 desestimulou que fossem criadas comissões de investigação, pois segundo os ideais que nortearam sua concepção, não fazia sentido qualquer ingerência do Poder Legislativo sobre os atos praticados pelo Poder Executivo.

A Constituição de 1946 trouxe novamente a possibilidade de criação de CPIs pela Câmara dos Deputados e inovou ao estender a prerrogativa ao Senado Federal, nos seguintes termos:

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.

A redação do dispositivo reproduziu o quórum de um terço dos membros das respectivas Casas do parlamento a ser observado no requerimento de criação da comissão. No entanto, não trouxe a previsão de que se deveriam observar as normas de processo penal em suas atividades. Digno de nota é o fato de que a Lei nº 1.579, de 18.3.1952, que dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito, foi editada sob a vigência da Constituição de 1946.

A Constituição de 1967 manteve a prerrogativa de a Câmara dos Deputados e o Senado Federal instalarem CPIs, com a possibilidade de se criarem comissões parlamentares mistas de inquérito, que são aquelas compostas por Deputados e Senadores, inovando em relação ao ordenamento jurídico anterior. Também inovou ao determinar que, no desenvolvimento dos seus trabalhos, as comissões de inquérito deveriam funcionar por prazo



certo:

Art. 39 - 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.

A Constituição de 1969 (Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969) acrescentou dispositivo que contemplava o limite máximo de cinco comissões parlamentares de inquérito, ressalvada a possibilidade de a maioria absoluta da respectiva Casa autorizar a criação de outras comissões. Outra limitação que se impôs às CPIs foi quanto ao custeio de viagens por parte dos seus membros, caso se fizesse necessária alguma diligência externa, conforme alíneas “e” e “f” do art. 30 da EC nº 1/69:

- e) não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- f) a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros;

Por fim, a atual Constituição de 1988 dispõe em seu art. 58, §3º sobre os requisitos para criação de CPIs:

As Comissões Parlamentares de Inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos internos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal do infratores.

Dito isto, conclui-se que, para o seu bom funcionamento, as comissões parlamentares de inquérito deverão observar o dispositivo constitucional acima mencionado, as normas da lei especial que aborda o tema (Lei nº 1.579, de 18.3.1952) e as contidas nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Pode-se afirmar que o regramento jurídico conferido às CPIs pela atual Carta Política elevou a um novo patamar a atividade fiscalizatória do Poder Legislativo.

O jurista Uadi Lammêgo Bulos, ao abordar o tema, em seu livro sobre as comissões parlamentares de inquérito, discorre sobre a natureza do procedimento investigativo adotado por essas comissões e afirma que:

Não resta dúvida de que as comissões parlamentares de inquérito, quando embasadas num procedimento jurídico-constitucional, apresentam um resultado prático inconfundível: coligem dados e informações, formando juízos de ordem pública, aptos a produzir recomendações diretivas, que irão, por sua vez, orientar o Ministério Público na apuração civil ou criminal dos infratores. O exercício dos poderes instrutórios jamais servirá para compelir o Executivo a agir desta ou daquela maneira. Isso seria uma invasão de competências, inadmissível dentro do esquema de separação de poderes, albergado pelo texto de 1988.



2.2 PODERES DE INVESTIGAÇÃO DAS CPIs

Os poderes de investigação que são atribuídos às comissões parlamentares de inquérito são instrumentos postos à disposição do Poder Legislativo a fim de lhe atribuir capacidade para exercer o controle e fiscalização da Administração Pública. Na esteira de atuação das comissões permanentes, também foi possibilitado às comissões de investigação a prerrogativa de supervisionar os atos do Poder Executivo, entidades governamentais e demais empresas. Contudo, tais poderes não são ilimitados.

O professor Rodrigo Luís Kanayama, ao falar sobre os poderes outorgados às comissões, diz que:

Tendo em vista que a Constituição de 1988 determinou a existência de poderes de investigação de forma explícita, ainda que de modo objetivo e superficial, outros não poderão ser criados por interpretação extensiva da norma, já que o dispositivo tem o condão maior de limitar a atuação estatal, e não a de outorga de direitos. O Estado de Direito surgiu com a finalidade de impor limites a atuação estatal, somente podendo praticar os atos que estavam determinados em documentos legislativos, tornando-se mais rigoroso o limite com o advento da Constituição.

Os poderes conferidos às CPIs são instrumentos que permitem a obtenção de informações e provas que contribuem para a elucidação do fato investigado, nesse ponto se equiparando à investigação conduzida pelos órgãos de persecução criminal do Estado. Seu objetivo é averiguar responsabilidades e, conseqüentemente, identificar fraudes ou outras irregularidades apontadas ao longo do inquérito.

O professor Yuri Carajescov, sobre o tema, afirma que:

Tais poderes especiais, abeberados pelas comissões parlamentares de inquérito diretamente da Constituição, se justificam sobretudo pela excepcionalidade que representa a instauração de inquérito parlamentar, em vista das demais prerrogativas e atividades reservados ao parlamento. Evidentemente que, ao deferirem a essas comissões poderes próprios das autoridades judiciais, não está a Constituição a confundir ou mesclar as posições jurídicas de um e outro órgão, mas apenas aquilatando a força jurídica dos poderes das comissões de investigação parlamentar.

Como se extrai do que foi apresentado pela doutrina sobre os poderes instrutórios das CPIs, percebe-se que elas não podem invadir a esfera do Judiciário ou do Ministério Público, além disso, estão subordinadas ao princípio da legalidade e devem respeitar os



direitos fundamentais do cidadão, como a ampla defesa e o contraditório. Diante da objetividade inerente ao procedimento conduzido por essas comissões, pode-se afirmar que elas desempenham um papel fundamental na proteção do interesse público ao mesmo tempo que servem como um canal de diálogo com a sociedade.

O Ministro Luís Roberto Barroso, com a clareza que lhe é característica, afirma que:

É bem de ver, no entanto, que poderes de investigação não se confundem com competências jurisdicionais em sentido material. Não cabe às comissões parlamentares de inquérito dizer o direito em qualquer hipótese, praticar atos materiais coercitivos ou determinar providências acauteladoras. Tampouco estão investidas do poder cautelar genérico próprio dos juízes e tribunais, com base no qual se podem tomar medidas, inclusive constritivas de direitos, destinadas a assegurar a eficácia da decisão que se venha a proferir.

Aqui cabe uma ressalva relativa aos resultados alcançados pelas comissões parlamentares de inquérito, no sentido de que o seu relatório final propõe indiciamentos e aponta soluções para os problemas que foram apreciados ao longo do inquérito, contudo, suas conclusões são enviadas aos órgãos de persecução criminal para que deem prosseguimento às ações necessárias para buscar a correspondente responsabilização.

3 PODER JUDICIÁRIO E O CONTROLE DOS ATOS PRATICADOS POR CPIs

O princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, estabelece a independência e harmonia entre eles, ao mesmo tempo que os associa à ideia de Estado Democrático de Direito. Verdadeiro pilar fundamental das modernas democracias ele visa a garantir o equilíbrio entre as diferentes forças do poder estatal, prevenindo a concentração de poder em uma única entidade ou pessoa.

Esse princípio se baseia na ideia de que o poder deve ser dividido em três ramos principais: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Cada um desses poderes deve ser independente e atuar dentro de suas próprias competências a fim de evitar abusos e interferências nos demais. Observa-se essa tripartição na maioria das constituições da atualidade.

Conforme a clássica concepção de Montesquieu, ao analisar diversos sistemas políticos, foi possível concluir que a separação dos poderes era fundamental para a manutenção da liberdade dos cidadãos e para se evitar abusos. Constatou-se que, em regimes nos quais o poder se concentrava em uma única instituição ou pessoa, a liberdade era



facilmente ameaçada, já que não havia mecanismos de mitigação do poder.

Contudo, essa divisão de poderes não se apresenta absoluta, o que significa dizer que não há perfeita independência entre eles. Daí surgiu a construção doutrinária do sistema de freios e contrapesos, que visa a equilibrar os poderes do Estado, assegurando que nenhum deles exerça autoridade de forma absoluta e sem limites, prevenindo abusos e permitindo que um poder possa intervir nas ações dos outros quando houver excessos ou violação de direitos.

No sistema jurídico brasileiro, o Poder Judiciário desempenha um papel especial no controle de constitucionalidade de leis e atos normativos do poder público. Além disso, nos termos do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal está previsto o princípio da inafastabilidade de jurisdição, que conferiu a este Poder a competência para encerrar conflito entre as partes num processo. Esse comando constitucional dá respaldo para que se controle os atos das comissões parlamentares de inquérito.

A interferência do Judiciário nos atos das CPIs ocorre, principalmente, quando há alegação de excesso nas atribuições que lhes são próprias que, numa última análise, seriam violadores dos direitos constitucionais, como o direito ao devido processo legal ou o direito ao sigilo de dados e informações do impetrante.

A doutrina mais abalizada é uníssona em asseverar que, diante de atos exorbitantes praticados pelo poder público, pode haver controle e restrição das referidas medidas, mediante provocação da parte interessada. Além disso, decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) têm reafirmado que as CPIs não podem agir de maneira arbitrária, estabelecendo, inclusive, que sua atuação deve respeitar os direitos fundamentais dos indivíduos e que atos que violem essas garantias podem ser anulados.

Conforme assevera o professor Remilson Soares Candeia:

O tema Comissão Parlamentar de Inquérito possui controvertidos pontos, ante a natureza fiscalizatória deste instituto constitucional e uma possível violação à independência ou tripartição dos poderes consagrados no texto constitucional. Questiona-se sobre a competência de o Supremo Tribunal Federal adentrar questões interna corporis da CPI na prestação da tutela jurisdicional, ou seja, se eventual intervenção do STF não implicaria violação ao princípio da tripartição de poderes consagrada em Montesquieu e adotado pelo sistema pátrio.

Os professores Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco asseveram 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 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 no Supremo Tribunal Federal.

E prosseguem os ilustres mestres dizendo que:

A comissão parlamentar de inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder



Legislativo da União, nada mais é senão a *longa manus* do 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)

As comissões parlamentares de inquérito são poderosos instrumentos dentro do sistema democrático, uma vez que permitem ao Poder Legislativo investigar fatos e situações relevantes para a sociedade e de interesse do Estado. Contudo, apesar de exercerem importante mecanismo de fiscalização e controle da Administração Pública, a atuação das CPIs não pode ser exercida de forma arbitrária ou com intuito de perseguir quaisquer pessoas.

O entendimento acima encontra respaldo na obra do professor Rodrigo Luís Kanyama ao dizer que:

A interpretação da Constituição Federal, art. 58, §3º, permite a compreensão dos limites à criação e atuação das comissões parlamentares. Não apenas as prerrogativas, mas especialmente estão previstas neste dispositivo as limitações, com o condão de proporcionar uma atividade investigativa eficiente. Limites materiais e jurídicos impedem que elas invadam a esfera de direitos fundamentais dos cidadãos ou ultrapassem suas competências constitucionais.

Nas palavras de Yuri Carajescov:

Os limites constitucionais formais encontram-se expressamente previstos no texto constitucional que positiva as CPIs e equivalem aos fundamentos constitucionais legitimadores da instauração de um procedimento de investigação parlamentar, podendo ser destacados os seguintes: impossibilidade de se investigar fato indeterminado e que não envolva interesse público; impossibilidade de sindicatar fato que não esteja no âmbito da fiscalização ou da atividade legiferante do parlamento que criou a CPI; desconsideração do quórum de criação de CPI; e a impossibilidade de exceder o prazo certo fixado para ultimar os trabalhos da comissão.

Como destacado acima, a atuação das CPIs restringe-se a fatos determinados e ao interesse público. Isso nos leva a concluir que uma comissão de inquérito não pode ser usada para investigar qualquer assunto que não guarde finalidade com a proteção dos interesses da sociedade. A atuação deverá ter foco específico, ou seja, uma situação concreta que envolva os interesses da coletividade. Está-se a exigir do parlamento um comportamento legítimo que validará o objeto da investigação e que guarde pertinência com o escopo do inquérito.

Outra importante balizadora é a observância dos direitos e garantias fundamentais previstos no texto constitucional. Dessa forma, a atuação das CPIs, para ser legítima, não poderá violar direitos individuais, como o direito ao contraditório, à ampla defesa, ou a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

Igualmente, os princípios da legalidade e da proporcionalidade também são de observância obrigatória pela comissão para assegurar que seus atos não sejam questionados perante o Judiciário. Isto significa dizer que os pedidos de transferência de sigilo bancário, fiscal e telefônico deverão estar devidamente justificados, sob pena de invalidação por este



Poder diante de pedidos que afrontem os direitos dos investigados.

Neste mesmo sentido, Remilson Soares Candeia ao tratar o tema diz que:

O sigilo bancário, fiscal e telefônico consiste em direito, garantia individual, protegido, inclusive, de mitigação ou alteração tendente a abolir esse direito, conforme discriminado no art. 60, §4º, IV, da Constituição Federal, doutrinariamente denominado cláusula pétrea. Significa que há de haver fundamentadas razões para se violar essa garantia individual petrificada pelo Poder Constituinte Originário, sob pena de se ver o ato extirpado do mundo jurídico pelo órgão jurisdicional competente ou pela própria CPI.

Sabe-se que as CPIs têm poderes de investigação que se assemelham aos das autoridades judiciais, contudo, existem algumas determinações que só podem ser tomadas pelo órgão judicial competente, como, por exemplo, a busca e apreensão domiciliar, prisões, indisponibilidade de bens, arresto, sequestro, entre outros. Todas essas medidas são protegidas pelo princípio da reserva de jurisdição.

Esse também é o entendimento do STF, conforme se constata no julgado abaixo, sob relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento do MS 37.963:

Ementa: 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. 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. 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.

Observa-se assim o importante papel que tem o Poder Judiciário no tocante à proteção dos direitos fundamentais de que são titulares quaisquer cidadãos. E, diante de eventuais excessos ou mesmo violações perpetradas por alguma CPI, surge para aquele que teve seu direito não respeitado buscar proteção jurisdicional a fim de por termo ao ato vilador dessas garantias. Assim, caso um cidadão se sinta ameaçado por ato da comissão, poderá



buscar amparo no Judiciário a fim de que as medidas necessárias sejam adotadas. Tal garantia encontra guarida no já analisado princípio da inafastabilidade de jurisdição.

Como se sabe, o Supremo Tribunal Federal tem a função de guarda da Constituição Federal, o que implica dizer que detém a função de interpretá-la. Cabe também a este mesmo órgão garantir a observância dos direitos fundamentais em situações envolvendo CPIs. O STF pode, por exemplo, anular ou suspender atos praticados pelas comissões sobre os quais recaiam a pecha de serem abusivos ou, até mesmo, ilegais.

A título de exemplo, pode-se citar uma transferência de sigilo sem a devida fundamentação. O Ministro Luís Roberto Barroso, ao analisar o tema, nos termos do MS nº 37.972 MC/DF, proferiu o seguinte voto:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADOS DE SEGURANÇA. REQUERIMENTOS DE TRANSFERÊNCIA DOS SIGILOS TELEFÔNICO E TELEMÁTICO DE AGENTES PÚBLICOS. 1. Mandados de segurança contra ato da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia que aprovou requerimentos de transferência dos sigilos telefônico e telemático de agentes públicos. 2. Os requerimentos de providências investigativas direcionados a Comissões Parlamentares de Inquérito devem ser fundamentados de forma adequada. Ausência, no caso concreto, de imputação aos impetrantes de conduta ilícita, de justificativa da utilidade e de delimitação do objeto da medida. 3. Perigo na demora demonstrado. Considerando que o requerimento para acesso aos dados dos servidores foi aprovado pela CPI em 10.06.2021, a solicitação de tais elementos às operadoras telefônicas, às plataformas digitais e ao Ministério da Saúde pode se dar a qualquer momento. 4. Medida liminar deferida. Com a vinda das informações, tornarei a apreciar o pedido.

E prossegue o ministro no seu voto:

Não se questiona que a Constituição Federal atribui às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Por essa razão, é lícito a tais órgãos colegiados decretarem no curso de seus trabalhos medidas de apuração que impliquem restrições circunstanciais a direitos fundamentais de pessoas de interesse, como a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico. Esses poderes, contudo, devem ser exercidos de forma fundamentada e em conformidade com o princípio da proporcionalidade, impondo à esfera jurídica dos indivíduos apenas aquelas limitações imprescindíveis às tarefas de investigação. Em consonância com essa orientação, o requerimento de quaisquer providências investigatórias no âmbito das Comissões deve: (i) individualizar as condutas a serem apuradas; (ii) apresentar os indícios de autoria; (iii) explicitar a utilidade das medidas para a caracterização das infrações; e (iv) delimitar os dados e informações buscados. Isso porque somente um pedido formulado nesses termos permitirá ao órgão colegiado apreciar a proporcionalidade das medidas restritivas de direito postuladas.

Como visto, a atuação do Poder Judiciário pode se dar de forma preventiva, quando provocado por quem tiver seus direitos supostamente violados por atos de alguma CPI, e as medidas liminares de *habeas corpus* e mandado de segurança compõem as decisões proferidas pela Suprema Corte que podem impor alguma restrição aos atos dessas comissões. Essas decisões podem desobrigar o comparecimento de alguém convocado a prestar depoimento ou, até mesmo, limitar o lapso temporal de alguma transferência de sigilo.



O exemplo mais recente sobre decisão do STF que interferiu diretamente nos trabalhos de uma comissão foi tomado no caso da influenciadora Deolane Bezerra. O Ministro André Mendonça, em 25/10/2024, concedeu habeas corpus (HC nº 247.450) que a desobrigou de prestar depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito da Manipulação de Jogos e Apostas Esportivas, tornando facultativa a sua presença na reunião marcada.

Outro exemplo de atuação por parte do STF no funcionamento de uma comissão parlamentar de inquérito foi o tomado na CPI da Braskem. Decisão do Ministro Alexandre de Moraes, proferida no Mandado de Segurança nº 39.720, de 17.5.2024, limitou a transferência de sigilo telefônico, telemático, bancário e fiscal ao período de 05 (cinco) anos, relativos a pessoa do impetrante, a contar retroativamente da data da prolação do ato coator. O ministro decidiu que:

Assim, importa destacar, de início, que entendo possível, excepcionalmente, que a CPI determine o afastamento da proteção prevista pelo artigo 5º, incisos X e XII da Constituição Federal, que consagrou a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas; estendendo essa proteção constitucional aos sigilos de dados, que engloba, inclusive, os dados telefônicos e telemáticos; uma vez que os direitos e garantias individuais não podem ser utilizados como um verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, tampouco como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade política, civil ou penal por atos criminosos, sob pena de desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito (HC nº 70.814-5/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, DJ, 24-6- 1994), pois como ensinado por DUGUIT: “a norma de direito, por um lado, impõe a todos o respeito aos direitos de cada um, e em contrapartida, determina uma limitação sobre os direitos individuais, para assegurar a proteção aos direitos gerais (Fundamentos do direito. São Paulo: Ícone Editora, 1996, p. 11 ss).” Não se mostra proporcional e razoável a quebra de sigilo bancário e fiscal por período superior a 48 (quarenta e oito) anos, caracterizando, isto sim, medida de verdadeira devassa indiscriminada, o que, conforme já afirmado acima, encontra óbice na jurisprudência da CORTE. Assim, em juízo meramente deliberatório, entendo que o mero exercício do cargo de engenheiro/consultor em período tão distante dos fatos ora apurados, não são suficientes a justificar a longa extensão da medida excepcional, sendo razoável que a medida de quebra de sigilos se limite ao período de 05 (cinco) anos a contar, de forma retroativa, à data do ato coator.

3.1 COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO – UM DIREITO DAS MINORIAS

A instalação de comissões parlamentares de inquérito é considerada um direito fundamental das minorias parlamentares. Esse entendimento foi a tese que embasou a decisão do Ministro Luís Roberto Barroso em resposta a um mandado de segurança (MS 37.760) impetrado por parlamentares para que fosse instalada a CPI da Pandemia. Entre outros



pontos, argumentaram não caber ao Presidente do Senado qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar.

Devido à relevância para este trabalho, faz-se necessária a reprodução da ementa do supracitado mandado de segurança:

Ementa: Direito Constitucional. Mandado de Segurança. Medida cautelar. Instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito. Direito das minorias políticas. Atos do Governo Federal para enfrentamento da pandemia da Covid-19. 1. Mandado de segurança impetrado por senadores da República com o objetivo de que seja determinada a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para “apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados”. O requerimento de CPI foi subscrito por 30 (trinta) membros do Senado Federal. 2. A criação de comissões parlamentares de inquérito é prerrogativa político-jurídica das minorias parlamentares, a quem a Constituição assegura os instrumentos necessários ao exercício do direito de oposição e à fiscalização dos poderes constituídos, como decorrência da cláusula do Estado Democrático de Direito. 3. De acordo com consistente linha de precedentes do STF, a instauração do inquérito parlamentar depende, unicamente, do preenchimento dos três requisitos previstos no art. 58, § 3º, da Constituição: (i) o requerimento de um terço dos membros das casas legislativas; (ii) a indicação de fato determinado a ser apurado; e (iii) a definição de prazo certo para sua duração. Atendidas as exigências constitucionais, impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, cuja instalação não pode ser obstada pela vontade da maioria parlamentar ou dos órgãos diretivos das casas legislativas. Precedentes: 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. 4. As razões apresentadas pela ilustre autoridade coatora, embora tenham merecido atenta consideração, seguem uma lógica estritamente política que, no caso em exame, não pode prevalecer. Trata-se, no particular, de matéria disposta vinculativamente pela Constituição, sem margem para o exercício de valoração discricionária. 5. Perigo na demora decorrente da urgência na apuração de fatos que podem ter agravado a pior crise sanitária dos últimos tempos, e que se encontra, atualmente, em seu pior momento. 6. Medida liminar referendada, para determinar a adoção das providências necessárias à criação e instalação de comissão parlamentar de inquérito, na forma do Requerimento SF/21139.59425-24.

A Constituição Federal de 1988 assegura esse direito a qualquer grupo minoritário, desde que satisfeitos os requisitos constantes do art. 58, §3º: requerimento com um terço de assinaturas dos membros da Casa solicitante, prazo certo de duração e fato determinado. Uma vez atendidos estes requisitos, não restaria qualquer hipótese que viesse a obstar a instalação do colegiado.

No seu livro sobre comissões parlamentares de inquérito, o professor Marcos Santi ainda faz uma importante ressalva quanto à criação de CPIs:

Por outro lado, a Constituição protege também o Legislativo, ao não atribuir o poder de criação de CPIs a minorias inexpressivas. Afinal, o quórum de um terço é uma garantia de que as minorias que o subscrevem 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 decisões legislativas.



Ao abordar o tema em seu livro de Direito Constitucional Contemporâneo, Luís Roberto Barroso diz que:

Trata-se, de acordo com entendimento do Supremo Tribunal Federal, de exercício do poder investigatório conferido às minorias parlamentares, de forma que atingido o número de 1/3 de assinaturas no requerimento de instalação da CPI, e presentes os demais requisitos constitucionais, o Presidente da Casa não pode obstar a instalação da CPI. Se os líderes partidários não indicarem os membros da comissão, caberá ao Presidente da Casa fazê-lo, observada a proporcionalidade partidária (CF, art. 58, §1º). Em síntese, observados todos os requisitos do art. 58, §3º, CF, não há falar em discricionariedade dos Presidentes das casas legislativas.

Tal direito das minorias está intimamente ligado ao princípio democrático, bem como à ideia de um parlamento plural, que possibilita que todos sejam ouvidos, mesmo os que não disponham de maioria numérica, possibilitando que também possam proceder à fiscalização do Poder Executivo. Como se observa, essa também é mais uma importante ferramenta do sistema de freios e contrapesos do nosso sistema político.

Não é recente esse entendimento do Supremo Tribunal Federal. O tema já foi enfrentado pela corte no MS 24.831/DF (DJ de 4.8.2005, p. 26) sob relatoria do Ministro Celso de Mello nos seguintes termos:

E M E N T A: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS.

Neste julgado, outra questão de relevo constitucional que foi apreciada pelo Ministro disse respeito a uma manobra dos líderes parlamentares que não realizaram a indicação dos membros para compor a CPI, numa estratégia da maioria para inviabilizar o funcionamento do colegiado. O argumento utilizado pelo Presidente do Senado à época foi o de que não poderia suprir por ato próprio a indicação que caberia aos líderes partidários uma vez que não existia norma regimental que o autorizasse a fazê-lo.

Contudo, como se sabe, o regimento interno do Senado Federal, na parte que trata dos princípios gerais do processo legislativo, dispõe em seu art. 412, VI, que a decisão dos casos omissos se dará de acordo com a analogia e os princípios gerais do direito. Sendo assim, a solução proposta pelo ministro Celso de Mello, ainda com base no julgado acima, foi no



sentido de uma aplicação analógica do art. 28, §1º, do regimento interno da Câmara dos Deputados, que dispõe: o Presidente fará, de ofício, a designação se, no prazo fixado, a Liderança não comunicar os nomes de sua representação para compor as comissões, nos termos do §3º, do art. 45.

O Regimento Comum do Congresso Nacional também traz dispositivo semelhante no seu art. 9º, §1º, prevendo que as indicações dos membros das comissões serão feitas pelo Presidente, caso os líderes não as formalizem.

Nas palavras do professor Remilson Soares Candeia:

Ao enfrentar esse tema, o Supremo Tribunal Federal entendeu que, preenchidos os requisitos para criação da CPI, não há falar em direito de as maiorias impedirem a criação desse instrumento de fiscalização conferido ao Poder Legislativo, ainda que fundado em conveniência político-partidária, sob pena de a concepção de Estado Democrático de Direito restar comprometida.

Mesmo que se viesse a alegar que tal prerrogativa, uma vez que inserida no âmbito das matérias *interna corporis*, não estaria sujeita à apreciação por parte do Poder Judiciário, cabe a reflexão de que este tema reproduz parte do texto constitucional o que atrai para o órgão judiciário o dever de analisar se, no caso concreto, existe ou não descumprimento da Constituição Federal.

Referidos atos dizem respeito às matérias que pertencem precipuamente à organização interna e funcionamento de um órgão. No âmbito do Senado Federal, este termo é frequentemente usado para designar as questões relativas ao poder da Casa sobre sua própria estrutura e desempenho de suas principais atividades. Tais matérias estão disciplinadas no seu regimento interno.

Como já foi tratado neste trabalho, a CF/88 atribuiu ao parlamento a prerrogativa de criar comissões parlamentares de inquérito desde que observados os requisitos constitucionais. Diante do relevante trabalho que realizam e como forma de esclarecer importantes questões de interesse público, além de funcionar como um mecanismo de diálogo com a sociedade, não seria prudente que tais colegiados tivessem sua atividade condicionada à vontade das maiorias.

O poder constituinte originário assegurou às minorias parlamentares meios de se fazer representar nas Casas Legislativas, além de dotá-las de ferramentas que possam servir de amparo quando suas prerrogativas não forem respeitadas. Além dos recursos regimentais, pode-se citar a possibilidade de recorrerem ao Judiciário para que assegure seus direitos. Apesar de se inserir como uma decisão que cabe ao Legislativo, deve haver um equilíbrio que observará de um lado a autonomia interna da Casa e, de outro, o direito das minorias.



Ao debruçar-se sobre o tema, Remilson Soares Candeia assevera que:

A prática de assuntos internos às respectivas Casas do Congresso Nacional, observados os ritos próprios, a legalidade e os direitos e garantias individuais em especial o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, ainda que adentre direitos de terceiros, em princípio, não são suscetíveis de intervenção do Poder Judiciário, pois revela o modus operandi ao movimento da máquina administrativa do Parlamento, sob pena de se verificar atuação administrativa do Poder Judiciário em substituição ao administrador daquelas Casas. Contudo, está-se a falar de um direito de minoria objetivo, ou seja, um ato interna corporis vinculado, do qual não podem afastar-se as Mesas Diretoras do parlamento. Uma vez preenchidos esses requisitos (art. 58, §3º, CF/88) não há falar em discricionariedade de o Presidente da respectiva Mesa criar ou não a CPI, pois está vinculado a este dever.

Um outro julgado da nossa Suprema Corte que guarda relação com o tema aqui abordado e que, devido à grande comoção nacional provocada à época dos acontecimentos, merece ser citado, é o relativo à crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006. O Ministro Celso de Mello, relator do caso, proferiu sua decisão no MS 26.441/DF, nos seguintes termos:

MANDADO DE SEGURANÇA - QUESTÕES PRELIMINARES REJEITADAS - PRETENDIDA INCOGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO MANDAMENTAL, PORQUE DE NATUREZA "INTERNA CORPORIS" O ATO IMPUGNADO - POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS DE CARÁTER POLÍTICO, SEMPRE QUE SUSCITADA QUESTÃO DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL - O MANDADO DE SEGURANÇA COMO PROCESSO DOCUMENTAL E A NOÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA LIQUIDEZ DOS FATOS SUBJACENTES À PRETENSÃO MANDAMENTAL - COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DE QUALQUER DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER.

Conclui-se que, mesmo diante da natureza político-administrativa presente no ato de criação de uma CPI, o Poder Judiciário poderá ser instado a se manifestar se, no caso concreto, verificar-se demora injustificada ou o uso de manobras regimentais por parte da maioria que dificultem a sua instalação. Tal atuação não significa injustificada invasão de competência por parte do STF na atribuição do Legislativo, porquanto amparado no princípio da inafastabilidade de jurisdição a fim de dar concretude ao comando constitucional.



4 COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O RESPEITO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os fundamentos do Estado Democrático de Direito e especificou direitos e garantias fundamentais do cidadão, sobretudo em seu art. 5º. Referidos direitos também podem ser encontrados em outros dispositivos ao longo do texto constitucional. Esses direitos dão contorno jurídico aos institutos da dignidade humana, igualdade, proteção de dados pessoais, entre outros.

Como se sabe, os direitos fundamentais asseguram aos cidadãos prerrogativas públicas, bem como exigem que o poder público as respeitem, de modo que qualquer violação pode ensejar o manejo de remédios constitucionais que façam cessar o ato lesivo. Desta forma, caberá ao Poder Judiciário sopesar os princípios constitucionais que estão em conflito e fornecer a resposta ao caso concreto, observado o ordenamento jurídico.

As comissões parlamentares de inquérito (CPIs) configuram importante ferramenta postas à disposição do Poder Legislativo para se desincumbir de sua missão constitucional, com a finalidade de se resguardar o interesse público. Seus amplos poderes de investigação lhes possibilitam convocar qualquer autoridade ou cidadão para prestar depoimento, requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer necessária a sua presença.

Ao abordar o assunto, o professor Rodrigo Luís Kanyama diz que:

A restrição aos direitos fundamentais (por CPIs) deve se dar em casos excepcionálíssimos. Mesmo que se entenda que possa haver restrição sem autorização expressa pela Constituição, consistente na ponderação de bens, para o caso de princípios – no sentido de Alexy –, é necessário que esse recurso seja usado apenas em último caso. É certo que tais direitos são a maior barreira à atuação investigativa das comissões parlamentares. Da mesma forma que possuem alguns poderes jurisdicionais de investigação, possuem os parlamentares os limites normativos impostos aos juízes. Não poderão atuar politicamente – criando normas jurídicas – mas somente poderão atuar nos limites impostos pela Constituição e pelas leis, até mesmo porque devem, como analisado, respeitar o princípio da legalidade, além do princípio da juridicidade, como concretização dos preceitos constitucionais na atuação do Estado.

Como se sabe, apesar de serem dotadas com a função de investigar, as CPIs não podem ultrapassar certos limites impostos pela Constituição, de modo que seu agir não se sobreponha aos direitos individuais de investigados e testemunhas. Deve-se respeitar o direito ao silêncio, à ampla defesa, o direito à intimidade, o de não ser forçado a produzir prova



contra si mesmo e o direito de ser assistido por advogado e com ele se comunicar durante o inquérito.

Uma garantia importante de todos que são chamados a prestar depoimento perante uma CPI é a assistência por advogado. A relevância do tema encontra guarida constitucional e está prevista em duas leis distintas. A primeira é a que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito (Lei nº 1.579, de 1952), cujo art. 3º, §2º, prevê que o depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta. A segunda previsão encontra-se no Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906, de 1994), que seu art. 7º, III, garante ao advogado o direito de se comunicar com seus clientes.

Recentemente, a Lei nº 14.365, de 2022 alterou a redação do art. 7º, X, do Estatuto da OAB para reafirmar a prerrogativa do advogado perante órgãos públicos, inclusive na sua atuação perante CPIs, nos seguintes termos:

Art. 7º, X - usar da palavra, pela ordem, em qualquer tribunal judicial ou administrativo, órgão de deliberação coletiva da administração pública ou comissão parlamentar de inquérito, mediante intervenção pontual e sumária, para esclarecer equívoco ou dúvida surgida em relação a fatos, a documentos ou a afirmações que influam na decisão.

Como se percebe, essa prerrogativa conferida à advocacia não só legitima sua atuação perante CPIs, como dá àquele que é chamado a prestar depoimento a certeza de que seus direitos estarão resguardados pelo profissional do direito chamado a fazer sua defesa perante a comissão. Deve-se pontuar também que diversas decisões da nossa Suprema Corte reforçam a necessidade de se observar esta garantia durante o inquérito parlamentar.

As CPIs, portanto, precisam se balizar pelos limites impostos pela Constituição e demais normas legais aplicáveis, além de respeitar as garantias asseguradas aos cidadãos. Para exemplificar, se um cidadão é convocado para depor em uma determinada comissão, ele pode se beneficiar do direito de não produzir prova contra si mesmo (direito ao silêncio) e também ter assegurada sua ampla defesa, o que se traduz na possibilidade de ser assistido por um advogado (defesa técnica).

As medidas adotadas pela comissão também devem ser proporcionais ao objeto da investigação, sem excessos que possam afetar os direitos fundamentais do cidadão. Em contrapartida, ao fazer uso das suas prerrogativas constitucionais, não pode o depoente extrapolar ou fazer uso indevido dessas garantias. Ao abordar o aspecto ambivalente que recai sobre o direito ao silêncio, a Ministra Cármen Lúcia proferiu importante decisão no HC 206.092, nos seguintes termos:

Esse direito traduz-se em decidir o convocado, sobre o que responder ou não sobre



os questionamentos formulados em relação a fatos cujo relato possa incriminar o depoente, podendo contar com o apoio e a assessoria de advogados, como requerido pelo impetrante. Há que serem obedecidos, contudo, os limites específicos deste direito constitucional, referentes a dados e informações que poderiam levar a autoincriminação. Não se há de ter por incluída nessa definição todo e qualquer questionamento e respectiva resposta sobre matéria que não indique nem possibilite autoincriminação, sob pena de cercear-se a atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito. Não há fundamento constitucional válido para tal proceder. Assim, o convocado não pode se eximir de responder questões sobre sua identificação, por exemplo, ou qualquer outra sem relação com o que possa incriminá-lo, negando respeito às atividades legítimas e necessárias de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que presta serviço necessário ao esclarecimento de questões de interesse público.

Portanto, os direitos fundamentais que se encontram na Carta de 1988 funcionam como uma garantia do cidadão e uma barreira que limita a atuação das CPIs, numa espécie de regime jurídico constitucional dessas comissões, de forma a garantir o desenvolvimento dos seus atos dentro dos ditames legais previstos no ordenamento jurídico. Assim, resta assegurado o equilíbrio entre as prerrogativas do poder de investigação do Legislativo e os direitos dos cidadãos.

O respeito integral às garantias fundamentais do cidadão não pode ser interpretado como uma restrição às prerrogativas do Poder Legislativo na condução de investigações, desde que observado o interesse público, pois, como já foi tratado neste trabalho, a finalidade de uma comissão de inquérito é preservar o interesse da sociedade que demanda do poder público probidade e respeito à coisa pública. A nossa Suprema Corte, em inúmeras decisões em que foi chamada a se posicionar sobre atos praticados por CPIs, já asseverou, conforme se extrai do HC 240.803, que:

A conduta das Comissões Parlamentares de Inquérito deve, portanto, equilibrar os interesses investigatórios pleiteados, certamente de grande interesse público, com as garantias constitucionalmente consagradas, preservando a segurança jurídica e utilizando-se dos meios jurídicos mais razoáveis e práticos em busca de resultados satisfatórios, garantindo a plena efetividade da justiça, sob pena de desviar-se de sua finalidade constitucional. O respeito aos direitos e garantias fundamentais deve ser real e efetivo, jamais significando, porém, que a Constituição Federal estipulou verdadeira cláusula de indenidade absoluta aos investigados, para afastar a incidência dos poderes compulsórios do Estado na persecução penal, lícitamente fixados pela legislação. O absoluto e intransigente respeito às garantias fundamentais não deve, porém, ser interpretado para limitar indevidamente as competências do Congresso Nacional – por intermédio da CPI – de realizar a investigação, função de natureza essencial e que visa a garantir, também, o direito fundamental à probidade e segurança de todos os cidadãos.

O professor Rodrigo Luís Kanayama ao tratar o tema afirma:

É necessário saber quando é que poderá ocorrer uma restrição de direitos fundamentais sem que acarrete desrespeito aos preceitos constitucionais. Como visto, os direitos fundamentais são irrestringíveis, exceto se a própria Constituição permitir, apesar de haver entendimento no sentido de restrição por outros bens constitucionais que se chocariam, concretamente, aos direitos fundamentais. Para



proteger a efetividade da Constituição, poderá ser necessária a intervenção do Poder Judiciário mediante provocação do prejudicado, não sendo considerada como invasão nos assuntos internos das comissões parlamentares de inquérito, pois é preciso que os juízes mantenham a integridade do ordenamento jurídico.

Do art. 5º, XII, extrai-se o dispositivo que assegura a proteção acima mencionada e que vincula todo o poder público, nos seguintes termos: é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

Em estudo sobre o tema, o professor Rodrigo Luís Kanayama pontua que:

A antiga Lei nº 4595/64 – que foi a primeira norma brasileira a sancionar a violação do sigilo bancário – determinava em seu art. 38 que, apesar do direito de sigilo, em certos casos era possível seu afastamento, pelo Poder Judiciário ou pelas comissões parlamentares de inquérito, contanto que fossem os dados mantidos em segredo, só se permitindo o acesso às partes, punindo-se a publicidade. Por sua vez, esse dispositivo legal foi revogado com a promulgação, em 2001, da Lei Complementar nº 105, que disciplina o tema. O novo dispositivo, no mesmo sentido da antiga norma, permite que a comissão, no uso de suas atribuições, possa desconsiderar o sigilo de dados bancários para fins de instrução de inquérito se necessário for. (...) a maior parte da doutrina e da jurisprudência entende que não há violação constitucional por este dispositivo, podendo as comissões, diretamente, decretar a revelação do segredo.

Diante da relevância e importância do tema para o presente estudo, faz-se necessária a transcrição do supracitado dispositivo da Lei Complementar nº 105, de 2001:

Art. 4º O Banco Central do Brasil e a Comissão de Valores Mobiliários, nas áreas de suas atribuições, e as instituições financeiras fornecerão ao Poder Legislativo Federal as informações e os documentos sigilosos que, fundamentadamente, se fizerem necessários ao exercício de suas respectivas competências constitucionais e legais.

§1º 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.

§2º As solicitações de que trata este artigo deverão ser previamente aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito.

Aqui cabe uma importante observação que legitima a atuação das CPIs quanto às transferências de sigilo bancário, no sentido de que a decisão da comissão há de ser necessariamente motivada, o que implica dizer que não pode ser genérica, muito menos baseada em matéria jornalística. O dever de fundamentar surge para os parlamentares, uma vez que detêm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, da mesma forma que para os magistrados.

O professor Remilson Soares Candeia nos ensina que:

Acima da tutela individual dessa garantia, há de se verificar o interesse público que



envolve a obtenção dessas informações pretendidas pela comissão parlamentar de inquérito. É nesse sentido que a quebra do sigilo de dados bancários, fiscais e telefônicos deve ser precedida de fundamentação consistente e de pertinência com os assuntos apurados, sob pena de haver intervenção do Poder Judiciário para garantir eventual violação de direito. Significa dizer que há de haver fundamentadas razões para se violar essa garantia individual petrificada pelo Poder Constituinte Originário, sob pena de se ver o ato extirpado pelo órgão jurisdicional competente ou pela própria CPI.

O Supremo Tribunal Federal ao analisar o tema (MS 25.668/DF, in DJ de 4.8.2006, p. 27) corroborou o entendimento explicitado acima. Diante da importância do assunto, faz-se necessária a reprodução da ementa do mencionado mandado de segurança:

EMENTA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, FISCAL E TELEFÔNICO – AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FATOS CONCRETOS – FUNDAMENTAÇÃO GENÉRICA – INADIMISSIBILIDADE – CONTROLE JURISDICIONAL – POSSIBILIDADE – CONSEQUENTE 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 APOIA 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 sigilos bancários, fiscais e telefônicos, por traduzir medida de caráter excepcional, revela-se medida incompatível com o ordenamento constitucional, quando fundada em deliberação emanada de CPI cujo suporte decisório apoia-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. O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

O professor Rodrigo Luís Kanayama, com foco na proteção dos direitos individuais e preservação das informações obtidas, assevera que:

Após a obtenção dos dados sigilosos, como entendimento pacífico, para resguardo da imagem de testemunhas e investigados durante a atividade de investigação, faz-se necessário o sigilo das informações obtidas, seja quanto aos depoimentos ou qualquer outra forma de prova obtida, tal como dados financeiros e de comunicações. É vedada à comissão de inquérito a divulgação dessas informações.

Como é de amplo conhecimento, as CPIs têm a função de investigar comportamentos irregulares que se encontrem no espectro de atribuições que cabem ao Poder Legislativo, tendo sempre como base o interesse público que norteia o tema. Ao determinar a transferência de sigilo bancário de pessoas ou entidades envolvidas nas investigações, adentra-se numa das áreas mais sensíveis do trabalho destas comissões, uma vez que se está a mitigar a garantia constitucional relativa ao sigilo de dados. Daí a necessidade de se adotar extremo cuidado e zelo no manuseio dessas informações.

O professor Yuri Carajescov é mais uma voz que se une à doutrina que ratifica a possibilidade de transferência de sigilo por CPI, mas com a ressalva de que seja observado o



interesse da investigação:

As quebras de sigilo devem guardar relação com o objeto da investigação 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 pré-definido, 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.

A obrigação que surge para as CPIs de preservar dados relevantes para o objeto da investigação e que são protegidos por sigilo está intimamente relacionada ao respeito aos direitos fundamentais do cidadão, a fim de evitar o uso indevido das informações obtidas. Como se sabe, a divulgação de dados sigilosos, além de resultar em danos irreparáveis às pessoas investigadas, atenta contra as garantias previstas na Constituição e pode gerar responsabilização civil e criminal.

Diante desta realidade, cabe às comissões parlamentares de inquérito observar a legislação aplicável às hipóteses de transferência de sigilo de dados, bem como preservá-los contra eventuais vazamentos das informações obtidas, restando assim assegurada a legitimidade de seus atos e o respeito aos direitos constitucionalmente previstos. A estrita observância das normas que dão contorno jurídico a essas comissões é o principal alicerce que assegurará a lisura dos atos praticados pelas CPIs.

5 REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL E AS NORMAS PROCESSUAIS PENAIIS APLICÁVEIS ÀS CPIs

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF), aprovado nos termos da Resolução nº 93, de 1970, retira seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal, nos termos do art. 52, XII, c/c o art. 59, VII. As resoluções são normas jurídicas destinadas a disciplinar o regimento interno das Casas Legislativas que compõem o Congresso Nacional.

O professor João Trindade, ao abordar o tema em seu livro sobre processo legislativo constitucional, assim o descreve:

Os regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional são atos de hierarquia legal (força de lei), pois são aprovados como resoluções da Câmara, do Senado ou Congresso. Normalmente, decretos legislativos e resoluções possuem hierarquia legal, isto é, situam-se no mesmo patamar hierárquico das leis (ordinárias, complementares e delegadas).

A principal função do regimento interno do Senado Federal é disciplinar as regras sobre



a estrutura interna da Casa, detalhar os preceitos do processo legislativo, o funcionamento das suas comissões, regras sobre votações de matérias e diversos outros temas de interesse parlamentar. Seus diversos dispositivos resguardam a ordem e continuidade das atividades legislativas.

Apesar de ser uma norma sobre o regramento interno do Senado Federal, é inegável a importância jurídica do regimento interno, pois sua observância assegura legitimidade aos atos praticados pela Casa. Além disso, o descumprimento de suas normas pode vir a ser questionado por meio de uma espécie de recurso regimental chamado questão de ordem, que possibilita aos senadores impugnar alguma decisão que não tenha sido interpretada ou aplicada conforme os ditames regimentais ou sem observar algum preceito constitucional.

Ao abordar o tema relativo à criação de comissões parlamentares de inquérito, com base no art. 58, §3º, da Constituição Federal de 1988, e levando-se em conta a parte do texto que atribui aos regimentos internos das Casas legislativas a prerrogativa de dotá-las de outros poderes, o professor Ovídio Rocha Barros Sandoval explica que:

Como o dispositivo reporta aos regimentos internos das Casas do Congresso Nacional, importante fixar-se a natureza jurídica de tais normas. São elas destinadas ao ordenamento interno e ao funcionamento da Câmara e do Senado. Estão situadas num plano de subordinação hierárquica às normas constitucionais. Bem por isso, as normas regimentais devem se ajustar às regras constitucionais e não podem, sob pena de não valerem, contrapor-se a estas últimas, ou destas exorbitar. Portanto, a atuação e funcionamento das comissões parlamentares de inquérito estão limitadas pelo dispositivo constitucional, bem como pelas normas de lei especial e daquelas constantes dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Percebe-se que os regimentos internos apresentam uma natureza híbrida, ora destinados a dispor sobre o regramento da respectiva Casa, ora trazendo dispositivos que vão complementar o texto constitucional.

O ilustre Uadi Lammêgo Bulos ao tratar este assunto aponta que:

Essa constatação não lhes exime a importância. Acontece, porém, que o posicionamento hierárquico-jurídico que granjeiam é secundário em relação aos demais graus normativos. Significa dizer que preceptivos regimentais não podem insurgir-se, expressa ou implicitamente, contra normas de escalão superior, isto é, as constitucionais e as legais, sob pena de se violar a supremacia da Carta Política e o pórtico da legalidade.

Consequência disso: dispositivos regimentais só podem dispor sobre matérias que se mostrem compatíveis com a Constituição de 1988 e com os preceitos insculpidos no Código de Processo Penal, no Código Penal, na Lei nº 1579/52, só para citar esses diplomas legais adstritos de modo específico às comissões parlamentares de inquérito. Como o Legislativo, no exercício do inquérito parlamentar, deve seguir um procedimento jurídico-constitucional, sua postura deve se pautar na legalidade. Só assim será lícito o seu mister de controlar os negócios públicos em geral.

É de amplo conhecimento que a principal legislação aplicável às comissões parlamentares de inquérito é a Lei nº 1.579/52, que foi em sua quase totalidade recepcionada pela



Constituição Federal de 1988. O mencionado diploma legal detalhou os poderes de investigação das CPIs no seu art. 2º:

Art. 2º No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.

O Ministro Eros Grau, ao falar sobre a importância de se observar o princípio da legalidade para a validade dos atos das CPIs, assim se pronunciou no MS 25.908:

Os poderes de investigação atribuídos às CPIs devem ser exercidos nos termos da legalidade. A sua observância é fundamental não apenas à garantia das liberdades fundamentais – mas à própria integridade das funções – função como dever poder – das CPIs. Essas não detêm simples poder de investigar; antes, estão vinculadas ao dever de fazê-lo, e de fazê-lo dentro dos parâmetros de legalidade. Vale dizer, a ordem jurídica atribui às CPIs o dever de investigar, sem contudo exceder as margens da legalidade. Em nenhum momento se justifica a afronta a ela, seja pelos investigados, seja por quem investiga.

A Lei nº 1.579/52, conhecida como a Lei das comissões parlamentares de inquérito, e as disposições do Código de Processo Penal que, nos termos do art. 153, do RISF, terão aplicação subsidiária aos atos processuais das CPIs, servem como balizas a orientar e disciplinar o bom andamento do inquérito conduzido pelo Poder Legislativo, além de assegurar que ele ocorrerá dentro dos limites previstos na Constituição e com respeito aos direitos e garantias individuais.

Um outro diploma legal que tem relação com as comissões parlamentares de inquérito é a Lei nº 10.001/2000. Contudo, ela trata somente da prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito.

As normas processuais penais são fundamentais pois estabelecem o rito da investigação, bem como disciplinam os direitos e deveres de investigados e testemunhas. Sua observância tem como consequência a lisura dos procedimentos adotados pelas comissões, uma vez que exigem o respeito às garantias previstas na Constituição Federal.

O professor Rodrigo Luís Kanayama ao se referir sobre a legislação aplicável às CPIs aponta que:

Devido à escassez legislativa do tema, em especial quanto ao procedimento a ser adotado e aos poderes detidos pelas comissões, foram feitas remissões nos textos contitucional e legal, para que fosse possível suprir as lacunas. A Lei nº 1579/52 menciona o Código de Processo Penal como subsidiário com relação ao procedimento, enquanto a Constituição delega competência para os regimentos internos das Casas Legislativas legislarem sobre outros poderes.

A observância das normas legais e regimentais aplicáveis às comissões parlamentares de inquérito é uma medida que se impõe sobretudo porque proporcionará um parâmetro objetivo



para a condução dos trabalhos. Ao mesmo tempo em que se dará mais segurança jurídica à investigação, garantir-se-á os direitos daqueles que são chamados a depor perante essas comissões.

O Ministro Gilmar Mendes, ao falar sobre o tema em seu livro de direito constitucional, assevera que:

O Supremo Tribunal Federal teve ocasião de enunciar que a convocação de testemunhas e de indiciados deve ser feita pelo modo prescrito nos dispositivos do Código de Processo Penal sobre o chamamento de indivíduos para participar do processo. Dado o paralelo do intimado a depor numa CPI com o indivíduo chamado a depor no processo penal, ressalta-se que a oitiva deve ser realizada na comarca de domicílio do convocado. Isto é viabilizado pelo disposto na Lei nº 1579/52, que prevê que os membros da CPI se dirijam aos lugares onde se fizer necessária a sua presença. Não obstante, admite-se que a CPI convoque a Brasília quem não reside na Capital, indicando-se, contudo, que os custos de tal deslocamento devem correr por conta própria do órgão que convocou.

É importante garantir que as investigações se deem nos limites da legalidade e da justiça, bem como assegurar que as CPIs desempenhem sua função fiscalizatória e investigativa de maneira eficiente, além de se assegurar o respeito aos direitos fundamentais. Ao fazer uso dos poderes instrutórios que possuem, devem as CPIs observar as normas que disciplinam a atuação dos magistrados na condução dos seus processos, reafirmando, com esse agir, o seu papel de instrumento idôneo no controle e fiscalização do poder público.

CONCLUSÃO

Este trabalho abordou as relações das comissões parlamentares de inquérito com o Poder Judiciário e como os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 podem servir como uma limitação às decisões tomadas pelas comissões, mediante um sopesamento entre as liberdades públicas e os amplos poderes de investigação dessas comissões.

Buscou-se também analisar a origem histórica do instituto das CPIs. Diante de uma aparente falta de consenso na doutrina, optou-se pelo entendimento mais adotado pelos estudiosos, que consideram que seu surgimento se deu na Inglaterra, com a aprovação da Bill of Rights, em 1689, e com ela o estabelecimento do princípio constitucional da separação de poderes e, a partir desse momento, deu-se a formulação de prerrogativas para que o Legislativo pudesse investigar os atos do Executivo.

Em momento posterior, analisou-se como as CPIs foram tratadas em cada uma das



constituições brasileiras, desde a época do império e da primeira constituição da República, que silenciaram quanto a possibilidade de investigação pelo parlamento, até a atual Carta Política, que em seu art. 58, §3º, dilineia os pressupostos necessários para a criação de comissão de investigação. Aqui, cabe a ressalva de que, devido ao seu teor autoritário, a Constituição de 1937 não previu em seu texto a possibilidade de criação de CPIs.

Examinou-se também a fronteira entre a prerrogativa constitucional do Legislativo de realizar investigações e os limites impostos pelo Judiciário, principalmente quando esses inquéritos atingem a esfera individual de direitos do cidadão. Daí, tal qual acontece no curso de um processo judicial, surge para a comissão a obrigação de motivar a decisão que afasta o sigilo de informações que gozam dessa característica, nos termos da Constituição Federal.

A construção doutrinária e jurisprudencial que trata dos poderes postos à disposição da CPI e os direitos fundamentais do cidadão são concordantes no sentido de que, apesar de possuir amplos poderes de investigação, não pode a comissão, por ato próprio, determinar medidas constritivas de direito, como as medidas cautelares que visam a assegurar o resultado satisfatório de um processo. Para tanto, podem se valer do Poder Judiciário a fim de que adote a medida pretendida. Tais atos são protegidos pela reserva de jurisdição.

O estudo sobre as relações das comissões parlamentares de inquérito com o Poder Judiciário, com foco na preservação dos direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição de 1988, e a importância de se observar, durante a investigação, as normas prescritas no Código de Processo Penal dão a dimensão e importância de se equilibrar os poderes investigatórios dos quais essas comissões são investidas.

Como se pode constatar, mesmo nos casos em que é chamado a se pronunciar sobre algum ato tomado pela CPI, o Poder Judiciário tem agido de modo a garantir a tutela pretendida, contudo, sem esvaziar o papel investigativo da comissão. Isto assegura a prerrogativa desta de fazer valer seus poderes instrutórios e prestigia o princípio da separação dos poderes. Este sopesamento de valores busca conciliar interesses antagônicos, ao mesmo tempo que garante a harmonia nas relações entre o poder público e os cidadãos.

O respeito aos direitos fundamentais, como o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, além do de não produzir prova contra si mesmo, é uma das bases do nosso ordenamento jurídico e que deve ser respeitado em todas as esferas de poder, inclusive as CPIs. Observar essas e outras garantias previstas no texto constitucional e nas leis é medida que se impõe para evitar investigações desproporcionais que comprometam o trabalho do colegiado.



Por último, a inserção das normas de processo penal aplicadas às CPIs no regimento interno do Senado Federal se mostra como uma medida que busca parametrizar os procedimentos adotados por essas comissões. Isto aumentará a segurança jurídica nos procedimentos e ações tomados, ao mesmo tempo que fortalecerá a confiança da sociedade no procedimento investigatório realizado.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

BRASIL. **Lei nº 1579, de 18 de março de 1952**. Rio de Janeiro, 21 mar. 1952. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11579.htm. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. **Constituição (1891)**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Rio de Janeiro, 1904. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/174420>. Acesso em: 12 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição (1934)**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição (1969)**. Brasília, 17 out. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao69.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, Disponível em: [Regimento Interno - Senado Federal](#). Acesso em:



13 jan. 2025.

BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, Disponível em: [Regimento Interno – Câmara dos Deputados](#). Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Resolução nº 1, de 1970-CN. **Regimento Comum do Congresso Nacional**. Brasília, Disponível em: [Regimento Comum do Congresso Nacional](#). Acesso em: 13 jan. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: Técnica e Prática**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CANDEIA, Remilson Soares. **Controle dos Atos Praticados por CPIs**. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

CARAJELES COV, Yuri. **Comissões Parlamentares de Inquérito à Luz das Disciplinas Constitucional, Legal e Jurisprudencial Luso-Portuguesa e Brasileira**. Curitiba, 2007.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4. ed. Salvador: JusPodvim, 2020.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Comissões Parlamentares de Inquérito: Limites às Restrições aos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao Pé da Letra**. Campinas: Millennium, 2001.

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 Editor, 2007.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2023.





SENADO FEDERAL

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 2025

Dá nova redação ao § 3º, do art. 76, do Regimento Interno do Senado Federal, que altera a contagem do prazo das comissões temporárias, insere o § 5º ao art. 76 do Regimento Interno do Senado Federal, que atribui nova prerrogativa ao Presidente do Senado Federal e acrescenta os arts. 153-A a 153-H ao Regimento Interno do Senado Federal, para inserir dispositivos do Código de Processo Penal aplicáveis às comissões parlamentares de inquérito.

AUTORIA:





SENADO FEDERAL

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 2025

Dá nova redação ao § 3º, do art. 76, do Regimento Interno do Senado Federal, para alterar a contagem do prazo das comissões temporárias, insere o § 5º ao art. 76 do Regimento Interno do Senado Federal para atribuir ao Presidente do Senado a atribuição de indicar os membros das comissões parlamentares de inquérito e acrescenta os arts. 153-A a 153-H ao Regimento Interno do Senado Federal, para inserir dispositivos do Código de Processo Penal aplicáveis às comissões parlamentares de inquérito.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º Dá nova redação ao § 3º, do art. 76, do Regimento Interno do Senado Federal:

“**Art. 76.**

.....

§ 3º O prazo das comissões temporárias é contado a partir da instalação do respectivo colegiado.

.....

§ 5º Caberá ao Presidente do Senado a designação dos membros das comissões parlamentares de inquérito caso as Lideranças partidárias não façam as respectivas indicações.” (NR)

Art. 2º Acrescenta os arts. 153-A a 153-H ao Regimento Interno do Senado Federal:

“**Art. 153-A.** A testemunha prestará compromisso de dizer a verdade, sob palavra de honra, do que souber e lhe for perguntado.

§ 1º O depoimento será prestado oralmente, contudo, será permitido à testemunha breve consulta a apontamentos.



§ 2º A testemunha tomará conhecimento da pena cominada para o crime de falso testemunho, nos termos do art. 342, do Código Penal.

Art. 153-B. As testemunhas serão inquiridas uma por vez, de modo que uma não ouça o depoimento da outra, salvo na hipótese de não haver prejuízo para a investigação.

Parágrafo único. Serão reservados espaços separados para a garantia da incomunicabilidade das testemunhas antes do início da reunião.

Art. 153-C. A testemunha prestará compromisso de dizer a verdade, sob palavra de honra, do que souber e lhe for perguntado.

Art. 153-D. A testemunha, quando intimada, tem a obrigação de depor, sendo-lhe assegurado o direito ao silêncio quanto a fatos e informações que impliquem autoincriminação.

Art. 153-E. Na condução do inquérito, poderá o Presidente impugnar perguntas que não guardem relação com o fato investigado.

Art. 153-F. São direitos das testemunhas que depõem perante as CPIs:

I - Ser tratada com respeito e urbanidade;

II - Ser acompanhada por advogado durante todo o depoimento, podendo com ele se comunicar, cabendo ao Presidente fazer observar a ordem durante a reunião;

III - Ser informada sobre o direito de permanecer em silêncio, quando o depoimento puder implicar autoincriminação;

IV - Não ser submetida a constrangimentos, pressões ou interrogatórios abusivos, devendo o Presidente da CPI coibir qualquer conduta que viole este direito;

V - Solicitar pausas durante o depoimento, justificadamente, para descanso ou consulta ao advogado;

VI - Ter garantida a sua segurança e a de sua família, quando houver risco decorrente do depoimento, cabendo ao Senado Federal solicitar as medidas necessárias para proteção.



Art. 153-G. São deveres das testemunhas que depõem perante as CPIs:

I - Comparecer à reunião da CPI na data e horário designados, exceto por motivo justificado previamente comunicado e aceito pela comissão;

II - Dizer a verdade, sob pena de incorrer em crime de falso testemunho, nos termos do art. 342 do Código Penal;

III - Respeitar os membros da comissão, os servidores do Senado Federal e as demais pessoas presentes durante o depoimento;

IV - Responder às perguntas de forma clara e objetiva, exceto quando o silêncio for amparado por direito constitucional ou legal;

V - Apresentar documentos ou informações adicionais solicitados pelos membros da CPI, desde que pertinentes ao objeto da investigação e dentro dos prazos estabelecidos;

VI - Colaborar com a apuração dos fatos, sem obstruir ou dificultar o andamento dos trabalhos da CPI.

Parágrafo único. O descumprimento dos deveres previstos poderá acarretar a comunicação ao Ministério Público para adoção das medidas cabíveis, em caso de crime de falso testemunho ou obstrução da justiça.

Art. 153-H. Aos depoentes chamados a depor perante as CPIs e que residam fora do Distrito Federal, será assegurado direito à indenização de despesas com deslocamento, hospedagem e alimentação, nos termos da regulamentação do Senado Federal.”
(NR)

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





SENADO FEDERAL

JUSTIFICAÇÃO

O primeiro artigo deste projeto tem como objetivo adequar o texto do Regimento Interno com a realidade dos fatos no que diz respeito à contagem dos prazos das comissões temporárias, que se inicia com a instalação do colegiado. Atribuiu-se também ao Presidente do Senado Federal a prerrogativa de fazer as designações das comissões parlamentares de inquérito se as Lideranças partidárias não indicarem seus membros.

O segundo artigo visa estabelecer um marco normativo claro e equilibrado para o depoimento de testemunhas perante as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) do Senado Federal, garantindo tanto os direitos fundamentais das testemunhas quanto a eficácia dos trabalhos das comissões.

A regulamentação dos direitos e deveres das testemunhas é essencial para assegurar o respeito ao devido processo legal, à dignidade da pessoa humana e à busca pela verdade dos fatos, sem prejuízo da colaboração necessária ao bom andamento das investigações. Além disso, a proposta busca alinhar as práticas das CPIs aos princípios constitucionais e aos tratados internacionais de direitos humanos, reforçando a transparência e a credibilidade das investigações parlamentares.

Este projeto de resolução busca atualizar algumas normas regimentais bem como harmonizar os poderes investigativos das CPIs com as garantias processuais previstas no CPP, assegurando que as investigações sejam conduzidas com legalidade e respeito aos direitos fundamentais.

Sala das Comissões,

Senado Federal - Anexo II - Ala Senador Alexandre Costa - sala nº 19
CEP 70165-900 – Brasília / DF
Fone: (61) 3303-3490



LEGISLAÇÃO CITADA

- [urn:lex:br:senado.federal:regimento.interno:1970;1970](https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:senado.federal:regimento.interno:1970;1970)
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:senado.federal:regimento.interno:1970;1970>
- art76
- art153



Avulso do PRS XX/2025

