

PROJETO DE LEI Nº , DE 2015
(Do. Sr. Expedito Netto)

Regulamenta o § 3º do art. 58 da Constituição Federal, dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A presente Lei dispõe, na forma do art. 58, § 3º, da Constituição Federal, sobre as comissões parlamentares de inquérito no âmbito do Congresso Nacional.

Art. 2º O inquérito parlamentar, realizado por qualquer comissão parlamentar de inquérito, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância que permite à comissão parlamentar de inquérito promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos administrativos, policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração parlamentar.

Art. 3º As comissões parlamentares de inquérito constituem-se em direito subjetivo da minoria parlamentar e serão criadas pelas respectivas Casas Legislativas mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo.

§ 1º Inexistindo dúvidas sobre o atendimento dos requisitos contidos no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, a comissão parlamentar de inquérito será instalada de plano pelo Presidente da Casa Legislativa respectiva.

§ 2º O requisito constitucional concernente à observância de um terço de seus membros, no mínimo, para criação de determinada comissão parlamentar de inquérito, refere-se à subscrição do requerimento de instauração da investigação parlamentar, que traduz exigência a ser aferida no momento em que protocolado o pedido junto à Mesa da Casa legislativa.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente.

§ 4º Não será admitido o funcionamento simultâneo, na mesma Casa Legislativa, de mais de uma comissão parlamentar de inquérito que trate dos mesmos fatos determinados, devendo a precedência recair sobre aquela que for instalada primeiramente.

§ 5º A instalação de comissão parlamentar de inquérito em uma das Casas do Congresso Nacional não impede a instalação posterior de comissão parlamentar mista de inquérito no Congresso Nacional, composta por senadores e deputados federais, que objetive investigar os mesmos fatos determinados.

§ 6º A instalação de comissão parlamentar mista de inquérito no Congresso Nacional, composta por senadores e deputados federais, impede a instalação posterior de comissão parlamentar de inquérito, que trate dos mesmos fatos determinados, em qualquer das duas Casas Legislativas que a compõem.

§ 7º Os regimentos internos das Casas Legislativas disporão sobre o funcionamento simultâneo de comissões parlamentares de inquérito que tratem de fatos determinados diferentes.

Art. 4º Na constituição de cada comissão parlamentar de inquérito é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participem da respectiva Casa.

§ 1º O Presidente da respectiva Casa Legislativa promoverá a indicação dos representantes dos partidos ou bloco parlamentares que integrem a comissão parlamentar de inquérito e não tenham efetuado, no prazo regimental, a indicação de seus representantes.

§ 2º A indicação dos membros que exercerão a Presidência e a Relatoria da comissão parlamentar de inquérito será feita, preferencialmente, mediante acordo entre os líderes dos partidos e blocos que representem a maioria e os líderes dos partidos e blocos que representem a minoria na respectiva Casa Legislativa.

§ 3º Na ausência de acordo, os líderes dos partidos e blocos em maioria terão a precedência para o preenchimento de um dos cargos, cabendo aos líderes dos partidos ou blocos em minoria a indicação do cargo remanescente.

§ 4º As reuniões realizadas pelas comissões parlamentares de inquérito são públicas, ressalvadas as hipóteses previstas regimentalmente, em que houver a necessidade de reserva em determinada reunião.

Art. 5º As deliberações da comissão parlamentar de inquérito serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Art. 6º As comissões parlamentares de inquérito objetivam apurar o fato determinado ou os fatos determinados que deram origem à sua formação.

§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão.

§ 2º Na hipótese de existir mais de um fato determinado no requerimento de criação da comissão, será requisito necessário à sua instalação a existência de conexão entre eles.

§ 3º A conexão de que trata o § 2º existirá quando estiver caracterizado o nexo entre os fatos decorrente:

I – dos agentes participantes;

II – do objeto envolvido;

III – da estratégia ou plano comum;

IV – do financiamento comum das ações;

V – dos mecanismos comuns ou semelhantes de operacionalização adotados;

VI – da intenção de ocultar provas ou de conseguir a impunidade dos agentes envolvidos;

VII – da circunstância de as provas de um fato influírem nas provas de outro fato;

VIII – de outras situações que demonstrem o vínculo entre fatos determinados diversos.

§ 4º Diversos fatos relacionados a um mesmo órgão ou entidade da administração pública somente serão considerados conexos se preencherem ao menos um dos requisitos do § 3º.

§ 5º Inexistindo a conexão de que trata o § 3º, o Presidente da Casa Legislativa respectiva determinará o desmembramento do requerimento original em tantos requerimentos quantos forem os fatos determinados, sendo necessária a coleta de assinaturas para cada um desses requerimentos.

Art. 7º Os fatos novos que surgirem ao longo do trabalho da comissão parlamentar de inquérito poderão ser abrangidos por sua investigação desde que, de acordo com o § 3º do art. 6º, sejam considerados conexos com os fatos determinados inicialmente previstos no requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito.

§ 1º Serão considerados novos os fatos que não estavam inicialmente previstos no requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito e que sejam conexos a esses, ainda que sejam cronologicamente mais antigos ou que sejam de conhecimento público.

§ 2º Na hipótese de identificação de fatos novos conexos ao longo da investigação, não será necessário aditamento do requerimento inicial de criação da comissão parlamentar de inquérito para que sejam investigados no âmbito da comissão, bastando, para tanto, a deliberação do plenário da comissão.

§ 3º A investigação de fatos novos surgidos ao longo do funcionamento da comissão parlamentar de inquérito sem qualquer conexão com os fatos originais será considerada desvio de finalidade e nulos os resultados por ela obtidos.

Art. 8º As comissões parlamentares de inquérito terão os seguintes poderes de investigação, próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas:

I – requerer a convocação de Ministros, Secretários de Estado e Municipais e de Ministros dos Tribunais de Contas, observadas as competências do Congresso Nacional e de suas Casas Legislativas;

II – tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais;

III – ouvir os indiciados;

IV – promover acareações;

V – inquirir testemunhas sob compromisso;

VI – decretar a quebra de sigilo bancário, fiscal, telefônico e telemático;

VII – requisitar de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta informações e documentos;

VIII – transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença;

IX – requisitar servidores técnicos de órgãos e entidades dos Poderes Executivo e Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas da União para auxiliar nos trabalhos de investigação;

X – determinar demais diligências que considerarem necessárias.

§ 1º Ninguém pode se recusar a depor, ressalvadas as exceções previstas na legislação.

§ 2º A testemunha que demonstrar que seu depoimento colide com o dever de guardar sigilo profissional pode se recusar a depor.

§ 3º O depoimento prestado por membro de Casa Legislativa a uma comissão parlamentar de inquérito está protegido pela cláusula de inviolabilidade que tutela o legislador no desempenho do seu mandato, quando a narração dos fatos guardar íntima conexão com o exercício do ofício legislativo e com a necessidade de esclarecer os episódios objeto da investigação parlamentar.

§ 4º Qualquer pessoa investigada por comissão parlamentar de inquérito tem direito a ser assistida por advogado em todos os momentos em que a assistência for necessária, bem como a permanecer em silêncio em face do princípio constitucional da não autoincriminação.

§ 5º Não é exigido o contraditório como requisito de validade do inquérito parlamentar.

§ 6º A decisão de decretação da quebra dos sigilos prevista no inciso VI obedecerá, sob pena de nulidade, aos seguintes requisitos:

I – individualização do pedido;

II – motivação, com base em fatos concretos e causas prováveis;

III – pertinência temática;

IV – absoluta necessidade, entendida como a impossibilidade de obtenção das informações de outra forma;

V – limitação do período de investigação.

§ 7º É possível a reapresentação de requerimento de decretação de quebra de sigilos rejeitado por falta de motivação no âmbito da própria comissão parlamentar de inquérito, desde que presentes os requisitos elencados no § 6º.

Art. 9º É admissível a transferência dos sigilos contidos nos inquéritos referentes a parlamentares em tramitação no Poder Judiciário, mediante a entrega de cópias dos autos à comissão parlamentar de inquérito que a solicitar, com a ressalva de que o sigilo seja resguardado e que o acesso dos membros da comissão somente se dê aos documentos constantes dos autos cujas diligências já tenham sido encerradas.

Art. 10. Os poderes das comissões parlamentares de inquérito são limitados, sendo-lhes vedado:

I – realizar apurações genéricas e abrangentes;

II – realizar investigações por prazo indeterminado;

III – decretar a indisponibilidade dos bens pertencentes a pessoas sujeitas à investigação parlamentar;

IV – formular acusações e punir delitos;

V – determinar a perda de mandato parlamentar;

VI – desrespeitar o privilégio contra a autoincriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha;

VII – decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância;

VIII – conferir indevida publicidade a registros sobre os quais incida a cláusula de reserva derivada dos sigilos bancário, fiscal, telefônico e telemático;

IX – decretar busca domiciliar;

X – promover interceptação telefônica;

XI – convocar magistrado para depor sobre o mérito de decisão judicial por ele proferida;

XII – limitar o exercício profissional do advogado e impedir sua comunicação com o cliente no âmbito da comissão parlamentar de inquérito, em desrespeito ao previsto na Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994;

XIII – submeter a testemunha, acusado ou investigado a tratamento degradante, humilhante ou desrespeitoso;

XIV – investigar matéria da competência de outro ente da federação.

Art. 11. Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal e processual penal.

§ 1º Em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre, na forma do art. 218 do Decreto-Lei nº 3.869, de 3 de outubro de 1941, Código de Processo Penal.

§ 2º O depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta.

Art. 12. Constitui crime:

I – impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuadas, o regular funcionamento de comissão parlamentar de inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros.

Pena – a do art. 329 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal.

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

Pena – a do art. 342 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal.

Art. 13. As comissões parlamentares de inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Casa Legislativa.

§ 1º Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um.

§ 2º As comissões parlamentares de inquérito podem elaborar relatórios parciais sobre suas atividades, de modo a tornar transparente sua atividade fiscalizatória sobre fatos determinados de interesse da coletividade, vedada a divulgação desarrazoada de sigilos.

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito podem concluir pela apresentação de projeto de lei que discipline a matéria objeto de investigação ou pela apresentação de outras proposições legislativas que entender pertinentes.

§ 4º As conclusões das comissões parlamentares de inquérito serão encaminhadas, se for o caso, ao Ministério Público, para que seja promovida a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Art. 14. A divulgação de segredo decorrente da análise dos dados bancários, fiscais, telefônicos e telemáticos, seja no relatório final, seja na comunicação ao Ministério Público ou a outro órgão público, legitimada pelos fins que a motivaram, não configurará a situação de ilicitude prevista no inciso VIII, do art. 10, muito embora traduza providência revestida de absoluto grau de excepcionalidade.

Parágrafo único. É vedada a transferência para outros órgãos ou Poderes de informações obtidas mediante a quebra de sigilos por comissão parlamentar de inquérito que não teve seu relatório final submetido à deliberação.

Art. 15. Será admitida a transferência de sigilos de comissão parlamentar de inquérito que tenha tido seu relatório final aprovado para órgãos internos da respectiva Casa Legislativa, desde que a solicitação seja fundamentada e, no caso de o órgão solicitante ser outra comissão parlamentar de inquérito, haja pertinência com o fato determinado por ela investigado.

Art. 16. A incumbência da comissão parlamentar de inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo disposição regimental da respectiva Casa Legislativa que admita a prorrogação de seu funcionamento, que será limitado, em todos os casos, à data final da legislatura em que a comissão foi criada.

Art. 17. O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei e, subsidiariamente, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal.

Art. 18. A representação judicial da comissão parlamentar de inquérito, seja no polo ativo, seja no polo passivo das ações judiciais envolvendo atos da comissão, cabe ao seu Presidente.

Art. 19. Qualquer cidadão investigado por comissão parlamentar de inquérito tem direito constitucional a obter dela as informações que solicitar.

Parágrafo único. A simples menção em depoimento ao nome de uma pessoa, não lhe assegura o acesso aos autos de processo sigiloso, salvo se dessa menção decorrerem prejuízos.

Art. 20. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 21. Revoga-se a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952.

JUSTIFICAÇÃO

Passados mais de sessenta anos da publicação da Lei nº 1.579, de 1952, que *dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito*, urge a promoção de sua atualização e ampliação, tendo em vista o evidente déficit regulamentador de suas prescrições normativas em face das inovações trazidas pela Carta de 1988 e pela dinâmica da atuação parlamentar.

Diversas são as lacunas que impedem o adequado tratamento da matéria no nível legal. Em face dessas circunstâncias, tem sido o Poder Judiciário, mais especificamente o Supremo Tribunal Federal (STF), o responsável pela fixação das principais balizas referentes ao funcionamento das comissões parlamentares de inquérito (CPIs) que, de um lado, devem prover o Poder Legislativo de todos os instrumentos necessários a uma profunda investigação e, de outro, assegurar que os direitos constitucionais dos parlamentares, indiciados, testemunhas, advogados e demais interessados não sejam violados.

De fato, foi o STF, ao longo da década de 90, ao se deparar com as primeiras CPIs após o processo de redemocratização e após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – “CPI do Collor” e “CPI do Orçamento” – que fixou as principais balizas a serem seguidas pelo Poder Legislativo no desempenho de sua importante prerrogativa de investigação parlamentar.

A gravidade e relevância da matéria, que diz respeito a um especialíssimo poder de investigação dos Parlamentos, estão a determinar que o tratamento pontual e atomizado conferido pelas decisões da Suprema Corte, por mais consistentes e respeitáveis que sejam, seja substituído pela deliberação do Estado-legislador na conformação de um diploma que assegure o máximo consenso entre as forças político-partidárias com assento no

Congresso Nacional e abranja, ao máximo, as questões que ao longo dos anos têm suscitado dúvidas e insegurança jurídica no exercício dessa importante prerrogativa.

Adotamos como método essencial na elaboração deste projeto de lei o cotejamento entre as questões surgidas no funcionamento das CPIs ao longo dos últimos vinte e seis anos e as decisões de origem jurisdicional ou regimental que tentaram elucidá-las. O objetivo central da proposta é que o texto do projeto de lei seja o mais abrangente e detalhado possível.

A ideia é que o recurso ao STF seja residual a partir da promulgação da lei que resultar da eventual aprovação deste projeto de lei, diferentemente do que ocorre hoje em que, em face das imensas lacunas, a cada passo, a cada decisão, a Suprema Corte seja chamada a se manifestar sobre as opções feitas.

O Congresso Nacional deve, então, assumir o protagonismo nesse processo e dispor sobre as regras que parametrizam o funcionamento das CPIs.

Havíamos optado, inicialmente, por preservar a Lei nº 1.579, de 1952, por tratar-se de um símbolo de nossa legislação democrática. Entretanto, muitos de seus dispositivos não se acham mais consentâneos com o texto constitucional. Ademais, inúmeras são as lacunas a serem preenchidas em face da evolução do instituto e das diversas decisões tomadas no âmbito do Poder Judiciário.

Nesse sentido, submetemos aos nossos pares a presente proposição que disciplina de forma abrangente o instituto das comissões parlamentares de inquérito e, ao final, promove a expressa revogação da Lei nº 1.579, de 1952.

Isso posto, passamos a assinalar os principais aspectos do presente projeto de lei.

Em primeiro lugar, preocupamo-nos em fixar o objeto e o âmbito de abrangência do projeto (art. 1º), ao tempo em que reafirmamos a autonomia da investigação parlamentar em face de outras que eventualmente estejam ocorrendo (art.2º).

Tomamos o cuidado de tratar da questão da criação e funcionamento das comissões parlamentares de inquérito, obedecidos os requisitos constitucionais, assim como dispor sobre as hipóteses de funcionamento simultâneo de CPIs (art. 3º).

Em seguida, abordamos a composição, o funcionamento das CPIs e a escolha para os cargos de Presidente e de Relator (arts. 4º e 5º), atentos para as balizas constitucionais referentes à proporcionalidade, ao quorum de deliberação e ao fato de que as CPIs são direito subjetivo da Minoria e, como tal, esta deve, democraticamente, compor a Mesa dos trabalhos.

Reservamos espaço de destaque para dispor sobre o requisito constitucional do fato determinado, a possibilidade de o requerimento de criação de CPI prever mais do que um fato determinado, desde que esses fatos sejam conexos (art. 6º). Na disciplina dessa questão, não olvidamos dos fatos que surgem ao longo da investigação e que, dependendo da conexão com os fatos inicialmente previstos, podem ser incorporados ao escopo da CPI (art. 7º).

No âmbito do funcionamento das CPIs, os arts. 8º e 9º cuidam de seus poderes de investigação, com especial ênfase para o regramento da decretação das quebras e transferências de sigilos dos investigados.

O art. 10, por seu turno, indica de forma expressa os limites que se impõem à atuação das CPIs. Nesse sentido, é importante salientar que o art. 58, § 3º, da Constituição Federal estende às comissões parlamentares de inquérito unicamente os poderes investigatórios das autoridades judiciais. Os demais poderes – acautelatório e punitivo – e as medidas que os instrumentalizam não foram atribuídos constitucionalmente às CPIs, portanto, não há como prevê-los na legislação infraconstitucional.

O art. 11 prevê a utilização da legislação processual penal na oitiva de indiciados e testemunhas.

A questão das ações tipificadas como crimes contra o funcionamento das CPIs é elucidada no art. 12.

A conclusão dos trabalhos da CPI e as peculiaridades de seus relatórios parciais e finais são tratadas pelos arts. 13, 14 e 15 da proposição.

O prazo para funcionamento das CPIs, incluídas eventuais prorrogações, é disciplinado pelo art. 16.

O art. 17 prevê a utilização subsidiária da legislação processual penal.

O art. 18 trata da representação em juízo das CPIs.

O art. 19 prevê o direito de acesso às informações produzidas na CPI por qualquer cidadão investigado, resguardados os dados sigilosos.

O art. 20 cuida da vigência e o art. 21 promove a expressa revogação da Lei nº 1.579, de 1952.

Estamos convictos que as Excelentíssimas Senhoras Senadoras e os Excelentíssimos Senhores Senadores contribuirão para o aprimoramento desta proposição e, ao final, aprovarão o texto que será o novo marco regulatório das investigações parlamentares, elemento essencial à preservação da moralidade administrativa, sem descuidar do princípio da independência e harmonia dos Poderes, e dos direitos fundamentais de todos os envolvidos.

Sala das Sessões em, de abril de 2015.

Deputado EXPEDITO NETTO