

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.074, DE 1990

(PLS Nº 265/1989)

(Apensos os Projetos de Lei nºs. 6.817/2010, 5.588/2009, 734/2007, 2557/2003, 7123/2002, 5093/2001, 5032/2001, 5021/2001, 4019/2001, 2787/2000, 791/1999, 716/1999, 3075/1992 e 3948/1989)

Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Regis de Oliveira

I – Relatório

O projeto de lei nº 5.074, de 1990, do Senado Federal, **estabelece a constituição, o funcionamento, as atribuições e prerrogativas dos membros das Comissões Parlamentares de Inquérito.**

De igual forma, **tipifica como crime as condutas que possam impedir ou dificultar o exercício das atividades destas Comissões.**

O presente projeto apresenta como justificativa **a necessidade de atualizar a Lei nº 1.579/1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito**, porque a aludida norma está defasada e não proporciona ao Congresso Nacional os instrumentos e meios necessários para o **desempenho de suas funções de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo.**

Em razão da identidade e natureza da matéria, foram apensadas ao projeto de lei nº 5.074/1990 as seguintes propostas:

- **Projeto de Lei nº 2.557/2003**, que tipifica o crime de não comparecimento de testemunha perante Comissão Parlamentar de Inquérito.

- **Projeto de Lei nº 7.123/2002**, altera a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, com o objetivo de disciplinar o pedido de informação ao Ministério Público sobre o andamento de procedimento relativo às conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito.

- **Projeto de Lei nº 5.093/2001**, modifica o dispositivo da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.

- **Projeto de Lei nº 5.032/2001**, torna inafiançável o crime cometido contra as Comissões Parlamentares de Inquérito.

- **Projeto de Lei nº 5.021/2001**, dispõe sobre o depoimento de autoridade ou cidadão perante as comissões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e Congresso Nacional.

- **Projeto de Lei nº 4.019/2001**, dispõe sobre as atribuições e prerrogativas das Comissões Parlamentares de Inquérito.

- **Projeto de Lei nº 2.787/2000**, dispõe sobre crimes praticados contra as Comissões Parlamentares de Inquérito.

- **Projeto de Lei nº 791/1999**, estabelece pena para quem se recusar a prestar compromisso ou depor perante Comissão Parlamentar de Inquérito.

- **Projeto de Lei nº 716/1999**, acrescenta dispositivo à Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, tornando crime inafiançável a negação de testemunha em assinar o termo de compromisso perante Comissão Parlamentar de Inquérito.

- **Projeto de Lei nº 3.075/1992**, altera a redação do art. 1º, da Lei nº 1.579/1952, dispondo sobre crimes praticados contra as Comissões Parlamentares de Inquérito.

- **Projeto de Lei nº 3.948/1989**, institui o rito sumário para as ações penais decorrentes de conclusão de Comissão Parlamentar de Inquérito.

Foram apresentadas nesta Comissão as **Emendas nºs 01/1991, 02/1991, 03/1991, 04/1991, 05/1991, 01/1993, 02/1993 e 01/1995**, que visam aprimorar o projeto principal.

Finalmente, informo que **a presente complementação de voto foi necessária em razão do apensamento posterior das seguintes propostas:**

- **Projeto de lei nº 734/2007**, de autoria do deputado Flávio Dino, **que revoga a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, disciplinando integralmente a criação e o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito;**

- **Projeto de lei nº 5.588/2009**, de autoria do deputado Ademir Camilo, **que dispõe, de maneira completa, sobre o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito; e**

- **Projeto de lei nº 6.817/2010**, de iniciativa do Senado Federal, **que acrescenta inciso ao art. 4º, da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, para definir como crime o extravio ou destruição de documento objeto de investigação de Comissão Parlamentar de Inquérito.**

É o relatório.

II – Voto do Relator

O Projeto de Lei nº 5.074/1990 e os demais apensados preenchem o **requisito da constitucionalidade**, na medida em que estão em consonância com o inciso I, do artigo 22, da Magna Carta, que atribui à União competência privativa para legislar, entre outras matérias, sobre direito penal e processual penal.

De igual forma, o instrumento legislativo escolhido, **lei ordinária, é apropriado ao fim a que se destina.**

No que tange à **juridicidade, as proposições estão em conformação ao direito**, porquanto não violam normas e princípios do ordenamento jurídico vigente.

Igualmente, a **técnica legislativa empregada no projeto de lei em exame revela-se também apropriada**, visto que respeita os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Após a análise do preenchimento dos pressupostos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, passa-se a **apreciar o mérito das propostas.**

Inicialmente, é importante enaltecer a presente iniciativa, tendo em vista a necessidade de **suprir as lacunas existentes na Lei nº 1.579/1952**, que limitam a atuação dos membros das Comissões Parlamentares de Inquérito, impedindo que o Congresso Nacional exerça plenamente suas **funções institucionais de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo**, estabelecidas no inciso X, do art. 49, da Constituição Federal.

Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

*X – **fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.** (grifei)*

Sobre o tema, Alexandre de Moraes leciona¹:

*“As funções típicas do Poder Legislativo são legislar e **fiscalizar**, tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento. Desta forma, se por um lado a Constituição prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, **de outro, determina que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (CF, art. 70)**”. (grifei)*

O conceituado autor acrescenta:

*“Inclusive, a Constituição Federal autoriza a **criação de comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades***

¹ MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. São Paulo: Atlas, 1977, pág. 283.

judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, e 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, encaminhada ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (CF, art. 58, § 3º).” (grifei)

Neste sentido, relevante destacar que a presente proposta, em consonância com o texto constitucional, **atribui às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação próprios da autoridade judiciária.**

Deste modo, os membros das CPIs, para a realização de seus objetivos, **poderão determinar diligências**, como a quebra dos sigilos bancário e fiscal, a requisição de documentos e outras, similarmente a um juiz.

Ademais, o projeto em tela dirimiu, no inciso V, do art. 2º, antiga controvérsia doutrinária acerca da **extensão dos poderes dos membros das Comissões Parlamentares de Inquérito**, ao estabelecer que os **poderes de investigação de uma CPI não atingem aqueles que foram objeto de cláusula expressa de reserva de poderes atribuídos aos juizes, como, por exemplo, a prisão (art. 5º, LXI) e a interceptação das comunicações telefônicas (art. 5º, XII).**

Por outro lado, **é necessário sanar pequena imperfeição observada no art. 4º, do Projeto de Lei nº 5.074/1990**, que, em vez de estabelecer expressamente as penas privativas de liberdade impostas aos autores dos crimes elencados neste dispositivo, pune tais condutas com as sanções previstas para os delitos correspondentes, descritos no Código Penal.

Tal medida viola os princípios da reserva legal e da anterioridade, notadamente, no que tange a **taxatividade**, isto é, a obrigatoriedade da norma descrever as infrações e suas respectivas penas em todos os seus pormenores.

Como bem salientou o ilustre ex – Deputado Ibrahim Abi-Ackel em parecer elaborado a respeito, “A fórmula adotada no Projeto não é aconselhável, por impor penas, em tese, correspondentes a tipos penais que não guardam semelhança senão ocasional com os atos nele descritos”.

Da mesma forma, o projeto em discussão **não estabeleceu punição pela divulgação indevida de dados e informações obtidos durante as atividades das CPIs.**

Tais **equivocos precisam ser sanados por intermédio de emenda**, que apresento com o intuito de contribuir para o aperfeiçoamento do processo legislativo do preceito em questão.

É relevante, também, salientar que **o projeto de lei nº 5.074/1990 deve prevalecer** sobre os projetos de lei nºs. 2557/2003, 7123/2002, 5093/2001, 5032/2001, 5021/2001, 4019/2001, 2787/2000, 791/1999, 716/1999, 3075/1992 e 3948/1989, **porque é mais abrangente e contém as propostas desses projetos apensados.**

Por oportuno, registre-se que o projeto de lei nº 5.032/2001, apensado ao projeto principal, que torna inafiançável o crime cometido contra as Comissões Parlamentares de Inquérito, s.m.j., não deve prosperar, **porque tal medida é extremamente severa e, portanto, incompatível com a natureza da conduta praticada.**

Entendo, também, que as **Emendas nºs 01/1991, 02/1991, 03/1991, 04/1991, 05/1991, 01/1993, 02/1993 e 01/1995 apresentadas nesta Comissão devem ser rejeitadas, porque não estão em perfeita consonância com o projeto principal.**

Com relação ao projeto de lei nº 734/2007, de autoria do ilustre deputado Flavio Dino, **entendo que tal proposta merece prosperar, porque é inovadora e preenche as lacunas da Lei nº 1.579/1952.**

De fato, o referido projeto **concilia os direitos e garantias individuais das pessoas investigadas e a necessidade de dotar as Comissões Parlamentares de Inquérito de mecanismos eficazes para a investigação de ilícitos**, atividade inerente à competência do Congresso Nacional de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo.

Saliente-se, ainda, que o projeto **é moderno e respeita a doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, na medida em que estabelece mecanismos que proporcionam maior segurança jurídica, entre eles, se destacam: delimitação dos conceitos de fatos determinados e de fatos conexos; previsão de parâmetros para a fixação do número de membros da Comissão; fixação de termo para o encerramento dos trabalhos; estabelecimento de regras para a produção de provas; previsão expressa das garantias dos advogados.

No que tange ao projeto de lei nº 5.588/2009, de autoria do brilhante deputado Ademir Camilo, **defendo opinião que a proposta é procedente**, principalmente, porque dispõe, de maneira completa, sobre o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito no que se refere ao seu **objeto, funções, iniciativa, requisitos formais, constituição, repetição de objeto, composição, funcionamento das Comissões, prazo do inquérito, membros da comissão, poderes das comissões, contratação de serviços especializados, publicidade, notificações, inquirição dos depoentes, encargos, relatório e delitos.**

A mencionada proposta se destaca, também, porque **procura uniformizar a legislação pátria no que se refere ao funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito.**

Finalmente, no que tange ao projeto de lei nº 6.817/2010, que acrescenta inciso ao art. 4º, da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, para definir como crime o extravio ou destruição de documento objeto de investigação de Comissão Parlamentar de Inquérito, embora louvável, **entendo que tal iniciativa não merece prosperar, pois tal crime já se encontra suficientemente tipificado no Código Penal, conforme as circunstâncias, nos artigos 305, 314, 337 ou 356.**

Diante do exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, **pela aprovação do projeto de lei nº 5.074/1990, nos termos da emenda, que apresento, em anexo.**

De igual forma, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, **no mérito, pela aprovação dos projetos de lei nºs. 5.588/2009 e 734/2007.**

Finalmente, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, **no mérito, pela rejeição** dos Projetos de Lei nºs 6.817/2010, 2557/2003, 7123/2002, 5093/2001, 5021/2001, 4019/2001, 2787/2000, 791/1999, 716/1999, 3075/1992 e 3948/1989 e das Emendas nºs 01/1991, 02/1991, 03/1991, 04/1991, 05/1991, 01/1993, 02/1993 e 01/1995.

Sala da Comissão, em 16 de março de 2010.

**Deputado Regis de Oliveira
Relator**

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**Projeto de Lei nº 5.074, de 1990
(PLS Nº 265/1989)**

Dispõe sobre as Comissões
Parlamentares de Inquérito.

EMENDA

Dê-se ao art. 4º, do projeto a seguinte redação:

Art. 4º - Constitui crime:

I – Impedir a execução de Ato da Comissão Parlamentar de Inquérito ou o livre exercício das atribuições de qualquer de seus membros:

Pena – reclusão de 01 (um) a 02 (dois) anos.

§ 1º - Se o ato, em razão da resistência, não se executa:

Pena – reclusão de 02 (dois) a 03 (três) anos.

§ 2º - As penas deste artigo são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes à violência.

II – Extraviar, inutilizar ou sonegar documento à Comissão Parlamentar de Inquérito ou a funcionário que para ela realize auditoria e sindicância ou diligência:

Pena: reclusão de 02 (dois) a 04 (quatro) anos se o fato não constitui crime mais grave.

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

Pena – reclusão de 02 (dois) a 04 (quatro) anos.

§ 1º - Se o crime é cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em Comissão Parlamentar de Inquérito:

Pena – Reclusão de 02 (dois) a 06 (seis) anos.

§ 2º - As penas serão aumentadas de 1/3 (um terço) se o crime é praticado mediante suborno.

IV – Deixar de atender injustificadamente, no prazo fixado, a solicitação formulada por Comissão Parlamentar de Inquérito:

Pena - Detenção de 06 (seis) meses a 01 (um) ano.

V – Divulgar ou proporcionar condições para a divulgação indevida de informações ou dados relacionados aos fatos objeto de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Pena - reclusão de 01 (um) a 02 (dois) anos.

Sala da Comissão, em 16 de março de 2010.

Deputado Regis de Oliveira