

LEANDRO AUGUSTO DE ARAUJO CUNHA TEIXEIRA BUENO



CPI: DIREITO DE MINORIA PARLAMENTAR EFÊMERO E PODER-DEVER
SEMITÍPICO DO LEGISLATIVO

A regulação das CPIs federais, a sua função constitucional enquanto parte do processo legislativo e a proteção das minorias parlamentares após a instalação

BRASÍLIA – DF, 2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

LEANDRO AUGUSTO DE ARAUJO CUNHA TEIXEIRA BUENO

CPI: DIREITO DE MINORIA PARLAMENTAR EFÊMERO E PODER-DEVER
SEMITÍPICO DO LEGISLATIVO

A regulação das CPIs federais, a sua função constitucional enquanto parte do processo
legislativo e a proteção das minorias parlamentares após a instalação

Dissertação apresentada como requisito parcial para a
obtenção do Título de Mestre em Direito pelo Programa de
Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília

Orientador: Prof. Dr. BENEDITO CEREZZO PEREIRA
FILHO

BRASÍLIA

2025

LEANDRO AUGUSTO DE ARAUJO CUNHA TEIXEIRA BUENO

CPI: DIREITO DE MINORIA PARLAMENTAR EFÊMERO E PODER-DEVER
SEMITÍPICO DO LEGISLATIVO

A regulação das CPIs federais, a sua função constitucional enquanto parte do processo legislativo e a proteção das minorias parlamentares após a instalação

Dissertação apresentada como requisito parcial para a
obtenção do Título de Mestre em Direito pelo Programa de
Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho (Presidente)
Universidade de Brasília - UNB

Dr. Esperidião Amin Helou Filho
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Dr. Hildelis Silva Duarte Junior
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

DEDICATÓRIA

A Catarina e Teodoro,
razão primordial da minha existência
da qual partem todas as minhas boas ações,

que vocês consigam
compreender o mundo como ele é,
mas sonhem e esperancem um mundo melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade de Brasília pela oportunidade de desenvolvimento da presente pesquisa e na qual criei tantas boas lembranças ao longo desta jornada.

A todos os professores responsáveis por minha formação neste programa: Amanda Athayde, Ana Frazão, Claudia Roesler, João Costa-Neto, Juliano Zaiden Benvindo, Mamede Said Maia Filho e Menelick de Carvalho Netto, e, especialmente, ao meu orientador, Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho, um grande advogado e docente, compreensivo e amigo, que reavivou em mim a importância do pensamento livre e crítico da academia para mudar o Direito e a sociedade.

Aos membros da banca, por sua disponibilidade e contribuições a este estudo.

Aos Deputados e Senadores com quem convivi ao longo de tantas CPIs e que me permitiram formar uma visão empírica sobre essas Comissões, tão cara a este trabalho. Faço menção, em especial, a alguns dos Presidentes, Vice-Presidentes e Relatores de CPIs nas quais cuidei diretamente na condição de Secretário: Dep. Arthur Maia Filho, Sen. Carlos Viana, Sen. Davi Alcolumbre, Sen. Eliziane Gama, Sen. Humberto Costa, Sen. Izalci Luccas, Sen. Magno Malta, Sen. Omar Aziz e Sen. Randolfe Rodrigues.

Aos colegas de Senado Federal, na pessoa do Secretário-Geral da Mesa, Danilo Aguiar.

Aos meus pais, Marco e Maria Cecília, por sempre me encorajarem nos estudos. Aos meus irmãos, Livia e Rodrigo, pelo companheirismo de todas as horas.

Por fim e não menos importante, à minha esposa Naiara e aos meus filhos, Catarina e Teodoro, pela paciência e compreensão, e por me incentivarem a ser uma pessoa melhor.

ABREVIATURAS

- CF ou CF/1988 : Constituição Federal de 1988
- CPP : Código de Processo Penal
- CPI : Comissão Parlamentar De Inquérito
- CPMI : Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
- LCPI : Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito.
- RCCN : Regimento Comum do Congresso Nacional
- RICD : Regimento Interno da Câmara dos Deputados
- RISF : Regimento Interno do Senado Federal
- RQS : Requerimento do Senado Federal
- RQN : Requerimento do Congresso Nacional
- QO : Questão de Ordem

RESUMO

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são reconhecidas na jurisprudência e na doutrina como um direito público subjetivo das minorias parlamentares. Mas a casuística recente (v.g. CPMI Vegas, CPI do Futebol, CPI da Pandemia e CPMI dos Atos de 8 de Janeiro), os estudiosos mais próximos das CPIs e os agentes destas (Parlamentares, servidores, dentre outros) evidenciam que, na realidade, as minorias estão desprotegidas após a sua instalação: não conseguem investigar, eleger ou indicar cargos - Presidente, Vice e Relator -, pautar Requerimentos ou aprová-los, implementar convocações, e influenciar no Relatório Final (paradoxo). O estudo aborda (i) três paradigmas para a compreensão das CPIs federais brasileiras, (ii) três mistérios subjacentes ao seu paradoxo, e (iii) três caminhos para a solução deste. Ao tratar dos três paradigmas - constitucional, infraconstitucional e de direito comparado - nota-se um desalinhamento claro entre a Lei e a Constituição, com um texto robusto e autêntico sobre CPIs, incorporando poderes próprios de autoridade judicial, além de outros previstos nos regimentos (normas regimentais de conteúdo extroverso), e prescrevendo um fim, mediato, de busca de responsabilidade civil e criminal. Contudo, no campo infraconstitucional, há o que caracterizamos como caos normativo, sem regulação específica e atualizada, com aplicação às CPIs das normas gerais de plenários e comissões, um poder de agenda quase-absoluto do Presidente, e a problemática regência supletiva pelo Código de Processo Penal. Quanto ao direito comparado, foram verificadas algumas regulações infraconstitucionais protetivas das minorias parlamentares em CPIs, especialmente na Alemanha e Portugal, deferindo-lhes um direito efetivo à produção de evidências (requisições e depoimentos), maior representatividade nos cargos-chave e mais influência nas conclusões. Conjectura-se, a partir da empiria, que a raiz deste quadro se deva à incompreensão de três mistérios das CPIs federais brasileiras: serem elas (i) parte efetiva do processo legislativo, aplicando-se-lhes o que se tem compreendido como devido processo legislativo, destinado à tutela de direitos fundamentais; (ii) um direito de minoria parlamentar efêmero, reconhecendo-se com sinceridade a ausência absoluta de proteção ex post; e (iii) uma investigação efetiva (com a necessária distinção entre fiscalizar e investigar), inclusive de natureza criminal, diante do mencionado fim mediato, encerrando um poder-dever semitípico do Legislativo brasileiro fundamental à garantia da independência e harmonia entre os Poderes. A partir da compreensão desses mistérios, o estudo sugere três caminhos possíveis com vistas à solução: (i) a reforma dos Regimentos, com inserção de normas protetivas às minorias, como Requerimentos vinculativos e obrigatoriedade de envio formal às autoridades de relatórios da minoria; (ii) a autorregulação comum das CPIs, com o acréscimo das sugestões anteriores por meio de norma ratificada pelo Colegiado ou

contida no Requerimento germinal; e (iii) a adoção de medidas judiciais (v.g. Mandados de Segurança) pelos Parlamentares prejudicados junto ao Supremo Tribunal Federal, com vistas a assegurar, no caso concreto, uma proteção mínima à vontade das minorias após a instalação da Comissão. Por fim, conclui-se que a norma constitucional brasileira de CPIs é das mais robustas no mundo, mas não encontra guarida na anacrônica regulação infraconstitucional. Os caminhos aventados não trazem grandes novidades em relação aos avanços já promovidos noutras jurisdições (v.g. Portugal e Alemanha), possuem vantagens e desvantagens, e algumas incertezas razoáveis quanto à sua implementação, mas o estudo, ao menos, cumpre o papel de colocar o tema em debate, para a reflexão da academia e dos agentes das CPIs.

PALAVRAS-CHAVE: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR, MINORIAS PARLAMENTARES, DIREITOS DE OPOSIÇÃO, PROTEÇÃO ÀS MINORIAS

ABSTRACT

Parliamentary Committees of Inquiry (CPIs) are widely acknowledged in Brazilian jurisprudence and doctrine as a subjective public right of parliamentary minorities. Nonetheless, recent practice (v.g. *CPMI Vegas*, *CPI do Futebol*, *CPI da Pandemia* and *CPMI dos Atos de 8 de Janeiro*), researchers closer to the CPIs and the perception of its own agents (Parliament members and public servants) reveal that minorities remain unprotected after a Committee is established: they lack means to investigate, to elect or nominate leadership positions (Chair, Vice-Chair, and Rapporteur), to set up agendas, to approve requests for persons and papers, and to influence the final report (paradox). This study examines (i) three paradigms - constitutional, statutory, and comparative law - to shed light on the nature of federal CPIs in Brazil, (ii) three *mysteries* underlying its paradox; and (iii) three solutions to the related challenge. As per the first paradigm, the text of the Brazilian Constitution is robust and authentic, granting CPIs powers akin to judicial authorities, mentioning other powers to be fixed by the Rules of Congress (House and Senate), and envisioning a mediate purpose to promote civil and criminal liability. By contrast, the statutory framework is so called *chaotic*, lacking specific and modern regulation, resulting in an almost absolute agenda-setting power for the Commission Chair, an inadequate regency by norms of Committees in general and Plenary, and a problematic supplementary application of the Criminal Procedure Code. As per comparative law, certain jurisdictions, such as Germany and Portugal, offer enhanced protections for parliamentary minorities in CPIs, ensuring effective rights to produce evidence, greater representation in leadership positions, and stronger influence over outcomes. The study posits that the root cause of this paradox lies in three *mysteries* of Brazilian CPIs: (i) their effective integration into the legislative process, which shall attract what is comprehended as a *due legislative process doctrine*, oriented to safeguard fundamental rights; (ii) the ephemeris nature of this parliamentary minority right, openly recognizing the absolute absence of protection *ex post*; and (iii) their function as genuine investigative bodies (with the fundamental distinction between accountability and investigation), including a criminal scope, which leads to a semi typical power of the Brazilian Congress, essential to safeguard the independence and harmony of the branches of government. To address these issues, three remedial paths are proposed: (i) reform of internal rules to guarantee minority protections, such as binding minority orders for papers and persons, and a duty to send minority reports to authorities; (ii) voluntary self-regulation adopted by CPI members, implementing the suggestions hereto; and (iii) judicial measures (v.g. writs of mandamus) filed by affected parliamentarians before the Supreme Federal Court. Ultimately, Brazil's constitutional text on CPIs is among the most robust and

progressive worldwide, although there is a relevant incongruity with existing statutory regulation. demands urgent attention to safeguard the legitimate role of parliamentary minorities. The remedial paths proposed do not bring a great novelty as per the advances already found in foreign jurisdictions, place pros and cons, and some reasonable uncertainty regarding implementation, however the present study at least fulfills its purpose to put the topic into debate for academia and CPIs' agents.

KEYWORDS: COMMITTEE OF INQUIRY, PARLIAMENTARY INVESTIGATION, PARLIAMENTARY MINORITIES, OPPOSITION RIGHTS, PROTECTION OF MINORITIES

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	III
AGRADECIMENTOS	IV
ABREVIATURAS	V
RESUMO.....	VI
ABSTRACT	VIII
INTRODUÇÃO	1
1. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	8
1.1. Síntese	8
1.2. O Diagnóstico	11
1.2.1. CPMI-Vegas (2012)	13
1.2.2. CPI do Futebol (2015)	16
1.2.3. CPI da Pandemia (2021)	20
1.2.4. CPMI dos Atos de 8 de Janeiro (2023)	32
1.3. E se as minorias parlamentares nas CPIs forem desvairadas?	48
2. PARADIGMA CONSTITUCIONAL DAS CPIS.....	58
2.1. Síntese	58
2.2. Preliminar: por que falamos em <i>paradigmas</i> ?	64
2.3. Breve Panorama Regulatório das CPIs Pré-Constituição de 1988	65
2.4. Gênese do art. 58, §3º, da CF/1988 na Constituinte	75
2.5. A Redação do Dispositivo Constitucional Destrinchada em Aspectos e Elementos	80
2.5.1. Primeiro Aspecto: De Origem	82
2.5.1.1. Elemento nº 1 – Bicameralidade ou possibilidade de serem criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente.....	82
2.5.1.2. Elemento nº 2 - Assinatura de um terço de membros das Casas Legislativas envolvidas	83
2.5.1.3. Elemento nº 3 - Fato determinado a ser apurado.....	83

2.5.1.4.	<i>Elemento nº 4 - Prazo certo para a apuração.....</i>	98
2.5.2.	<i>Segundo Aspecto: De Meios.....</i>	100
2.5.2.1.	<i>Elemento nº 5 - Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (e suas críticas)</i>	101
2.5.2.2.	<i>Elemento nº 6 - Poderes outros previstos nos regimentos das respectivas Casas:</i>	106
2.5.3.	<i>Terceiro Aspecto: De Fins.....</i>	108
2.5.3.1.	<i>Elemento nº 7 – Apuração (imediata) de fato determinado e por prazo certo:</i>	108
2.5.3.2.	<i>Elemento nº 8 – Encaminhamento (imediato) de conclusões ao Ministério Público:</i>	109
2.5.3.3.	<i>Elemento nº 9 – Promoção (mediata) da responsabilidade civil ou criminal dos infratores.....</i>	110
2.6.	<i>O art. 47 da CF/1988 e o Princípio da Colegialidade enquanto <i>Miragem</i> do Constitucionalista</i>	111
3.	PARADIGMA INFRACONSTITUCIONAL DAS CPIS	124
3.1.	Síntese	124
3.2.	Por que Paradigma Constitucional v. Infraconstitucional nas CPIs?	126
3.3.	O Caos Normativo na Regulação Infraconstitucional das CPIs	130
3.4.	Aplicação Subsidiária do CPP e Seus Desdobramentos	135
3.5.	Normas regimentais de conteúdo extroverso por imposição constitucional: cadê?	138
3.6.	O Dois Nascimentos da CPI: Criação e Instalação.....	141
3.7.	A Interpretação nas CPIs via Questões de Ordem (QOs)	147
3.8.	Autorregulação das CPIs	153
3.9.	Agentes das CPIs e Suas Prerrogativas: Presidente, Relator, Membros e Não-Membros.....	154
3.10.	Órgãos e Servidores atuantes nas CPIs (art. 17, RICD)	164
3.11.	Requerimentos nas CPIs.....	169

3.12.	Como as CPIs apuram o fato determinado?	173
3.13.	A Complexa Rede de Partes Interessadas nas CPIs.....	178
3.14.	O Trâmite de uma CPI da instalação à aprovação do Relatório Final (e os percalços comuns das minorias parlamentares neste iter)	179
4.	PARADIGMA DE DIREITO COMPARADO SOBRE AS COMISSÕES DE INQUÉRITO	185
4.1.	Síntese	185
4.2.	Panorama geral.....	193
4.3.	Alemanha.....	200
4.4.	Argentina.....	207
4.5.	Canadá.....	208
4.6.	Chile	209
4.7.	Coréia do Sul.....	212
4.8.	Espanha	215
4.9.	Estados Unidos da América	216
4.10.	França	222
4.11.	Guiana	224
4.12.	Inglaterra.....	225
4.13.	Itália	227
4.14.	Paraguai.....	228
4.15.	Peru.....	229
4.16.	Portugal	230
4.17.	Uruguai.....	239
4.18.	Venezuela.....	241
4.19.	Outros Países Pesquisados	241
5.	TRÊS MISTÉRIOS DAS CPIS: INTEGRAÇÃO AO PROCESSO LEGISLATIVO, DIREITO DE MINORIA PARLAMENTAR EFÊMERO E PODER-DEVER SEMITÍPICO DO PARLAMENTO.....	242

5.1.	Síntese	242
5.2.	Por que falamos em <i>mistérios</i> ?	243
5.3.	Mistério nº 1 – As CPIs como Parte Integrante do Processo Legislativo	246
5.4.	Mistério nº 2 - As CPIs como Direito da Minoria Parlamentar Efêmero ...	251
5.4.1.	<i>Alguns apontamentos sobre a Cláusula de Reserva de Jurisdição</i>	259
5.5.	Mistério nº 3 - as CPIs como um Poder-Dever Semitípico do Parlamento, de Investigação (Criminal, inclusive).....	267
5.5.1.	<i>Diferenças entre Fiscalização e Investigação</i>	269
5.5.2.	<i>Poder-Dever Semitípico do Parlamento e suas Repercussões</i>	276
6.	CAMINHOS PARA A PROTEÇÃO DAS MINORIAS PARLAMENTARES APÓS A INSTALAÇÃO DAS CPIs	283
6.1.	Síntese	283
6.2.	Investigados, Testemunhas e Indiciados como Minorias Esquecidas.....	284
6.3.	Premissa: A proteção às minorias parlamentares como norte interpretativo das normas infraconstitucionais em CPIs	289
6.4.	Caminho nº 1: Nova Regulação das CPIs e Necessidade de Ordenar o Caos Normativo.....	289
6.4.1.	<i>Propostas de Normas</i>	290
6.4.1.1.	<i>Mitigação dos poderes de agenda dos Presidentes de CPIs: pauta e votação de pauta que confira mais força às Minorias.....</i>	291
6.4.1.2.	<i>Requerimentos impositivos apresentados pela minoria</i>	292
6.4.1.3.	<i>Mecanismos de incentivo a depoimentos mais produtivos.....</i>	294
6.4.1.4.	<i>Independência do Plenário</i>	296
6.4.1.5.	<i>Mecanismos de suspensão de prazos para análise documental.....</i>	298
6.4.1.6.	<i>Institucionalidade da Polícia Legislativa na análise de documentos com a emissão de relatórios padronizados</i>	298
6.4.1.7.	<i>Utilização das reuniões secretas para a preservação das investigações</i>	300
6.4.1.8.	<i>Colaboradores externos para as alas minoritárias das CPIs.....</i>	301

6.4.1.9. <i>Envio dos votos das minorias</i>	303
6.4.1.10. <i>Obrigatoriedade de envio da integralidade do acervo de documentos obtidos pela CPI ao Ministério Público</i>	303
6.4.1.11. <i>Prioridade regimental em matérias produzidas pela CPI</i>	304
6.4.1.12. <i>Garantia da participação de parlamentares mulheres nas CPIs</i>	305
6.4.1.13. <i>Delegação a subcomissões</i>	305
6.4.1.14. <i>Participação próxima do Ministério Público</i>	306
6.4.1.15. <i>Requisição de Informações com Busca e Apreensão Pré-Autorizada</i>	307
6.4.1.16. <i>Compartilhamento de Relatorias e delegação a Sub-Relatorias</i>	309
6.5. Caminho nº 2: Autorregulação das CPIs	310
6.6. Caminho nº 3: Supremo Tribunal Federal	314
7. RESPOSTA AOS QUESITOS E O FUTURO DAS CPIS FEDERAIS BRASILEIRAS	318
CONCLUSÕES	324
BIBLIOGRAFIA	327
ANEXO I	331

INTRODUÇÃO

1. O presente trabalho científico busca uma visão pragmática das CPIs no Congresso Nacional sobre um paradoxo destes colegiados: de um lado, as CPIs são reconhecidas na doutrina e na jurisprudência como um direito das minorias parlamentares; de outro, em seu funcionamento efetivo, as minorias tendem a ser alijadas das investigações - e até parecem ter se conformado com isso - porquanto não conseguem convocar pessoas, requisitar informações ou transferir sigilos, nem possuem meios materiais para investigar.
2. Em parte, o estudo liga-se à experiência deste pesquisador de mais de 14 anos de trabalho com as CPIs do Senado Federal e CPMIs.
3. Apesar dessa proximidade, tentaremos nos despir de vieses ideológicos, políticos ou partidários¹, pensando as CPIs como o importante instituto do Estado brasileiro que são, o qual

¹ A esse respeito, é necessário trazer alguma compreensão àqueles que eventualmente não sejam tão familiarizados com as atividades do Congresso.

Um sentimento deste pesquisador, compartilhado com outros servidores que atuam há anos na área de Processo Legislativo - principalmente sem o assessoramento específico a um parlamentar ou outro, a um partido ou outro -, pode ser ligado ao desenvolvimento, de certa forma, da postura do chamamos de uma espécie de *eunuco político*: vê-se tanto a política do Parlamento feita, ao vivo, e sempre com um enfoque no seu aspecto processual-legislativo (e com a compreensão do mérito apenas no que seja essencial ao desenvolvimento do assessoramento em processo-legislativo), que tudo quanto é matéria de mérito acaba naturalmente sendo colocado de lado. Tanto é verdade que mesmo servidores que se envolvem no assessoramento direto a certa atividade de um determinado parlamentar ou partido muitas vezes transitam e passam a assessorar outro parlamentar ou partido de posição oposta à do anterior, sem reserva, porque se trata de um atendimento profissional enquanto assessores legislativos. Assim, o grande interesse deste estudo não é tratar do mérito das nossas CPIs, se qualquer CPI foi boa ou ruim, se qualquer parlamentar agiu bem ou mal, mas exclusivamente do processo legislativo nesses colegiados da Câmara, do Senado e do Congresso, constituídos a partir das regras e praxes que conformam os trâmites internos ao Parlamento pelos quais uma CPI nasce, se desenvolve e morre.

Quer-se investigar, a despeito da conformação jurídico-política de uma CPI, o seu viés jurídico (regulatório), e tal viés jurídico apenas no que tange às suas normas de processo: como são instaladas, como são deliberados seus expedientes principais (plano de trabalho, Requerimentos e relatórios), como são implementados seus expedientes principais (requisições de documentos e convocações), como podem atuar os membros e não-membros de uma CPI, como pode atuar a *cúpula* da CPI (Presidente, Vice-Presidente e Relator), como é o uso da palavra, como são feitas oitivas, dentro outros temas. A ideia, na medida do possível, é verificar como tudo isso tem funcionado de acordo com as regras infraconstitucionais e a prática das CPIs, divisando se há ou não um alinhamento com o que compreendemos ser a normatização da CF/1988 a respeito desses colegiados.

Ao longo deste trabalho, tendo em vista esse enfoque de que se reveste o presente estudo - de proteção das minorias parlamentares após a instalação das CPIs -, serão feitas menções a trechos de Votos em Separado. *Votos em Separados* numa CPI, em essência, constituem posições divergentes expressas e finais, normalmente por membros de grupos minoritários da comissão, num documento paralelo ao Relatório Final, este normalmente de lavra do Relator, anteriormente indicado por uma decisão imediata e monocrática do Presidente da CPI (na prática, mediata em relação à maioria do Colegiado, que elegeu o Presidente), que tende a refletir a posição da maioria.

Assim, os Votos em Separado marcam, numa medida relevante, a posição final das minorias parlamentares numa CPI e a citação de seus trechos é feita exclusivamente em razão disso, não indicando qualquer endosso ou aprovação, parcial ou integral, do pesquisador em relação a questões de mérito.

A despeito desta pesquisa, a atuação profissional deste pesquisador enquanto servidor público, seja qual for daqui em diante, continuará a buscar o assessoramento aos parlamentares de uma determinada CPI ou CPMI com enfoque nas normas que regem o processo legislativo e sem preferências em relação a quaisquer aspectos de mérito.

foi construído no paradigma constitucional pós-1988 como uma necessidade ao equilíbrio e à harmonia entre os Poderes.

4. Embora a vivência prática do pesquisador impregne-se de um certo recorte temporal a destacar determinadas CPIs que talvez tenham sido contrárias a certos governos, é importante reconhecer que esse paradoxo dos inquéritos parlamentares se firma ao menos desde a CF/1988, cujo art. 58, §3º trouxe elementos tão relevantes às antigas *comissões de inquérito* que tendemos a considerar as *comissões parlamentares de inquérito* um instituto efetivamente novo.

5. Albergar em certa medida prerrogativas de minorias parlamentares após a instalação das CPIs demandaria que as regras de funcionamento dessas comissões sofressem algum tipo de adaptação, mas regulação infraconstitucional das CPIs foi mantida praticamente a mesma desde 1988. Tais regras não podem ser extraídas, ao menos em sua totalidade, do texto constitucional, mas parecem impactar de modo relevante os resultados desses colegiados.

6. As CPIs, como um órgão jurídico-político, muitas vezes têm os seus maus resultados imputados ao seu aspecto político, mas será que o campo jurídico e a forma como temos enxergado as CPIs partir do Direito não teriam alguma responsabilidade sobre isso?

7. É com este mote que a pesquisa é desenvolvida, para fornecer resposta - aliás, um início de resposta - em síntese, a duas indagações: primeira, haveria um dever constitucional de proteger as minorias parlamentares *ex post* instalação das CPIs? Se afirmativa a resposta à anterior, passa-se à segunda indagação: como as minorias parlamentares poderiam ser protegidas após a instalação das CPIs?

i. As CPIs existem no mundo todo ou são uma característica brasileira?

Para além disso, é importante mencionar que a posição de uma CPI ou CPMI, quanto à organização de seus trabalhos e interpretações das normas aplicáveis, firma-se por decisão do seu Presidente ou do colegiado como um todo, principalmente em Questões de Ordem e na forma regimental, de modo que não se espera nem defende que quaisquer dos atores envolvidos numa determinada CPI ou CPMI (parlamentares, julgadores, advogados, dentre outros) espelhem a sua atuação com base nesta pesquisa, tomando-a como uma verdade e imune a críticas. Logo, o entendimento ora exposto não exprime, em qualquer grau ou maneira, a posição de uma CPI específica, nem do seu órgão de assessoramento legislativo.

O desenvolvimento da pesquisa é feito com liberdade acadêmica e, na medida do possível, com a busca de uma visão das CPIs que supere a perspectiva profissional do pesquisador.

Algumas das ideias contidas no presente estudo em relação às CPIs, ao menos em parte, podem ser consideradas diferentes do conhecimento normalmente posto, como talvez a reflexão a respeito dos três aspectos e nove elementos da CPI a partir do texto do art. 58, §3º, e seu desdobramento no que chamamos de *três mistérios* vinculados a essas comissões.

Nesse sentido, busca-se introduzir essa temática ao debate acadêmico, não a anunciar como panaceia ou único caminho possível para que as CPIs, após a instalação - em relação ao direito de minoria parlamentar que entendemos que as CPIs constituem - manifestem-se e atuem de forma mais *constitucional*.

Por fim, Nelson Rodrigues já nos dizia que *o óbvio precisa ser dito* e eis o óbvio: a pesquisa é realizada dentro de um contexto acadêmico e com a liberdade própria da academia, de modo que nenhuma das ideias deste estudo reflete o posicionamento de qualquer órgão do Senado Federal ou do Congresso Nacional ligado ao pesquisador ou à Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito.

- ii. É correto tratar as CPIs brasileiras apenas como um desdobramento dos poderes implícitos do Legislativo?
- iii. Qual a distinção entre fiscalização e investigação? As CPIs fiscalizam, investigam ou fazem ambas as coisas?
- iv. A conformação das CPIs brasileiras reveste esses colegiados em certa medida de um caráter atípico no Legislativo? Se a resposta for positiva, seria adequado tratar as CPIs como um poder-dever semitípico do Legislativo?
- v. Tal semitipia justificaria a necessidade de uma regulação mais específica das CPIs, diversa daquela das comissões de um modo geral?
- vi. A CF determina que as CPIs sirvam como instrumento das minorias parlamentares?
- vii. Extrai-se da CF a determinação de que as CPIs disponham, em seu funcionamento, de certas normas contramajoritárias?
- viii. O direito comparado traria alternativas ao modelo brasileiro que pudessem resguardar em certa medida os direitos das minorias parlamentares após a instalação das CPIs?
- ix. Qual é o mister constitucional das CPIs?
- x. Considerando a normatização infraconstitucional, em especial, dos regimentos internos, as CPIs cumprem adequadamente as diretrizes dadas pela Constituição e o seu mister constitucional? O funcionamento das CPIs, após a instalação, bastante similar a outra comissão do Parlamento, sem dotar as minorias parlamentares de algumas prerrogativas contramajoritárias, alinha-se com o seu fim constitucional?
- xi. Quais poderiam ser as causas de eventual falha das CPIs no cumprimento de tais diretrizes e de seu fim constitucional?
- xii. Considerada essa eventual semitipia, as CPIs dispõem na prática de meios materiais adequados para as investigações?
- xiii. Para resguardar direitos das minorias parlamentares após a instalação da CPI, são necessárias novas normas ou há algum caminho possível exclusivamente diretamente a partir do da CF?
- xiv. A experiência de servidores do Legislativo atuantes em CPIs desde a CF-1988 poderia auxiliar na compreensão das CPIs brasileiras? A partir dessa experiência, é possível constatar algumas diferenças relevantes entre a forma de

funcionamento das CPIs atuais das mais antigas? Quais práticas das CPIs antigas poderiam ser renovadas e quais devem ser repelidas?

- xv. Quais novas normas poderiam ser implementadas no sentido de resguardar direitos das minorias parlamentares nas CPIs após a instalação?
 - xvi. A autorregulação comum às CPIs poderia albergar normas contramajoritárias ou isso seria contrário à CF?
 - xvii. Qual interpretação da CF poderia resguardar alguns direitos das minorias parlamentares e como ela poderia ser realizada?
8. Assim, na leitura deste estudo, o qual também foi produzido para a reflexão da academia, do público em geral e, especialmente, dos legisladores e do Judiciário, roga-se o leitor tenha isto em mente: as CPIs costumam ser temidas pelo Executivo e, em determinado momento histórico, um certo grupo político comporá o Executivo e poderá (ou não) compor a maioria no Congresso, influenciando as CPIs a serem eventualmente instaladas. Passados alguns anos, como é próprio das democracias, esse mesmo grupo poderá não estar no poder e ser uma minoria no Congresso, com interesse na instalação de novas CPIs.
9. Em miúdos, esse argumento no Congresso é repetido na máxima muito utilizada de que, perdoe-se talvez a indelicadeza do pesquisador, *pau que dá em Chico dá em Francisco*.
10. Enfrentar de alguma maneira esse paradoxo no funcionamento das CPIs pode não parecer racional hoje para alguns grupos políticos. Afinal, por qual razão seria conveniente a quem compõe a maioria no Legislativo aliar-se a um modo de pensar que vise a conferir algum poder adicional às minorias no âmbito de uma CPI?
11. Mas isso poderá ser conveniente no futuro, caso tais grupos passem a compor minorias, e naturalmente a desejar regras do jogo que sejam minimamente mais protetivas ao seu segmento.
12. Parece-nos que o ânimo principal a nortear uma leitura do presente estudo talvez seja, com o maior nível de sinceridade e desprendimento ideológico-partidário possível, perscrutar o que a Constituição Federal de 1988 realmente espera de todos nós ao criar um instituto tão peculiar como são as CPIs brasileiras, o qual possui apenas alguns paralelos no mundo, e uma conformação no texto nacional extremamente singular.
13. Para o desenvolvimento do tema, o estudo foi dividido em sete capítulos. De forma mais sintética, os dois primeiros capítulos trazem paradigmas normativos distintos, respectivamente, um brasileiro, do texto da Constituição de 1988 com a sua gênese, outro global, com um apanhado das regulações escritas aplicáveis a investigações parlamentares em outros países. No terceiro capítulo, dois importantes pilares normalmente ignorados pela doutrina são

desenhados: primeiro, as CPIs como um direito público subjetivo de minoria parlamentar efêmero; segundo, as CPIs como investigação, inclusive criminal, verdadeira por imposição constitucional, a atrair um poder-dever semitípico do Parlamento nacional. No quarto capítulo, as CPIs do Congresso são inseridas como parte de Processo Legislativo que requer certas mudanças estruturais, e a sua regulação infraconstitucional - caótica - é esmiuçada. No quinto, aborda-se a experiência das CPIs do passado recente, colacionando as vivências de servidores mais antigos que acompanharam a realidade desses colegiados pós-1988 que, embora sujeitos praticamente ao mesmo manto normativo, funcionavam de modo razoavelmente distinto do atual. No sexto, pensa-se a respeito do futuro, exercitando um juízo de prognóstico sobre mudanças normativas que poderiam ser implementadas para que as CPIs equacionassem mais adequadamente o mencionado paradoxo. No sétimo e último capítulo, vai-se um pouco além ao se investigar a possibilidade de que, sem qualquer alteração nas normas atualmente vigentes, sejam conferidos certos direitos às minorias parlamentares nas CPIs, extraídos diretamente da Constituição, com vistas a promover a sua participação de forma mais adequada.

14. Assim, em maior detalhe, o capítulo inicial lida com um primeiro paradigma, brasileiro: debruça-se sobre o art. 58, §3º da Constituição Federal de 1988, investigando a sua gênese na Constituinte, as inspirações em outras constituições e as críticas doutrinárias a essa redação, encerrando-se com um destrinchamento dos elementos que a compõem.

15. O capítulo subsequente aborda o segundo paradigma, de direito comparado: apanha-se de forma bastante direta como é a regulação das investigações parlamentares (e das CPIs, se aplicável) mundo afora, com uma abordagem das normas escritas pertinentes, as quais passam a compor um banco de dados anexo a este estudo. Buscar-se-á verificar as similaridades e diferenças entre as CPIs brasileiras e outros institutos estrangeiros vinculados à fiscalização e investigação parlamentar, bem como se haveria normas a conferir maior poder às minorias nesses colegiados.

16. No terceiro capítulo - talvez um dos mais relevantes - traz-se um contexto pouco notado, mas fundamental, das CPIs do Congresso, sintetizado em dois pilares. Primeiro: as CPIs como um direito constitucional das minorias parlamentares efêmero, eloquentemente defendido na jurisprudência e na doutrina, mas somente até a sua instalação. Segundo: o fato de que as CPIs, mais do que mero instrumento de fiscalização decorrente de uma teoria de poderes implícitos, como ocorre alhures, no Brasil realizam - ou deveriam realizar - investigações, inclusive criminais, não por um voluntarismo de nossos parlamentares, mas por uma imposição expressa da Constituição. Encerram, assim, um poder-dever de investigar que classifica como semitípico

no Legislativo, porquanto as atribuições de investigação criminal são normalmente dadas às polícias científicas (órgãos do executivo) e ao Ministério Público.

17. O quarto capítulo aborda em detalhe a regulação atual das CPIs do Congresso Nacional, enfatizando haver um caos normativo causado pela aplicação simultânea e relativamente desordenada dos Regimentos, da Lei 1.579/1952 e do Código de Processo Penal. Esse caos ainda impera mesmo que a Constituição tenha se referido especificamente à edição de normas regimentais bem peculiares, consideradas neste estudo como de conteúdo extroverso, as quais deveriam governar esses colegiados. Enfatiza-se, ainda, que as CPIs são parte integrante do Processo Legislativo como um todo, e esse processo, sobretudo no campo investigativo parlamentar, parece necessitar de algumas revoluções em sua estrutura (não apenas em sua forma) para que o seu mister constitucional seja adimplido.

18. No quinto capítulo escreve-se sobre o passado recente e não documentado das CPIs, com o relato de entrevistas feitas a alguns servidores públicos que trabalharam diretamente nesses colegiados. As gravações de tais entrevistas igualmente compõem anexo ao presente estudo, em sua íntegra. Essa ideia partiu do fato de este pesquisador ter frequentemente ouvido, de servidores mais antigos, histórias bastante curiosas sobre a dinâmica das CPIs do Congresso Nacional Pós-1988, as quais, embora praticamente sob o mesmo manto normativo, parecem ter funcionado de forma razoavelmente distinta. Trata-se de informações, em certa medida, não adequadamente documentadas, que podem ser úteis para a compreensão do que são e do que devem ser as CPIs nacionais.

19. No sexto capítulo é responsável por abordar futuro possível das CPIs do Congresso Nacional, caso sofram elas certos ajustes em sua regulação. A partir da compreensão ampliada do que constitui o mister constitucional das CPIs, coteja-se a visão normalmente imperante na ciência política de CPIs fortes com a perspectiva jurídico-prática de colegiados, em certa medida, bastante débeis com seriadas desvantagens em relação a investigações convencionais. Aborda-se se investigados e testemunhas seriam minorias ignoradas por esse estudo, bem como sobre o difícil debate da inserção de normas contramajoritárias em Parlamentos, que são, por definição, órgãos majoritários. Além da percepção de que as CPIs poderiam se beneficiar de outros regimes protetivos de minorias em órgãos colegiados brasileiros ou de alguns paradigmas estrangeiros, coloca-se que haveria dois caminhos para a maior proteção das minorias em CPIs após o seu funcionamento.

20. Primeiro, novas normas que ordenassem o relatado caos normativo, enfatizassem o respeito a poderes das CPIs, além de meios de ação concretos que viabilizassem as

investigações. Tais propostas de normas são colocadas em diversos itens no referenciado capítulo, compondo anexos a este estudo.

21. Noutro giro, seria possível uma derivação de normas protetivas às minorias parlamentares, em alguma medida, diretamente da Constituição Federal, assunto desenvolvido no sétimo e último capítulo. Esse caminho, embora pareça ser mais simples do que a mobilização de todo o Congresso para o diálogo inconveniente a respeito das normas contramajoritárias em CPIs, igualmente esbarra em certos limites ligados à judicialização da política e ao argumento de que seria um assunto *interna corporis*.

1. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA DE PESQUISA

1.1. Síntese

22. As CPIs constituídas pela CF/1988 evidenciam um paradoxo entre seu propósito constitucional como instrumento das minorias parlamentares e as limitações práticas que esses grupos minoritários enfrentam após a instalação. Em diversas ocasiões, as minorias encontram barreiras significativas para influenciar, mesmo de forma mínima, os rumos das investigações, especialmente em questões ligadas à aprovação de Requerimentos, acesso a informações essenciais, determinação da agenda de depoimentos e, até mesmo, a formação de uma equipe de investigação. Essas limitações têm sido atribuídas às dinâmicas políticas, pouco se falando a respeito das normas que efetivamente regem a prática desses colegiados e de sua influência direta em seu funcionamento.

23. A empiria é o recurso que usamos para demonstrar que isso de fato constitui um problema digno de atenção, o qual se manifesta nos diversos contextos de uma CPI, variantes de acordo com o seu fato determinado, governo à época, conformação dos blocos parlamentares, prazo, dentre outros aspectos. Para que não haja dúvidas de que isso constitui um desafio real, apresentamos algumas amostras ilustrativas desse desamparo das minorias parlamentares após a instalação das CPIs brasileiras. Pede-se ao leitor que, na medida do possível, desconsidere o aspecto político e de mérito das CPIs adiante elencadas, uma vez que as dinâmicas entre maioria e minoria, numa democracia, tendem a ser mutáveis: a maioria de hoje será a minoria de amanhã, e vice-versa.

24. A CPMI-Vegas (2012) é um exemplo claro de como as minorias podem ser marginalizadas. Instalada para investigar crimes ligados às Operações Vegas e Monte Carlo, a comissão demonstrou como a maioria, alinhada ao governo da época, controlava a agenda e bloqueava iniciativas minoritárias, incluindo a rejeição de Requerimentos relevantes e à formação de Sub-Relatorias que poderiam trazer uma visão mais holística dos diversos e complexos fatos analisados. Parecia haver uma intenção inicial de enfraquecimento do Governo Marconi Perillo, de Goiás, opositor à maioria, mas evolução das investigações em relação ao que foi chamado *Deltaduto* acabou tendo desdobramentos mais universais, *suprapartidários*, enfraquecendo relativamente a posição da maioria. Ao final, a comissão não chegou a um consenso e aprovou um relatório de somente duas páginas elaborado rapidamente na sala de reunião, refletindo ao mesmo tempo o estrangulamento das investigações pela maioria, e a desagregação dessa mesma maioria a partir das descobertas ligadas ao mencionado *Deltaduto*.

25. Na CPI do Futebol (2015), a tensão entre o Presidente (com seu grupo formado por mais dois ou três parlamentares) e a maioria foi marcante. Enquanto o Sen. Romário buscava avançar

nas investigações sobre a Confederação Brasileira de Futebol (CBF), a maioria bloqueava convocações e pautas sensíveis, defendendo uma CPI de viés mais propositivo e prospectivo. Essa dinâmica limitou o alcance da investigação, inclusive a partir de uma atípica interferência do Presidente da Casa Legislativa no funcionamento do órgão fracionário, ao mesmo tempo reconhecendo a legalidade e higidez de uma votação importante para a minoria, que contara com o descuido da maioria, mas determinando que ela fosse repetida em outra ocasião - provavelmente sujeita ao bloqueio do bloco majoritário. Tudo isso resultou em um trabalho desenvolvido pelo Relator, aliado à maioria, que atendeu os interesses desta, investigando pouco o passado, mas propondo mudanças prospectivas a fim de que os fatos determinados - embora a rigor não tão delibados pelo Relator, na percepção do grupo minoritário -, não se repetissem.

26. A CPI da Pandemia (2021) certamente foi muito desafiadora na medida em que revelou, num contexto nacional absolutamente exótico, um desequilíbrio mais evidente entre maiorias e minorias no inquérito parlamentar. Com um grupo majoritário coeso chamado de G7 que priorizava investigações sobre o governo federal, a minoria enfrentou dificuldades para aprovar Requerimentos e direcionar o foco para irregularidades para a transferência de verbas federais a Estados e Municípios. Apesar de avanços pontuais no acesso a evidências, fruto de um certo consenso quanto à aprovação de requisições de documentos e informações, a maior parte das demandas minoritárias - sobretudo quanto a convocações e transferências de sigilo - foi ignorada, reforçando a assimetria de poderes entre os grupos presentes numa CPI. Ademais, a minoria, além de não dispor de equipe pareia à do Relator para investigar (com servidores externos, da Polícia Federal, Tribunal de Contas de União etc.) encontrou dificuldades para acessar o amplíssimo acervo de documentos sigilosos da Comissão, em razão dos constantes bloqueios do sistema por decisão do Presidente do Colegiado, por sua vez ligados a decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de Mandados de Segurança, numa que foi das CPIs mais judicializadas.

27. A CPMI dos Atos de 8 de Janeiro (2023) igualmente trouxe à baila um clima de conflagração entre maiorias e minorias, e a investigação de questões complexas, mas igualmente destacou um esforço inédito do Presidente do colegiado para equilibrar de alguma forma as forças entre maioria e minoria, norteado por uma percepção de que a CPI não poderia deixar de se debruçar sobre alguns assuntos, sob pena da cassação de sua credibilidade pública. Embora a maioria governista mantivesse o controle sobre decisões importantes, as estratégias do Presidente - valendo-se dos poderes quase imperiais de um Presidente de CPI, normalmente utilizados para subjugar as minorias - como negociações prévias a reuniões deliberativas, com

a inserção da totalidade dos Requerimentos em caráter extrapauta -, permitiram que algumas demandas minoritárias fossem atendidas.

28. No entanto, a dependência dessas concessões reforçou a fragilidade estrutural das minorias no processo, evidenciando mais uma vez a disfuncionalidade desses colegiados ao lidar com temas mais polêmicos, na medida em que as pequenas vitórias do grupo minoritário, quando não refletiram um puro acaso, eram decorrentes do uso heterodoxo das prerrogativas regimentais do Presidente. Valendo-se do poder quase absoluto normalmente conferido ao dirigente da CPI, desfuncional por sua natureza, o Presidente fez o oposto buscando dar algum respiro às minorias e conferir-lhes alguma paridade de armas, ainda que o custo disso tenham sido recorrer a reuniões deliberativas *desprovidas de pauta*, com todos os Requerimentos inseridos extrapauta, após acaloradas discussões entre maiorias e minorias fora dos holofotes.

29. Todas essas comissões demonstram que, embora as CPIs sejam essenciais para a fiscalização e a investigação, e constituam indubitavelmente um direito público subjetivo das minorias parlamentares, estas frequentemente enfrentam restrições relevantes que comprometem o seu desempenho e do Colegiado como um todo. A concentração de poder nas mãos das maiorias, aliada a normas regimentais inespecíficas e em certos casos draconianas, impede que esses colegiados cumpram plenamente seu papel constitucional como instrumentos de equilíbrio no processo legislativo.

30. As CPIs demonstram, contudo, uma universalidade das minorias parlamentares, nas quais qualquer partido ou parlamentar, dependendo do momento histórico e do tema investigado, pode ocupar essa posição (desconfortável) minoritária, independentemente de alinhamento ao governo ou ideologia. Essa dinâmica é marcada por uma constante tensão entre maiorias e minorias, que se reflete tanto na criação quanto no funcionamento dos colegiados.

31. Historicamente, há uma repetição de estratégias por governistas e oposicionistas para influenciar ou limitar as CPIs. Quando no poder, partidos que antes utilizavam esses colegiados como ferramentas de fiscalização passam a adotar práticas para enfraquecê-los, como impedir quórum de instalação, rejeitar Requerimentos e controlar o curso das investigações.

32. Apesar dessas práticas, algumas CPIs conseguem transcender a polarização entre maioria e minoria, permitindo investigações mais cooperativas e focadas, como observado v.g. CPI da Chapecoense e CPI da Pedofilia. No entanto, trata-se de exceções que parecem resultar da temática das mencionadas Comissões, que praticamente não comportaria uma oposição possível – um contexto muito diferente de CPIs conflagradas, em que os interesses políticos frequentemente dificultam uma condução equilibrada e eficaz das investigações.

33. O Supremo Tribunal Federal tem desempenhado um papel fundamental ao estabelecer jurisprudência para limitar abusos nas CPIs, reforçando princípios como a fundamentação das decisões e o direito ao silêncio. Contudo, o desafio permanece em criar normas (ou decisões) que assegurem um equilíbrio entre maioria e minoria após a instalação de uma CPI, promovendo investigações holísticas em CPIs com fatos determinados múltiplos² e equilibradas, albergando alguns dos interesses do grupo minoritário, sem comprometer a integridade do processo legislativo.

34. Por fim, pode-se argumentar que minorias consideradas *desvairadas* não deveriam gozar de mais prerrogativas em uma CPI, porque haveria o risco de violação de direitos fundamentais, tendo em vista que o consenso majoritário garantiria um filtro maior dos possíveis abusos. Contrapõe-se a esse argumento o fato de que, na empiria, a legislação sobre abuso de autoridade tem funcionado como um freio a condutas desarrazoadas pelos membros de uma comissão. Ainda, a legislação comparada (Alemanha e Portugal) concederá prerrogativas requisitórias, com capacidade de influir na esfera jurídica de terceiros, não a membros isolados, mas a minorias qualificadas (1/4 ou 1/5). Assim, sempre o membro deve convencer alguns outros membros do Colegiado a respeito da utilidade, razoabilidade e adequação da requisição pretendida. Ademais, Requisições vinculativas das minorias, se fossem implementadas, poderiam demandar uma atuação mais incisiva dos Presidentes, não para obstar arbitrariamente a prova pretendida pela minoria, mas para devolver Requerimentos às minorias que eventualmente careçam de fundamentação adequada (*justa causa*), para ajustes. Complementarmente, o Supremo Tribunal Federal tem-se posicionado firmemente para coibir abusos das CPIs e poderia ser acionado caso alguma vontade de minorias *desvairadas* vencesse os filtros próprios da Comissão.

1.2. O Diagnóstico

35. O problema de pesquisa colocado foi este: após a instalação de uma CPI, reconhecida como um direito de minoria parlamentar, diante das normas aplicáveis e de sua composição nos

² Admissão de CPIs com fatos determinados múltiplos, conforme salientado pela Min. Rosa Weber em monocrática na importantíssima Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 32.885/DF, ligado à CPI do Metrô: (...) a jurisprudência desta Casa aponta no sentido de que mesmo na hipótese de fatos múltiplos, e desde que determinado cada um deles, resta atendida a exigência constitucional, inexistente óbice à CPI (MS 25.281-MC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, DJ 15.3.2005; MS 26.441-MC, rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 09.4.2007; MS 25.885-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJ 24.3.2006; SS 3.591-AgR, Ministro Gilmar Mendes, Presidente, decisão monocrática, DJe 20.8.2008; MS 27.496-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJe 25.8.2008; e HC 71.039/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 06.12.1996).

termos da proporcionalidade partidária, essas mesmas minorias que a constituíram tendem a ser escanteadas, sem poderes para decidir minimamente os rumos do colegiado, convocar pessoas, requisitar informações ou sigilos, e com poucos meios para investigar.

36. Este estudo tentará, sob o enfoque jurídico³, nesta ordem: (i) descrever os componentes do problema - a regulação, a jurisprudência e a doutrina que normalmente têm conformado as CPIs e a Lei que costuma conformar as comissões de investigação no mundo -, objeto principal do capítulo sobre *paradigmas*, certamente o mais volumoso; (ii) estimar quais seriam as causas desse problema, assunto do capítulo a respeito do que compreendemos com o *mistérios* das CPIs; e (iii) propor algumas soluções a esse desafio, tema do sexto capítulo, sobre *caminhos* possíveis para que esses colegiados possam cumprir a sua função constitucional.

37. Contudo, antes disso, é necessário afirmar que o problema em que se baseia a pesquisa constitui um problema real, não uma *miragem* deste pesquisador ou de terceiros.

38. Uma consulta àqueles que trabalham no Congresso e vivem as CPIs na prática provavelmente confirmará o diagnóstico acima, mas talvez seja difícil realmente descrevê-lo em termos objetivos, na medida em que as CPIs, influenciadas por sua regulação caótica (cf. parágrafo 531 em diante, p. 130), podem funcionar de modo razoavelmente diverso, de acordo com os seus componentes, Presidência e Relatoria, panorama político, fato determinado, prazos, dentre outros aspectos.

39. Busquemos, então, descrever este problema com base em algumas amostras de CPIs após a Constituição de 1988, como a CPMI-Vegas (2011), CPI do Futebol (2015), CPI da Pandemia (2021), e a CPMI dos Atos de 8 de Janeiro (2023).

40. A escolha dessas amostras parte da experiência mais próxima deste pesquisador - que trabalhou em todos estes colegiados como servidor do Senado Federal, na área de processo legislativo, Secretário da CPI nos três últimos casos -, mas igualmente privilegia colegiados mais recentes, de uma fase mais madura das CPIs⁴, que tiveram algum impacto no Governo

³ Usa-se a expressão *jurídico* não como uma vontade de compartimentalização deste estudo acadêmico exclusivamente ao campo jurídico - o qual deve prezar, como boa parte dos estudos acadêmicos, visões com alguma universalidade e que relevem outros campos do conhecimento -, mas para refletir a nossa intenção de priorizar o aspecto do Direito em relação às CPIs. No fundo, há uma percepção de que a disfuncionalidade das CPIs não se deve apenas à questão política, mas igualmente decorre do quadro normativo posto, formado pela CF/1988 e pelas normas infralegais que acabam sendo aplicadas no funcionamento destes colegiados. É claro que na CPI, jurídico-política, há um grande peso da política em sua conformação, mas há igualmente o peso do Direito, que nos parece, sob certos aspectos, negligenciado, em especial no que tange à necessidade de uma proteção às minorias parlamentares *ex post*, firmada a partir da CF/1988.

⁴ Após v.g. paradigmáticas decisões do Supremo que reconhecem as CPIs de forma pungente como um direito das minorias parlamentares v.g. seminal Mandado de Segurança nº 24.831/DF, de relatoria do eminente Min. Celso de Mello, determinando a sua instalação a despeito da contrariedade aos interesses da maioria, ou que estabeleceram os contornos do que chamamos cláusula de reserva de jurisdição aplicável a esses colegiados.

Federal e mais marcada atração da opinião pública, nos quais as tensões entre maiorias e minorias tendem a ser mais evidentes.

1.2.1. *CPMI-Vegas (2012)*

41. A **CPMI-Vegas** foi criada pelo RQN 1/2012, inicialmente com 15 Senadores e 15 Deputados, e igual número de suplentes, para investigar *práticas criminosas desvendadas pelas operações Vegas e Monte Carlo, da Polícia Federal, com envolvimento de (...) Carlinhos Cachoeira, e agentes públicos e privados*. Essa comissão contou com a Presidência do Sen. Vital do Rêgo (MDB/PB), atualmente Ministro do Tribunal de Contas da União, e Relatoria do Dep. Odair Cunha (PT/MG), ambos mais alinhados ao Executivo da ocasião.

42. Tentativas criar subcomissões ou Sub-Relatorias, por grupos minoritários de diferentes matizes, foram barradas, a exemplo da rejeição dos Requerimentos 165, 218, 568 a 570, respectivamente do Dep. Luiz Pitiman (PSDB/DF), do Dep. Rubens Bueno (CIDADANIA/PR) e da Sen. Kátia Abreu (PROGRESSISTAS/TO). Por outro lado, igualmente foi rejeitado o Requerimento 215 do Sen. Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), que pleiteava a convocação de Governador do Rio de Janeiro Sérgio Cabral, diante do que se chamou de escândalo do *Deltaduto*, que se espalhava por diversas administrações.

43. Considerando que as CPMIs se submetem a um poder de agenda de seu Presidente fortíssimo, é relevante notar que 638 Requerimentos sequer chegaram a ser pautados para apreciação, desde que questões que deveriam ser tranquilas, como a solicitações de técnicos ou documentos ao Tribunal de Contas da União e à Controladoria-Geral da União para apoio à minoria⁵, até convocações, acareações e transferências de sigilo.

44. Ao final dos trabalhos, o governo estava mais enfraquecido e o relatório do Dep. Odair Cunha (PT/MG) foi rejeitado, situação que não é comum nas CPIs, uma vez que normalmente o Relatório Final é adaptado para que se atinja um consenso mínimo entre os integrantes.

45. Além disso, foram apresentados 4 votos em separado, igualmente vencidos, pelo Dep. Onyx Lorenzoni (DEM/RS), pelo Dep. Rubens Bueno (CIDADANIA/PR), pelo Sen. Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), e dos Sen. Alvaro Dias (PSDB/PR), Cássio Cunha Lima (PSDB/PB), Cyro Miranda (PSDB/GO) e Jarbas Vasconcelos (MDB/PE), e dos Dep. Carlos Sampaio (PSDB/SP), Domingos Sávio (PSDB/MG), Vaz de Lima (PSDB/SP) e Vanderlei Macris

⁵ Lista de Requerimentos não apreciados disponível em: https://www.senado.leg.br/comissoes/documentos/SSCEPI/ReqVg_a_Apreciar.pdf, acesso em 07/01/2025.

(PSDB/SP), justamente parlamentares que não tiveram boa parte de seus Requerimentos apreciados.

46. Em seu Voto em Separado, o Dep. Rubens Bueno (CIDADANIA/PR) expressou o seu descontentamento pelo encerramento dos trabalhos contrário à vontade da minoria:

Eram precisos 180 dias para a conclusão dos trabalhos. **O esforço da minoria e do signatário deste Voto em Separado, contudo, foi em vão.** Mais do que tempo, faltou à Comissão vontade política para esgotar as principais suspeitas cujos fatos obrigariam a trilhar linhas de investigação nunca antes enfrentadas. **Os governistas, como se presumira inicialmente, tinham interesse em encerrar os trabalhos o quanto antes, sem as efetivas investigações exigidas** pela gravidade das suspeitas.⁶ (grifou-se)

47. O Sen. Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), cujo Voto em Separado trouxe seriados indiciamentos adicionais, do então Governador do Distrito Federal Agnelo Queiroz dentre outros, enfatizou a versão do Relator *oficial*:

(...) embora apresente pontos importantes (...) reflete fielmente a forma como a Comissão se comportou durante sua existência, onde **a maioria de seus membros preferiu abrir mão da competência investigatória** a eles conferida pelo §3º do art. 58 da Constituição Federal⁷. (grifou-se)

48. Em linha similar, embora pertencente a matiz política bastante diferente, o Dep. Onyx Lorenzoni (DEM/RS) consignou que:

(...) a **obstrução na aprovação de Requerimentos levou os comprometidos integrantes da Comissão a conhecerem apenas os retalhos de uma organização criminosa** articulada e muito bem estruturada. (...) **O Congresso Nacional, lamentavelmente, não desempenhou seu papel constitucional** de fiscalizar o bom e regular uso dos recursos públicos.⁸ (grifou-se)

49. Ainda, para o Sen. Álvaro Dias (PSDB/PR) e outros parlamentares do PSDB, a não indicação de Sub-Relatorias é um dos fatos que demonstraria com clareza o alijamento da oposição nas investigações da CPMI⁹.

50. Por fim, mesmo diante do volume grande de informações coletado pela CPI ao longo de seus trabalhos, sagrou-se vencedor o Voto em Separado do Dep. Luiz Pitiman (MDB/DF), único consenso possível, feito às pressas, na sala de reunião, com duas páginas, com toda a sua essência infratranscrita:

⁶ Voto em Separado do Dep. Rubens Bueno, disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643300&ts=1594029100799&disposition=inline>, p. 71-72

⁷ Voto em Separado do Sen. Randolfe Rodrigues, disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643309&ts=1594029100847&disposition=inline>, p. 7-8.

⁸ Voto em Separado do Dep. Onyx Lorenzoni, disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643291&ts=1594029100745&disposition=inline>, p. 56.

⁹ Voto em Separado do Sen. Álvaro Dias e outros, disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643282&ts=1594029100701&disposition=inline> p. 21

(...) a única solução seria encaminharmos todos os trabalhos realizados por esta CPMI para o Ministério Público Federal e para a Polícia Federal, para que, pelos meios próprios previstos em lei, possam dar prosseguimento (...) terei a consciência tranquila que não absolvi culpados e em condições ainda piores, não condenei inocentes (...)¹⁰.(grifou-se)

51. Foi necessário, inclusive, riscar - literalmente - de tal voto a proposta da formação de um grupo de dois Senadores e três Deputados para acompanhar os desdobramentos da investigação de 2013 a 2014, para que se viabilizasse a aprovação de algum relatório pela comissão.

52. Assim, a CPMI-Vegas demonstra-nos claramente que a minoria não conseguiu sequer pautar diversos Requerimentos de seu interesse, muitos até simples - para amealhar documentos ou obter servidores cedidos que lhe prestassem auxílio¹¹ -, bem como foi frustrada na formação de Sub-Relatorias ou na prorrogação do prazo do colegiado.

53. Outrossim, esse estrangulamento das minorias parece ter chegado a ponto de gerar uma desagregação significativa do bloco governista, com parlamentares mais ligados a esse matiz política, como o Dep. Rubens Bueno (CIDADANIA/PR) e o Sen. Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), apresentando votos em separado relevantemente divergentes das posições do Relator, inclusive com indiciamentos adicionais. Tudo culminou no término talvez melancólico de uma CPMI que reuniu significativo volume de documentos, mas aprovou um relatório de duas páginas e inconclusivo.

54. É evidente que a política possui grande parte nisso, mas compreendemos que as *regras do jogo* - como se verá, as normas de processo legislativo, que pertencem ao campo do Direito -, também possuem a sua parcela de culpa neste e noutros desdobramentos das CPIs mais conflagradas.

55. Essa restrição substancial às minorias é uma prática que se verifica, contudo, não apenas nas CPIs com muitos membros e ligadas a temas mais universais - como o mencionado suposto esquema de corrupção em âmbito nacional vinculado ao chamado *Deltaduto*, mas pode se perceber igualmente em colegiados menores a respeito de temas que sejam mais setoriais, como é o caso da CPI abordada logo em sequência.

¹⁰ Relatório Final da CPMI-Vegas, do Dep. Luiz Pitiman, disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4643255&ts=1594029100552&disposition=inline>

¹¹ A necessidade de apoio de investigadores externos é um problema relevante das CPIs, a ser abordado mais adiante (parágrafo 738 em diante, p. 167).

1.2.2. *CPI do Futebol (2015)*

56. A **CPI do Futebol** foi criada pelo RQS 616/2015, com sete titulares e sete suplentes, objetivando investigar a CBF e o COL¹²:

(...) em especial quanto a possíveis irregularidades em contratos feitos para a realização de partidas da seleção brasileira e de campeonatos organizados pela CBF, assim como para a realização da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014.

57. Foi presidida pelo Sen. Romário (PSB/RJ), primeiro signatário do requerimento criador, talvez um dos Presidentes mais empenhados na função investigativa, e teve como Relator o Sen. Romero Jucá (PMDB/RO), numa distribuição de cargos resultante de acordo político.

58. É interessante notar que, na atual CPI da Manipulação de Jogos e Apostas Esportivas (CPIMJAE), criada pelo RQS 158/2024 e em curso desde abril de 2024, o Sen. Romário (PSB/RJ) passou à função de Relator, talvez baseado nesta experiência pretérita da CPI do Futebol que resultou na impossibilidade aprovação de um relatório que atendesse aos anseios do grupo minoritário.

59. Isso porque, na CPI do Futebol, houve tensionamentos entre o Presidente e o Relator bastante significativos relatados pela imprensa¹³, tendo o próprio Presidente apresentado um Voto em Separado bastante divergente das conclusões da Relatoria, no qual afirma:

(...) o Relator apresentou apenas um requerimento e solicitou a senha para acesso aos dados sigilosos somente nove meses depois do começo dos trabalhos (...) **o documento apresentado pelo Relator é apenas um “faz-de-conta”**, um apanhado de propostas genéricas encomendado pela própria entidade objeto desta CPI e sem uma só denúncia ou linha de investigação. (grifou-se)

60. De fato, durante o desenrolar dos trabalhos, o Presidente contava com o apoio de apenas três parlamentares, do Sen. Randolfe Rodrigues (REDE/AP), do Sen. Humberto Costa (PT/PE) e, por vezes, do Sen. Zezé Perrela (PTB/MG), mas os demais parlamentares, que compunham a maioria do colegiado em conjunto com o Relator, tendiam a votar contrariamente aos interesses desse grupo minoritário, mesmo que isso contrariasse a vontade do Presidente.

61. Essa CPI contou com algumas situações pitorescas, a exemplo desta relatada em matéria da Agência Senado¹⁴: em 06/04/2016, a CPI conseguiu vencer a obstrução de parlamentares do

¹² Comitê Organizador Local da Copa do Mundo de 2014

¹³ Exemplificativamente, matéria da Época relata que o Presidente da comissão teria pautado quebras de sigilo de empresas e cartolas sem acordo com os demais membros, disponível em: <https://epoca.globo.com/tempo/expresso/noticia/2015/11/juca-e-romario-se-desentendem-em-cpi-do-futebol-e-pmdb-planeja-esvaziar-sessao.html>

¹⁴ <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2016/04/07/renan-determina-que-cpi-do-futebol-refaca-votacao-para-convocar-dirigentes-da-cbf>

grupo majoritário¹⁵, aprovando convocações de diversos dirigentes da CBF, com quórum apurado em lista de presença. A reunião durou ao todo apenas 2 minutos e 13 segundos¹⁶, iniciada imediatamente após a obtenção do quórum regulamentar em lista de presença, talvez com a assinatura de Parlamentares desconhecedores do que seria votado, o que não seria uma escusa válida diante da publicação da pauta.

62. Imediatamente após essa reunião deliberativa, o Sen. Ciro Nogueira (PP/PI) formulou Questão de Ordem (QO), não ao Presidente da comissão, mas ao Presidente do Senado Federal, em Plenário, *in casu*, ao Sen. Renan Calheiros (PMDB/AL), alegando que o quórum fora verificado em lista de presença, mas os parlamentares não estavam ali efetivamente.

63. Não é tão comum que os Presidentes das Casas intervenham diretamente nos seus órgãos fracionários, e questões relativas a votações de uma CPI tendem a ser resolvidas internamente, por decisão de seu Presidente e, no limite, do colegiado como um todo.

64. No dia seguinte, o Presidente do Senado Federal tomou uma decisão razoavelmente salomônica em que, em suas palavras, *deixou de deferir* a QO, mas determinou uma nova votação:

Trata-se de resposta à questão de ordem apresentada pelo Sen. Ciro Nogueira, alegando que foram deliberados vários Requerimentos de convocações na reunião da Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol, no dia 6 de abril do corrente ano, sem que houvesse quórum e requerendo à Mesa o cancelamento da referida reunião.

(...) esta Presidência teve o cuidado de verificar, por meio do sistema interno de vídeo, que as assinaturas foram devidamente colhidas na sala da Comissão, e não em suas adjacências.

É sempre importante lembrar que as reuniões das comissões do Senado Federal devem se pautar pelos princípios constitucionais, notadamente pelo princípio da transparência. Destaco que o prestígio a tais princípios se torna mais sensível no caso dos procedimentos desenvolvidos em comissões parlamentares de inquérito, dada a dimensão de seus resultados e seus poderes, próprios das autoridades judiciais, conforme constitucionalmente estabelecido. Dessa forma, temos que todas as cautelas se fazem necessárias para nortear a verificação do quórum para deliberação das comissões parlamentares de inquérito.

Diante das razões acima citadas, em face da não ocorrência de violação frontal à norma regimental, eu deixo de deferir a questão de ordem apresentada pelo Sen. Ciro Nogueira, ao tempo em que, em respeito às cautelas de necessidade de garantia do quórum, determino que a Comissão Parlamentar de Inquérito realize nova reunião para a discussão e deliberação dos Requerimentos impugnados da última reunião, a fim de que não restem dúvidas sobre a lisura e a transparência dos trabalhos parlamentares naquela Comissão, fazendo-se tudo às claras, como é da vontade deste Congresso Nacional e, com certeza, do colegiado, da Comissão Parlamentar de Inquérito, e, assim, evitar futuras

¹⁵ Então composto por representantes do PMDB, PP, DEM, PTC e PR.

¹⁶ Conforme <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/1928/reuniao/4747>

alegações de nulidade, conforme arguida na questão de ordem apresentada pelo Sen. Ciro Nogueira uma situação pitoresca.¹⁷

65. Logo após, o Sen. Randolfe Rodrigues (REDE/AP), integrante daquele grupo minoritário, interveio manifestando sua concordância, com a primeira parte da decisão somente:

Presidente, quero cumprimentar V. Ex^a pela primeira parte da decisão, porque, de fato, ficou claro, na reunião de ontem, que **o quórum foi alcançado**. Entretanto, Presidente, eu também, ao mesmo tempo, rogo a V. Ex^a a segunda parte, sobre a necessidade de nova votação na Comissão Parlamentar de Inquérito.

(...) Estava em curso um claro movimento de obstrução por parte de alguns Parlamentares membros dessa CPI, Sen. Ronaldo Caiado. O movimento de obstrução fracassou, porque se alcançou o quórum da Comissão Parlamentar de Inquérito e foram aprovados os Requerimentos de convocação de oitivas que lá estavam previstos.

Ora, é o princípio elementar do Direito que serve para o Parlamento também. **O Direito não socorre aquele que dorme. Houve uma tentativa de obstrução.** A obstrução foi derrotada pela maioria dos membros da CPI, que viabilizaram o quórum. Então, dessa natureza, parece-me que não há por que ser anulada essa decisão da Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol do dia de ontem.

Eu rogo a V. Ex^a e faço aqui esse testemunho sobre o que ocorreu na reunião de ontem, para que **seja validada essa reunião** e, caso não seja possível, que **seja submetida**, no momento mais adequado, por V. Ex^a, tal deliberação, a resposta à questão de ordem do Sen. Ciro Nogueira, **ao Plenário do Senado**. (grifou-se)

66. Fizeram coro com o Sen. Randolfe Rodrigues (REDE/AP) os demais Senadores de diversas matizes então presentes em Plenário, desprezando suas divergências político-ideológicas quanto a isso, como o Sen. Álvaro Dias (PSDB/PR) e o Sen. Ronaldo Caiado (DEM/GO), para quem se tratava *de um precedente gravíssimo (...) qualquer requerimento será colocado sub júdice*.

67. A Sen. Vanessa Graziottin (PCdoB/AM) concordou com o Sen. Ronaldo Caiado (DEM/GO):

Acho que essa decisão não é uma decisão qualquer. Eu nem conheço o mérito das convocações, não sei quais são as pessoas que estão sendo convocadas, **mas quero entrar na forma, no que aconteceu no dia de ontem.**

Temos a informação de que a CPI, numa reunião regular, fez uma votação também regular, com assinaturas, com algumas presenças, e ninguém pediu verificação. Se fomos rever essa decisão hoje, Presidente, **concordo com o Sen. Caiado**, vamos abrir um precedente muito grave. (grifou-se)

¹⁷ Conforme notas taquigráficas disponíveis em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/3802>

68. O Presidente, contudo, não transigiu, e enviou o recurso do Plenário para parecer da Comissão de Constituição de Justiça, que jamais decidiu a questão, e a CPI terminou:

Não deferi a questão de ordem, não anulei a decisão, mas mando que se faça a reprodução da votação, para que se garanta o direito daqueles que divergem de verificar a presença dos Senadores - é o que diz o Regimento, é o que diz o Regimento -, **para que não haja gol de mão**. É importante essa decisão, para que não haja gol de mão, senão, no Senado, vamos banalizar, como se faz em algumas instâncias da institucionalidade, a convocação de pessoas, a condução de pessoas. Isso, é claro, pode-se fazer, deve-se fazer. Defendo a iniciativa de todos os que fizeram isso, mas precisamos assegurar o direito daqueles que não queriam a aprovação do requerimento, para garantir a verificação. (grifou-se)

69. Efetivamente, uma das formas de a minoria *driblar* a maioria, sobretudo se conta com o poder de agenda de um Presidente do colegiado simpático à sua causa, é a votação rápida de Requerimentos de seu interesse tão logo seja atingido o número mínimo, evitando que opositores peçam verificação de quórum numa reunião que, embora possa contar com as presenças formais dos Parlamentares em lista, pode não as ter todas especificamente no momento da votação.

70. Outra técnica é, ainda, a inserção de Requerimentos extrapauta, para a surpresa dos Parlamentares eventualmente ausentes, como ocorrido na CPI do BNDES presidida pelo Sen. Davi Alcolumbre (DEM/AP) em 12/09/2017¹⁸, que logrou aprovar a convocação do então Ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, minutos após desfeita com a chegada de Parlamentares contrários. Ou seja, tal convocação foi, na mesma reunião, aprovada e rejeitada.

71. Toda essa situação da CPI do Futebol demonstra, mais uma vez, a dificuldade das minorias na condução do inquérito parlamentar, as quais, ainda que consigam contar com um Presidente aliado, dificilmente conseguirão aprovar - e manter aprovados - Requerimentos de seu interesse. Sem Requerimentos, falta material para as investigações, nem há pessoas a serem chamadas a depor, e a CPI morre lentamente.

72. Ainda, percebe-se que as minorias buscarão mesmo assim, com bastante esforço e valendo-se das regras postas, meios para fazer prevalecer em alguma medida a sua vontade, como ocorreu na fatídica reunião anulada pela Presidência do Senado.

¹⁸Conforme relato em matéria da Agência Senado, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/09/12/cpi-convoca-luciano-coutinho-e-mantega-mas-libera-lula-de-depoimento>

73. Assim, nota-se que, até numa CPI mais setorial, como a do Futebol, deixaram de ser apreciados diversos Requerimentos, inclusive de interesse do seu Presidente, porquanto dificilmente seriam aprovados¹⁹.

74. De toda sorte, em nossa visão, talvez enviesada pelo fato de termos Secretariado o mencionado colegiado, não houve irregularidades na aludida votação da CPI do Futebol, que terminou na prática por sepultá-la.

75. Tanto é que o RISF sempre estabeleceu que os pareceres seriam instruídos com as listas de presença das reuniões de comissão (art. 136) e, mais modernamente, trata do *sistema biométrico de identificação no registro de presença dos membros de comissão* (art. 108, §2º). Inobstante esse debate, trata-se de mais um exemplo de como as minorias parlamentares podem ser alijadas das investigações numa CPI.

1.2.3. *CPI da Pandemia (2021)*

76. A **CPI da Pandemia**, criada pela aglutinação do RQS 1371/2021 e RQS 1372/2021²⁰ - com primeiros signatários, respectivamente, os Sen. Randolfe Rodrigues (REDE/AP) e Eduardo Girão (PODEMOS/CE) - igualmente ilustra os apuros pelos quais a minoria passa em tais colegiados.

77. Essa comissão destinou-se à investigação em duas frentes: (i) 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, esta relativa ao RQS 1371/2021; e (ii) as possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, ligada ao RQS 1372/2021.

78. A crítica constante da minoria à maioria nesta CPI foi esta: a maioria, formada por 7 Senadores que se convencionou chamar de *Grupo dos 7* ou *G7*, teria se dedicado exclusivamente a investigar o fato determinado do RQS 1371/2021, deixando de lado o RQS 1372/2021, o qual tratava de perscrutar os repasses federais para enfrentamento da Covid nos estados da federação e municípios.

79. Novamente, cumpre reforçar que o presente estudo não lida com o mérito das investigações de uma ou outra comissão, mas busca perscrutar, com maior objetividade possível, essa dinâmica maioria-minoria nas CPIs que se forma a partir das normas aplicáveis,

¹⁹ Conforme consta da lista de Requerimentos não apreciados da CPI do Futebol, disponível em <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/1928/Requerimentos-cpi?situacao=nao-apreciados>

²⁰ Esse agregamento por conexão não chegou a ser contestado, embora já houve situação, como o caso da CPI da Petrobrás em sentido contrário, numa importantíssima decisão de lavra da Min. Rosa Wever, a ser abordada a partir do parágrafo 365 (p. 97).

e a consonância (ou não) destas regras com o que seria constitucionalmente exigido a partir da premissa de que as CPIs são um direito de minoria parlamentar.

80. Naturalmente, uma pesquisa sobre a prática das CPIs pode se impregnar de um recorte temporal mais vívido a partir da experiência do próprio pesquisador, mas quaisquer citações não implicam em adesão a uma ou a outra perspectiva presente nas CPIs ora mencionadas.

81. Em continuidade, sabe-se que na CPI da Pandemia houve a formação de um bloco majoritário bem coeso, e desta vez o Sen. Renan Calheiros (MDB/AL) e o Sen. Randolfe Rodrigues (REDE/AP) - opostos na mencionada CPI do Futebol -, estiveram alinhados, este como Vice-Presidente e aquele como Relator.

82. Ambos tiveram um trabalho bastante dedicado à CPI, que chegou a se reunir de segunda a sexta-feira, em sessões iniciadas pela manhã e terminadas à noite, assim como houve esmero dos demais membros e não-membros que acompanharam de perto o colegiado.

83. A Presidência foi do Sen. Omar Aziz (PSD/AM), que compunha o mencionado grupo majoritário, do Amazonas, estado bastante afetado pela pandemia.

84. Tratou-se de um Presidente com perfil bastante forte na defesa das prerrogativas da comissão, fato que até chegou a gerar certos atritos com o Supremo Tribunal Federal e com a advocacia, sendo frequentes a presença de representantes da Ordem dos Advogados do Brasil durante as reuniões do colegiado.

85. É forçoso reconhecer que a CPI da Pandemia representa um divisor de águas sob diversos aspectos e, em especial, a respeito da posição do Supremo Tribunal Federal em relação ao direito ao silêncio dos depoentes, criticada na doutrina²¹, com seu ápice na decisão do Min. Luiz Fux em sede de Embargos de Declaração na Medida Cautelar nos Habeas Corpus nº 204.422/DF (*Caso Emanuela Medrades*). Caberia uma breve digressão a esse respeito, diante da importância que essa decisão pode representar em relação ao direito ao silêncio numa CPI,

²¹ A esse respeito, Filipe Lovato Batich e Rhasmye El Rafih assim se pronunciam:

Em que pese a recente decisão do presidente do STF, no contexto da CPI da Pandemia, o direito ao silêncio, em razão de estar intimamente relacionado à atividade defensiva, não admite relativizações, pois a natureza jurídica de autodefesa negativa que ostenta o princípio da não autoincriminação assegura a possibilidade de inatividade do investigado ante apurações em seu desfavor, ainda que potenciais, não sendo possível que o indivíduo figure como investigado e testemunha em uma mesma persecução penal.

Ameaças de expedientes coercitivos representam uma verdadeira coação, estratégia essa típica de tradições inquisitoriais, não compatíveis com o ordenamento jurídico de países democráticos, violando a ampla defesa e do próprio devido processo legal.

Além disso, no caso de CPIs, a transmissão em rede nacional em um cenário de comoção pública em torno de um tema sensível, ameaça inclusive uma execução pública do indivíduo, ainda mais com ameaças de punição, mesmo que veladas ou infundadas. Tudo isso, não viola apenas o direito constitucional ao silêncio, mas a própria dignidade da pessoa humana, demonstrando um retrocesso injustificado. (BATICH, Filipe; EL RAFIH, Rhasmye, CPI, Supremo Tribunal Federal e o princípio da não-autoincriminação: um exame necessário, **Boletim Revista dos Tribunais Online**, v. 17/2021, n. Jul / 2021)

a qual é objeto de artigo próprio ainda no prelo: em 13/07/2021, às 10h24, teve início a reunião destinada a colher o depoimento perante a CPI da Pandemia de Emanuela Medrades, Diretora da Precisa Medicamentos, empresa então suspeita de tentar vender vacinas da Covid-19 superfaturadas ao governo brasileiro.

86. Inicialmente, Medrades sequer compareceria, e seus advogados informaram que ela optaria pelo silêncio, apesar de estar em um local próximo. Ao ser convocada para a sessão, cumpriu-se o anunciado: permaneceu em silêncio, o que gerou forte insatisfação entre os parlamentares presentes, especialmente devido ao alcance da liminar em habeas corpus que a amparava, que lhe concedeu, *exclusivamente em relação aos fatos que a incriminem*, direito de *permanecer em silêncio sobre o conteúdo das perguntas formuladas*, estabelecendo ao cabo:

Por outro lado, à luz dos fundamentos anteriormente lançados, indefiro o pedido de não comparecimento, **impondo-se, quanto aos fatos, em tese, criminosos de que a paciente seja meramente testemunha, o dever de depor e de dizer a verdade, nos termos da legislação processual penal.** (grifou-se)

87. Diante desse impasse, a reunião foi suspensa às 12h12min, para consulta ao Presidente do STF, Min. Luiz Fux, competente diante do recesso do Supremo - coloque-se que tal HC era de relatoria do Min. Roberto Barroso, mas este somente proferiu a decisão da prejudicialidade por perda de objeto em 08/2021. A nova decisão do Min. Fux correu nestes termos:

Em sua peça, o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia noticia, *verbis*, que "*a depoente compareceu hoje à reunião da CPI e se negou a responder indiscriminadamente a toda e a qualquer pergunta formulada pelos membros da Comissão.*"

(...) Com efeito, a não autoincriminação tem assento constitucional, instaurando direito subjetivo, a ser exercido por qualquer cidadão, de não produzir prova contra si mesmo. Por óbvio, **o primeiro juízo sobre o conteúdo desse direito compete ao seu próprio titular, a quem cabe a avaliação inicial sobre os impactos da produção de determinada informação sobre a sua própria esfera jurídica.** Nesse sentido, é o titular do direito quem exterioriza a primeira manifestação de vontade em relação ao exercício da não autoincriminação.

Por outro lado, **nenhum direito fundamental é absoluto, muito menos pode ser exercido para além de suas finalidades constitucionais.** Nesse ponto, às Comissões de Parlamentares de Inquérito, como autoridades investidas de poderes judiciais, recai o **poder-dever de analisar, à luz de cada caso concreto, a ocorrência de alegado abuso do exercício do direito de não-incriminação.** Se assim entender configurada a hipótese, dispõe a CPI de autoridade para a adoção fundamentada das providências legais cabíveis.

Nos estreitos limites da matéria posta no presente *habeas corpus*, ação constitucional que não comporta revolvimento de matéria fático-probatória, **não compete ao Supremo Tribunal Federal se imiscuir no conteúdo do depoimento da Paciente, muito menos supervisionar previamente o exercício das atribuições jurisdicionais exclusivas da Comissão Parlamentar de Inquérito.**

Outrossim, competete à CPI fazer cumprir os regramentos legais e regimentais, estabelecendo, para tanto, as balizas necessárias para que investigados, vítimas e testemunhas possam exercer, nos limites próprios, seus direitos fundamentais, inclusive o direito da não autoincriminação. (grifou-se)

88. Diante do *decisum*, o depoimento foi retomado às 19h48, mas a depoente declarou estar exausta e que falaria no dia seguinte, como de fato falou.

89. Essa postura resiliente do Sen. Omar Aziz (PSD/AM) na defesa das prerrogativas do colegiado contribuiu muito para que houvesse tais avanços, os quais nem sempre continuaram refletidos nas decisões monocráticas do Supremo mais recentes após a CPI da Pandemia, o que poderia ser objeto de pesquisa própria.

90. Reforçar a obrigação de todo cidadão, uma vez convocado, prestar depoimento perante uma CPI, numa posição de certa autocontenção do Supremo e de resguardo ao juízo da CPI sobre quem, na sua compreensão exclusiva e expressa em decisão colegiada, seria efetivamente um investigado ou não (e em relação a quais dos fatos determinados teria o depoente essa condição de investigado, atraindo-o à caracterização potencial de testemunha em relação aos demais fatos) parece-nos salutar às CPIs, não imune a críticas e nuances dos casos concretos. Este pesquisador compreende que tais julgados são deveras benéficos às CPIs (e prejudiciais aos depoentes), mas refletem a obrigatoriedade de prestar depoimentos *pela dor*, ou seja, em razão do risco das repercussões negativas sobre o depoente, como v.g. uma ordem de prisão por falso testemunho (*calar a verdade*) - o depoente é incentivado a falar em razão dos malefícios que poderá sofrer caso se cale. Mais adequada, entretanto, seria a adoção de mecanismos que incentivassem o depoente a falar por meio de benefícios - a criação de causas de diminuição de pena ou circunstâncias atenuantes para a pessoa que contribuísse com os trabalhos do Colegiado, para além da possibilidade de colaboração premiada – ou de forma mais neutra, *ex vi* o modelo estadunidense da possibilidade de concessão de imunidades aos depoentes, obrigados a falar, mas sem sofrer a repercussão criminal de suas falas. Tais assuntos certamente poderiam merecer uma pesquisa mais detalhada, mas são abordados em um pouco mais de profundidade a partir do parágrafo 1188 (p. 294).

91. Feita essa breve digressão, havia, assim, um grupo unido composto por 7 dos 11 titulares - Sen. Omar Aziz (PSD/AM), Randolfe Rodrigues (REDE/AP), Renan Calheiros (MDB/AL), Eduardo Braga (MDB/AM), Tasso Jereissati (PSDB/CE), Otto Alencar (PSD/BA) e Humberto

Costa (PT/PE), bem como, ao menos, pelos Suplentes Rogério Carvalho (PT-SE) e Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE)²², chamado no noticiário pela alcunha G7²³.

92. A esse respeito, dê-nos concessão para este brevíssimo adendo: conquanto os direitos das minorias parlamentares sejam por vezes tratados como *opposition rights*, nem sempre a minoria em uma CPI será contrária ao Governo.

93. Na CPMI-Vegas certamente havia uma maioria alinhada ao Governo, uma minoria desalinhada ou parcialmente desalinhada.

94. Na CPI do Futebol, sob o governo da Presidente Dilma Rousseff, os parlamentares do Partido dos Trabalhadores, como o Sen. Humberto Costa (PT/PE) e o Sen. Donizetti Nogueira (PT/TO), junto ao Sen. Randolfe Rodrigues (REDE/AP), compunham a minoria naquele colegiado.

95. Deveras, embora todos saibamos que as minorias parlamentares fazem parte das CPIs, tanto que se trata de um direito de minoria parlamentar, há uma certa fluidez e abertura para conformar qual, afinal, seria o grupo majoritário e, por conseguinte, o outro, minoritário.

96. Ainda, a minoria pode reunir parlamentares com visões de mundo e político-ideológicas díspares, os quais podem estar juntos em algumas causas da CPI, separados noutras.

97. Para além disso, as CPIs são dinâmicas, e pode haver transições de um lado ao outro, tanto que a maioria governista que fundou a mencionada CPMI-Vegas, com Presidente e Relator alinhados ao Governo, diante do desdobramento das investigações que passaram a atingir o que foi caracterizado como *Deltaduto*, com a sua universalidade,²⁴ foi a mesma maioria que não conseguiu aprovar o Relatório Final.

98. Feito o adendo, tem-se que o grupo majoritário da CPI da Pandemia contemplava 7 dos 11 titulares, incluídos ali Presidente, Relator e Vice-Presidente.

²² A suplência, embora fosse relevante quanto às manifestações e Requerimentos formulados pelos Suplentes - para além da expressividade das contribuições de muitos parlamentares não-membros, como a Sen. Eliziane Gama, Soraya Thronicke e Leila Barros, o Sen. Izalci Lucas, dentre outros -, pouco importava durante as votações, uma vez que Suplentes somente votam na ausência do Titular, e as reuniões da CPI da Pandemia, não somente deliberativas, contavam normalmente com o quórum de titulares completo.

²³ Exemplificativamente, matéria do G1: <https://g1.globo.com/politica/blog/octavio-guedes/post/2021/10/16/tres-pontos-do-relatorio-da-cpi-da-covid-dividem-g7-e-nenhum-deles-e-sobre-braga-netto.ghml>

²⁴ A esse respeito, segundo Douglas Dion, as minorias parlamentares (assim como seus direitos) podem sofrer mudanças ao longo das legislaturas:

Os direitos de minorias parlamentares dentro de uma legislatura têm uma história. Isso dificilmente é uma percepção nova: qualquer pessoa que tenha lido alguma literatura sobre raça, classe ou gênero pode reconhecer que essas categorias não são fixas, mas mudaram ao longo do tempo. Da mesma forma, os direitos das minorias dentro das legislaturas não são fixos; em vez disso, o que a minoria é capaz de fazer (o que é parcialmente constitutivo do que significa ser uma minoria) é significativamente determinado pela estrutura predominante das regras institucionais. (DION, Douglas, **Turning the legislative thumbscrew: Minority rights and procedural change in legislative politics**, [s.l.]: University of Michigan Press, 2001.)

99. O grupo minoritário, noutro giro, era composto por 4 titulares Sen. Luís Carlos Heinze (PP-RS), Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Marcos Rogério (DEM/RO), Jorginho Mello (PL/SC), além de ter, como Suplentes, o Sen. Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE), então líder do Governo Bolsonaro, e Flávio Bolsonaro (PATRIOTA/RJ).

100. Essa composição, de 7 contra 4 titulares, assegurava que esse grupo majoritário, mesmo considerando que o Presidente somente votaria os desempates, tivesse votações nominais, com certa margem de segurança, de 6 favoráveis contra 4 adversos em relação aos assuntos de seu interesse. Tanto que o placar do Relatório Final votado foi 7 a 4, com o voto do Presidente.

101. Tratou-se de um grupo na CPI majoritário e desalinhado ao Governo, de modo que eventuais críticas no sentido de que o reconhecimento dos direitos das minorias parlamentares após a instalação das CPIs geraria necessariamente mais instabilidade na relação Executivo-Legislativo, prejudicando o que se chama na Ciência Política de governabilidade, devem ser consideradas com bastante cautela.

102. De um lado, as CPIs federais podem se contrapor ao Planalto, mas de outro podem beneficiá-lo, sobretudo se houvesse uma distribuição mais equilibrada das prerrogativas dentre os seus membros.

103. Logo, atribuir maiores prerrogativas, numa CPI, a grupos minoritários de Parlamentares não necessariamente significará enfraquecer a posição do Executivo em relação ao Legislativo, mas pode até mesmo repercutir da forma oposta, fortalecendo Governos que estejam cambaleantes e à beira da lona, diante dos fatos que possam ser revelados mediante o empoderamento do grupo minoritário que seja mais alinhado ao Governo.

104. No início dos trabalhos, o Sen. Omar Aziz (PSD/AM) foi eleito Presidente da CPI da Pandemia por 8 votos contra 3 do então candidato à Presidência, Sen. Eduardo Girão (PODEMOS/CE); e o Sen. Randolfe Rodrigues (REDE/AP) foi eleito Vice-Presidente por 7 votos, contra 4 em branco²⁵.

105. Ato contínuo, o Sen. Renan Calheiros (MDB/AL) foi indicado Relator a despeito das Questões de Ordem (QO) baseadas em normas de impedimento e suspeição constantes do Código de Processo Penal (CPP) que haviam sido formuladas pelo bloco minoritário e sustentavam que este não poderia o Sen. Renan Calheiros (MDB/AL) não poderia ser membro à vista de um suposto conflito de interesses ligado a potencial investigação sobre o Governo do Estado de Alagoas, titularizado por seu filho.

²⁵ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/9956>

106. Essas QOs foram decididas pelo Sen. Omar Aziz (PSD/AM), em nossa visão acertadamente, renunciando a aplicação dessas normas da CPP ao contexto daquela CPI:

Eu indefiro a sua questão de ordem por entender o seguinte: **não existe Sen. pela metade. Todos nós somos Senadores por completo.** E o Sen. Renan tem colocado uma coisa é verdadeira: o Estado de Alagoas... Se o Sen. Renan não pode fazer parte de uma CPI, ele não é Senador. Só quem não pode fazer parte de uma CPI... Senadores.²⁶ (grifou-se)

107. É interessante notar que esse mesmo questionamento em relação a suspeição e impedimento de membros de uma CPI, com lastro no CPP, igualmente foi abordado na CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, com parte dos membros supostamente investigada por inquéritos no Supremo ligados ao objeto do colegiado.

108. A decisão do Presidente daquele colegiado, Dep. Arthur de Oliveira Maia (UNIÃO/BA), ilustra como certas posições interpretativas podem beneficiar nas CPIs, num momento, um determinado lado, noutro momento, outro, trazendo alguma impressão de equilíbrio, ainda que formada com o passar dos anos.

109. Fato é que questionamentos a respeito da composição de um determinado Colegiado sequer são da alçada do Presidente da CPI, razão pela qual essas QOs tendem a sequer ser conhecidas pelo Presidente da comissão e deveriam, em tese, ser formuladas ao Presidente da Casa, uma vez que cabe, às lideranças partidárias, indicar e, ao Presidente da Casa, designar os membros de uma CPI.

110. A CPI da Pandemia teve 1.577 Requerimentos apresentados, sendo 1.068 apreciados pelo colegiado, dos quais foram aprovados 1573 e rejeitados 4, de convocação, exclusivamente de autoria do grupo minoritário^{27 e 28}.

111. Do volume de 415 Requerimentos não apreciados - ou seja, que sequer foram pautados pelo Presidente - constam 148 ligados ao grupo minoritário, ou 35% dos Requerimentos não apreciados.

²⁶ Idem.

²⁷ 3 de convocação do Sr. Carlos Eduardo Gabas, Ex-Secretário Executivo do Consórcio Nordeste, e do Diretor-Geral da Polícia Federal Paulo Maiurino, de autoria de Senadores do grupo minoritário

²⁸ Dados disponíveis em <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2441/>

112. Desses Requerimentos, havia ao menos 67 nomes para convocação ou convite de autoria da mencionada minoria²⁹, e transferências de sigilo relativas a 4 pessoas³⁰.
113. Com esse entendimento, parte substantiva das convocações pleiteadas pela minoria não foi pautada, assim como todos os seus pedidos de transferências de sigilo.
114. Considerando o volume de Requerimentos aprovados (1.573), esse grupo minoritário logrou aprovar convocação de 33 pessoas³¹, das quais apenas 6 foram implementadas³², somente 3 delas de interesse exclusivo da minoria³³, uma vez que igualmente faziam parte de outros Requerimentos da maioria.
115. Um dos aspectos positivos da CPI da Pandemia, sobre conferir maior força às minorias, é que havia um certo consenso para que as requisições de informação, excetuadas as transferências de sigilo, fossem aprovadas, o que acabou municiando a minoria com alguns subsídios à investigação e fazendo com que a CPI passasse a dispor de um acervo gigantesco de evidências³⁴.

²⁹ Bruno Dauster, Wagner de Campos Rosário, Ivan Naatz, Sargento Lima, Mauro Marcelo Cinta Larga, Felipe de Medeiros Costa Franco, Célio Rodrigues da Silva, Alexandre Beloto Magalhães de Andrade, Luiz Antonio Possas de Carvalho, Carlos Eduardo Gabas, Edson Antônio da Silva, Peter Cassol Silveira, Parsifal de Jesus Pontes, Roberto Luiz D'Avila, Antônio Cássio Habice Prado, João Kennedy Braga, Mauro Luiz de Britto Ribeiro, Gustavo Henric Costa, Edmar Alves dos Santos, Cristiana Prestes, Rui Costa, Rodrigo Menegat, Carlos Moisés da Silva, Helton Zeferino, Douglas Borba, Márcia Pauli, Antônio Drauzio Varella, Vania Cristina Canuto Santos, Roberto Kalil, Jailor Capelossi Carneiro, Jorge Alves de Almeida Venâncio, Mateus Drumond, Guili Pech, Danilo Sérgio Carvalho Vieira, Carlo Romero Carvalho Vieira, Héctor Carvalho, Tess Lawrie, Vladimir Zelenko, Pierre Korig, Ricardo Zimmerman, Raissa Soares, João Dória, Bruno Campello de Souza, Christiano Cruz, David Almeida, David Uip, Erno Harzheim, Francisco Guilherme Emmerich, Alessandro Loiola, Breno Costa da Silva Coelho, Walter José Lessa, Marcelo Magaldi Ribeiro de Oliveira, João Gabbardo dos Reis, Lourival Nunes, João Rodrigues, Toninho Colucci, Simone Papaiz, Silvana Nobre de Lima Cabral, Roberto Zeballos, Alberto Beltrame, Renata Mesquita D'Aguiar, Ramon Santana Lopes Azevedo, Meiruze Sousa Freitas, Iohan Andrade Struck, Erika Mesquita Teixeira, Fábio Gonçalves Campos, Representante do Ministério da Defesa, Marco Aurélio Mello, Lucy Antoneli Domingos Araújo Gabriel da Rocha, Joana Maciel, Lindôra Araújo, Carlos Roberto Martins Rodrigues Sobrinho, Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, Ana Cláudia Uchoa de Albuquerque Carneiro, Ronaldo Ramos Laranjeira, Shadia Hussami Hauache Fraxe, Osnei Okumoto.

³⁰ Carlos Eduardo Gabas, Bruno Dauster Magalhães e Silva, Cristiana Prestes Taddeo.

³¹ George Joppert Netto, Andressa Fernandes Joppert, Jean Gorinchteyn, Fausto Vieira dos Santos Junior, Péricles Rodrigues do Nascimento, Antonio Jordão de Oliveira Neto, Wagner de Campos Rosário, Coronel Marcos José Rocha dos Santos, Paulo César Gomes Baraúna, Paulo Porto de Melo, Nise Hitomi Yamaguchi, João Paulo Marques dos Santos, Francisco Eduardo Cardoso Alves, Paulo Márcio Porto de Melo, Helder Barbalho, Nise Hitomi Yamaguchi, Marcellus Campelo, Wilson Lima, Ricardo Dimas Zimmermann, Francisco Eduardo Cardoso Alves, Flávio Cadegiani, Paulo Márcio Porto de Melo, Francisco Eduardo Cardoso Alves, Ailton Antônio Soligo, Marcelo Queiroga, Antonio Barra Torres, Antônio Elcio Franco Filho, Gustavo Mendes Lima Santos, Gen. Eduardo Pazuello, Francisco Araújo Filho, Antonio Barra Torres, Gonzalo Vecina Neto, Representante da White Martins na cidade de Manaus.

³² Fausto Vieira dos Santos Junior, Ricardo Dimas Zimmermann, Francisco Eduardo Cardoso Alves, Nise Hitomi Yamaguchi, Antonio Barra Torres, Marcellus Campellus.

³³ Não foram igualmente pleiteadas pelo grupo majoritário apenas as convocações de Fausto Vieira dos Santos Junior, Ricardo Dimas Zimmermann, Francisco Eduardo Cardoso Alves, aquela setorial ligada ao Estado do Amazonas, mas apresentada pelo Sen. Marcos Rogério.

³⁴ A esse respeito, vide matéria da BBC: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57576838>

116. Contudo, é imperioso notar a dificuldade das minorias de que as convocações de seu interesse fossem pautadas, aprovadas e, uma vez aprovadas, implementadas.

117. Outrossim, força registrar que nenhuma transferência de sigilo de interesse desse grupo minoritário tenha sido pautada, inobstante tenham sido apresentados apenas 4 Requerimentos de transferência de sigilo.

118. Isso, em nossa visão, é um indicativo do sentimento de conformismo que parece ter se abatido sobre as minorias em uma CPI, as quais, em linha com o ocorrido em colegiados pretéritos, tendem a contentar-se apenas com um direito à voz.

119. A ideia é esta: de que adiantaria à minoria apresentar Requerimentos de transferência de sigilo se eles sequer serão debatidos ou deliberados, considerando que a regulação infraconstitucional confere um poder de agenda quase absoluto aos Presidentes das CPIs?

120. E de que adiantaria pautar esses Requerimentos se a maioria, seguramente, os derrubaria?

121. Esse sentimento de conformismo com o *status quo* - de que as CPIs são o que são, e não podem mudar - habita as conversas daqueles que acompanham as CPIs de perto, entre as assessorias e até mesmo entre os parlamentares, muitas vezes de forma implícita, algumas de forma explícita.

122. Malgrado alguns Parlamentares de um grupo minoritário demonstrem em seus discursos nas CPIs certa força, resiliência e o avanço de suas linhas investigativas, as suas ações concretas acabam aderentes a essa perspectiva fatalista de que as minorias estão fadadas, nestes colegiados, ao sufocamento e ao fracasso. Isso não nos parece harmônico com o estabelecimento das CPIs após a CF/1988, como um novo instituto e um direito de minoria parlamentar, importante no processo legislativo e instrumento de investigação efetiva.

123. Na CPI da Pandemia, além do Relatório de lavra do Sen. Renan Calheiros (MDB/AL), que restou aprovado, foram apresentados Votos em Separado pelos Sen. Marcos Rogério (DEM/RO), Luis Carlos Heinze (PP/RS), Eduardo Girão (PODEMOS/CE), Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), Humberto Costa (PT/PE) e Eduardo Braga (MDB/AM), sendo estes três alinhados ao grupo majoritário, aqueles ao minoritário.

124. Houve, ainda, a apresentação de uma sugestão complementar pelo Sen. Izalci Lucas (PSDB/DF), não-membro do colegiado, sendo que todos esses Votos em Separado, evidenciando como se tratava de um colegiado polêmico, sofreram certos ajustes até a votação final³⁵.

³⁵ <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2441/mna/relatorios>

125. O Voto em Separado do Sen. Luis Carlos Heinze (PP/RS) assim se posiciona a respeito da posição majoritária da CPI:

Inúteis serão as conclusões da CPI, pelas repetidas demonstrações da parcialidade de sua condução e dos que integravam o GRUPO DOS SETE. Além disso, **por serem maioria na Comissão, decidiram, deliberadamente, prevaricar, não investigando parte relevante do objeto da CPI, relativa aos recursos federais destinados a Estados e Municípios que, por essa conduta,** deverão ser responsabilizados. (...) Espera-se que o Ministério Público se valha das informações colhidas com tanta dificuldade, diante da barreira imposta a quem divergisse da conclusão preconcebida pela maioria dos Membros da CPI. (...) Assim, **já se sentindo vencido, diante do Grupo dos Sete, G-7, que tomou conta da CPI, este parlamentar requer a juntada desta manifestação ao Parecer do Relator**³⁶. (grifou-se)

126. No mesmo sentido, o Voto em Separado do Sen. Marcos Rogério (DEM/RO):

Deve ser salientado **o direcionamento dado pelo grupo majoritário da CPI na condução da investigação, uma vez que os Requerimentos apresentados por Senadores da base do Governo e independentes foram sistematicamente desconsiderados.**

A prova disso está na quantidade de Requerimentos que não foram sequer apreciados pela CPI e outros que, embora votados, não tiveram as oitiva realizadas.

(...)

Considerando a totalidade dos Requerimentos, **foram aprovados somente 43% daqueles de autoria dos Senadores que não integram o grupo majoritário da CPI, que ficou conhecido como G7.** Já os **Requerimentos dos Senadores desse grupo, o G7, obtiveram 78% de aprovação pela Comissão.** Ou seja, a CPI aprovou quase o dobro de Requerimentos dos Senadores que atuaram com foco exclusivo no Governo Federal, deixando de aprovar os pedidos de investigação que focam os Estados e Municípios.

Não nos esqueçamos de que **a CPI foi instalada para atender, igualmente, dois Requerimentos, mas, na verdade, girou praticamente em torno de apenas um deles, que elegeu o Governo Federal como alvo.**

Além das práticas correntes no dia a dia das investigações, esses números frios demonstram a absoluta parcialidade na condução das investigações.

(...)

Desta maneira, é possível apontar que esta CPI deixou de investigar gestores públicos e atores privados pela suposta prática dos seguintes crimes tipificados no Código Penal e em leis especiais: peculato; concussão; corrupção passiva; prevaricação; contratação direta ilegal; frustração do caráter competitivo de licitação; organização criminosa; lavagem de dinheiro.³⁷ (grifou-se)

127. Similarmente, posicionou-se em seu Voto em Separado o Sen. Eduardo Girão (PODEMOS/CE), tendo sido esta a sua primeira CPI, aventando certa complacência da Mesa Diretora do colegiado que chegou a ser classificada, em seu voto, como prevaricação:

³⁶ Voto em Separado do Sen. Luis Carlos Heinze, na CPI da Pandemia, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/9f05b92e-12c5-42c2-b9dc-7cc3165739d0>

³⁷ Voto em Separado do Sen. Marcos Rogério, na CPI da Pandemia, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c48acedb-516e-4aae-9d51-db6f08359029>

(...) as atividades investigatórias seguiram, integralmente, as decisões tomadas pela Mesa Diretora da CPI e respaldadas por um núcleo duro de maioria da comissão, que formavam o chamado “G7”. (...)

A simples verificação das atividades desenvolvidas pela CPI ao longo dos 175 dias, mostram que (...) **o fato determinado pelo requerimento do Sen. Eduardo Girão foi intencionalmente esquecido.**

Desta forma, fica claro que **a CPI não atendeu aos objetivos propostos por não considerar os Requerimentos apresentados e formalmente apensados por ordem do Presidente do Senado Federal**, fato este que descaracteriza o Relatório Final apresentado pelo relator.

(...)

E, neste ponto, está o maior equívoco desta Comissão, que entrega à nação um relatório parcial, incoerente e voltado para o desgaste de um Governo Federal com vistas ao pleito eleitoral, sem investigar os desvios ocorridos em estados e municípios. (grifou-se)

128. Considerando o enfoque deste estudo nas prerrogativas da minoria na CPI, despiciendo considerar os demais Votos em Separado ou o Relatório Final, ligados à maioria, contudo sejam documentos que refletem igualmente a dedicação dos Parlamentares a esse colegiado.

129. A CPI da Pandemia foi constituída num período muito singular para o país e para o mundo, e teve de se debruçar sobre um vasto acervo de documentos e oitivas, durante pouquíssimo tempo.

130. Em relação ao objeto de pesquisa, essa comissão nos demonstra como as minorias parlamentares, se seguido objetivamente o regramento infraconstitucional, podem acabar alijadas de praticamente todas as decisões do colegiado.

131. No caso, alegou-se que o fato determinado de que tratou um dos Requerimentos de criação, o RQS 1372/2021, teria deixado de ser contemplado pelas investigações e pelo Relatório Final, porquanto haveria um desinteresse do grupo dominante (G7) a esse respeito.

132. É necessário informar que, logo no início das investigações, sobreveio decisão do Supremo Tribunal Federal concluindo pela impossibilidade de as CPIs convocarem Governadores, mas isso, isoladamente, não justificaria eventual leniência no enfrentamento a essa perspectiva.

133. Por outro lado, a CPI da Pandemia, desde os seus Requerimentos de criação, teria de se debruçar sobre múltiplos fatos determinados, fazendo com que tivessem de ser definidas algumas prioridades. Dentre investigar a fundo eventuais malversações de verbas públicas federais em estados e municípios, e investigar mais imediatamente a conduta do Governo Federal em relação à pandemia, parece mais simples e próximo à atividade do Parlamentar federal a última conduta.

134. Embora se acredite que conferir mais prerrogativas às minorias em colegiados como a CPI da Pandemia possa ser salutar para as investigações como um todo, não parece haver garantias de que isso resultaria, essencialmente, num resultado diverso neste Colegiado.

135. Outrossim, o aspecto positivo das CPIs da Pandemia foi o consenso de que grande parte dos Requerimentos de informação, desde que não constituíssem transferências de sigilo (bancário, fiscal, telefônico, telemático, dentro outros tipos.), fosse aprovada, espelhado inclusive no Voto em Separado do Sen. Marcos Rogério (DEM/RO) que constatou - como um evento negativo, surpreendentemente - que 89% de tais requisições de informações do grupo minoritário efetivamente foram aprovadas, frente a 94% da maioria³⁸.

136. Deveras as requisições de informação não deveriam ser *bichos de sete cabeças* nas CPIs como foram v.g. na CPMI dos Atos de 8 de janeiro, abordada nos parágrafos 140 e seguintes (p. 32), mas são fundamentais para que se oxigene o colegiado com acervo novo a ser objeto de investigação.

137. Desde que razoavelmente fundamentadas, constando das requisições a justa causa, não vemos óbices para que todas fossem aprovadas e implementadas nas CPIs, sobretudo no contexto de colegiados que se debruçam sobre temas maiores (justamente nos quais em que isso normalmente se revela um problema). Tais CPIs passam por uma competição injusta com demais órgãos investigativos: precisam rapidamente formar uma equipe de investigadores, obter elementos de informação, analisá-los e dar o seu parecer quanto ao fato determinado, não só direcionado ao Ministério Público, mas prestando contas à sociedade brasileira.

138. Investigações complexas podem demorar anos nas polícias e, ainda que grande parte das CPIs lide com casos complexos e multifacetados (até englobando e.g. Operações da Polícia Federal distintas), dificilmente as CPIs perduram por mais de ano. Seria necessário deveras municiar as CPIs federais de meios adicionais – normas, documentos e pessoas –, para que pudessem concluir boas investigações, avaliando diversas perspectivas e dentro prazo exíguo que lhes é próprio.

139. Em suma, a CPI da Pandemia é muito ilustrativa dessa dinâmica maioria-minoria que ocorre nessas comissões, e de como as minorias parlamentares, a despeito de serem as destinatárias das CPIs, possuem dificuldades significativas após a instalação, nas investigações, sobretudo no que tange à implementação de convocações ou requisições de transferência de

³⁸ Consta do mencionado Voto:

Mesmo com os Requerimentos de informações, a diferença, embora menor, aparece. Temos que 89% (oitenta e nove por cento) dos Requerimentos de informações de autoria dos Senadores da base do Governo e dos Senadores independentes foram aprovados pela CPI. Já os Requerimentos da mesma natureza dos Senadores da oposição obtiveram 94% (noventa e quatro por cento) de aprovação pela Comissão.

sigilo de seu interesse, ou no baixo poder de influência para que um fato determinado efetivamente seja investigado.

1.2.4. CPMI dos Atos de 8 de Janeiro (2023)

140. A CPMI dos Atos de 8 de Janeiro foi criada pelo RQN 1/2023, do primeiro signatário Dep. André Fernandes (PL/CE), com 15 Senadores e 15 Deputados, igual número de suplentes, para *investigar os atos de ação e omissão ocorridos no dia 08 de janeiro de 2023 nas Sedes dos Três Poderes da República, em Brasília*.

141. A reunião de instalação das CPIs mistas é presidida pelo mais idoso de seus titulares e, considerando que o Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE) não havia indicado os membros, esta primeira reunião foi convocada pelo Sen. Esperidião Amin (PP/SC), mas acabou presidida pelo Sen. Otto Alencar (PSD/BA). Não sem que houvesse alguma dúvida sobre um possível cancelamento da data pelo novo membro mais idoso, o Sen. Otto Alencar (PSD/BA), que optou por manter a reunião.

142. Para que se obtivesse algum consenso na instalação e não houvesse que se recorrer à votação dos cargos da Mesa, necessário foi criar a figura do 2º Vice-Presidente, malgrado a ausência de previsão regimental, assunto que foi contestado em Questão de Ordem (QO) do Sen. Esperidião Amin (PP/SC):

Sr. Presidente, eu já participei de CPIs que contiveram por admissibilidade Relatores e Sub-Relatores. E indico qual seja: na CPI dos Crimes Cibernéticos, presidida pela Deputada Mariana Carvalho, eu fui o Relator-Geral, com quatro Relatores setoriais.

Agora, nós votarmos em cargo que não existe pelo Regimento não está correto. (...) Não existe o cargo de Segundo-Vice-Presidente. Eu não farei este voto e vou à última consequência porque, Relator, pode designar Relator. Sub-relatoria, sim. E eu designei, e quatro de partidos diferentes. E o relatório da CPI dos Crimes Cibernéticos é um modelo que não foi produzido por mim, até porque o Relator não é eleito.

Agora, eu não voto em cargo que não existe e não aceito, Sen. Randolfe, que V. Exa., que sempre foi um jurista acurado e exigente, flexibilize agora as suas convicções, quer dizer, nós ouvimos a Mesa para saber se nós podemos transgredir o Regimento, Senador? (grifou-se)

143. Apesar das objeções do Sen. Esperidião Amin (PP/SC), corretas em nossa visão, acabaram eleitos por aclamação o Dep. Arthur Oliveira Maia (União/BA), Presidente, o Sen. Ciro Gomes (PDT/CE), 1º Vice-Presidente, e Sen. Magno Malta (PL/ES), 2º Vice-Presidente, este alinhado ao grupo minoritário. Em sequência, cumprindo o acordo, foi designada Relatora a Sen. Eliziane Gama (PSD/MA), ligada à maioria e ao Governo.

144. Na Presidência da CPMI, o Dep. Arthur Oliveira Maia (UNIÃO/BA) manifestou uma postura garantista, em relação aos depoentes, e mais conciliadora, em relação aos membros, considerando que parecia haver um desbalanceamento significativo de forças.

145. Isso porque, a rigor, dentre os 16 Senadores titulares, apenas 5 alinhavam-se à minoria³⁹, e 11 à maioria⁴⁰. Quanto aos Deputados titulares, 3 eram ligados à minoria⁴¹, 12 à maioria governista⁴², colocando-se o Presidente como elemento mais neutro, malgrado seja forçoso reconhecer que a sua postura de buscar equilíbrio a tal discrepância contribuiu para que a minoria obtivesse algumas vitórias - isso obra, em parte, da mencionada postura do Presidente, em parte do puro acaso.

146. De uma forma interessante e criativa, em tal colegiado, o Presidente, eleito pela maioria, buscou se valer de seu poder de agenda para conferir algum equilíbrio de forças naquela CPMI, deixando de usar dessa prerrogativa, como poderia usar e normalmente é usada, de forma expressa ou velada, para superar o grupo minoritário.

147. Coloque-se que esta técnica não foi adotada de pronto, mas depois da 3ª Reunião, em 13/06/2023, na qual a minoria havia sido *trucidada*.

148. Naquela oportunidade, pautados os Requerimentos pelo Presidente, as assessorias da maioria governista, de forma muito competente e na defesa de seus interesses, fizeram circular no plenário da comissão duas listas, a lista dos Requerimentos que seriam rejeitados e a lista daqueles que seriam aprovados.

149. E assim foi feito, com a reprovação de Requerimentos caros à minoria, como a convocação do General Gonçalves Dias, imagens de câmeras de segurança dos palácios de Brasília e seus anexos, informações sobre o chamado *Plano Escudo*, de defesa do Palácio do Planalto e do plano de voo presidencial à época dos fatos investigados.

150. Pois bem, após essa reunião ter confirmado o mencionado desequilíbrio de forças naquele colegiado, ao invés de publicar antecipadamente a pauta das reuniões deliberativas com os Requerimentos que seriam votados, o Presidente limitou-se a informar que haveria uma reunião deliberativa, sem quaisquer itens.

³⁹ Marcos Rogério (PL/RO), Eduardo Girão (NOVO/CE), Magno Malta (PL/ES), Esperidião Amin (PP/SC), Damares Alves (REPUBLICANOS/DF)

⁴⁰ Veneziano Vital do Rêgo (MDB/PB), Marcelo Castro (MDB/PI), Soraya Thronicke (PODEMOS/MS), Davi Alcolumbre (UNIÃO/AP), Cid Gomes (PDT/CE), Eliziane Gama (PSD/MA), Omar Aziz (PSD/AM), Otto Alencar (PSD/BA), Fabiano Contarato (PT/ES), Rogério Carvalho (PT/SE), Ana Paula Lobato (PSB/MA)

⁴¹ André Fernandes (PL/CE), Delegado Ramagem (PL/RJ), Filipe Barros (PL/PR)

⁴² Duarte Jr. (PSB/MA), Amanda Gentil (PP/MA), Dagoberto Nogueira (PSDB/MS), Duda Salabert (PDT/MG), Paulo Magalhães (PSD/BA), Rafael Brito (MDB/AL), Aluisio Mendes (REPUBLICANOS/MA), Rodrigo Gambale (PODEMOS/SP), Rubens Pereira Júnior (PT/MA), Rogério Correia (PT/MG), Jandira Feghali (PCdoB/RJ), Pastor Henrique Vieira (PSOL/RJ)

151. Assim, minutos antes da reunião deliberativa, representantes da maioria e da minoria foram obrigados pelo Presidente a conversar, normalmente no gabinete da Liderança do PSD cedido pelo 1º Vice-Presidente, Sen. Cid Gomes (PDT-CE), com vistas a discutir e estabelecer algum consenso sobre os Requerimentos que seriam em sequência votados.

152. Com esse entendimento, considerando que, tecnicamente, não havia Requerimentos pautados, a maioria não poderia exigir a votação de qualquer requerimento, mas era obrigada a sentar e negociar com a minoria aqueles expedientes que fossem de seu interesse, cedendo espaço para alguns outros Requerimentos de interesse da minoria.

153. Havia de fato certa dificuldade em organizar as listas do que seria votado, porquanto se tratava de uma comissão com 32 membros titulares que, ao cabo, contou com 2.070 Requerimentos apresentados, 660 apreciados, 21 invalidados, 25 prejudicados e retirados, e 1.364 não apreciadas (ou seja, sequer pautados).

154. É importante mencionar que tais pré-reuniões resultavam em debates até mais acalorados do que os ocorridos dentro das sessões ordinárias da CPMI, chegando a momentos de muita tensão, tendo em vista que cada Parlamentar buscava ali favorecer, ao máximo, a posição de sua bancada.

155. Tão logo definido o que seria votado, as listas dos Requerimentos pautados, todos considerados *extrapauta*, eram disponibilizadas nos computadores da bancada dos membros, para que todos eles tivessem ciência absoluta dos itens a serem apreciados pela comissão. Até aqui praticamente todo o relatado foi obra do Presidente, que buscava promover algum equilíbrio dentro daquela comissão.

156. Mas eis o papel do acaso: a 8ª Reunião da CPMI, em 11/07/2023, ouviria Mauro Cesar Barbosa Cid, e seria precedida de uma parte deliberativa nos moldes acima. Talvez em razão da ansiedade com aquela oitava tão esperada, os parlamentares do grupo majoritário parecem ter se descuidado um pouco em relação à lista dos Requerimentos que seriam votados, formada na pré-reunião e disponibilizada na tela dos respectivos computadores. Foram, assim, aprovados muitos Requerimentos de interesse da minoria, grande parte repetindo os temas que haviam sido rejeitados na mencionada 3ª Reunião.

157. Naquela deliberativa, dos 90 Requerimentos apreciados, 47 ligavam-se a parlamentares do grupo minoritário, de uma CPMI em que esse segmento contava com apenas 25% dos votos.

158. A percepção de que muitos Requerimentos contrários à maioria haviam sido aprovados com o seu consentimento somente ocorreu após algumas horas da votação, considerando aquele depoimento importante na CPMI, e foi objeto de Questão de Ordem (QO) formulada pelo

brilhante Dep. Rubens Pereira Júnior (PT/MA), sob o argumento de que Requerimentos anteriormente rejeitados em uma CPI não poderiam ser reapresentados e aprovados:

Sr. Presidente, uma questão de ordem com base no art. 334, inciso II, do Regimento Interno do Senado, para discutir uma questão técnica que pode ajudar nos trabalhos da CPMI, especialmente no segundo semestre, até mesmo na reunião de hoje. (...) Apresento questão de ordem para solicitar a **declaração da prejudicialidade dos Requerimentos cujas matérias já tenham sido apreciadas e rejeitadas por CPI e CPMI, mesmo que não sejam formalmente iguais. É uma matéria que foi votada, foi rejeitada e é reapresentada.**

Com efeito, Sr. Presidente, o art. 334, aplicado subsidiariamente a este, dispõe sobre a prejudicialidade da matéria, que acontecerá, de acordo com inciso II do referido dispositivo, em virtude do seu pré-julgamento pelo Plenário em outra deliberação, em claro atendimento ao princípio da irrepetibilidade, expresso no art. 67 da Constituição Federal, derivado do princípio da segurança jurídica, essencial para a atividade democrática e exigível perante qualquer ato de qualquer Poder.

Nesse sentido, diante do panorama da condição de segurança jurídica e sob a luz dos princípios do direito que visam à estabilidade do processo, à segurança jurídica, ao respeito das decisões já tomadas, é inviável que se conceba a reapreciação de Requerimentos já rejeitados, salvo se houver alteração na quadra fática, que demande a mudança de entendimento.

Novos fatos, novos argumentos, nova discussão. Nesse diapasão, inclusive, o inciso IV do art. 216 do Regimento Interno do Senado é claro ao determinar: os Requerimentos rejeitados serão arquivados, feita a comunicação ao Plenário. E esse caso, por força do §5º do art. 60, também é aplicável por analogia à presente hipótese.

Apenas para ilustrar o nosso entendimento, Sr. Presidente - já me encaminho para o final -, tenho em minhas mãos um parecer da Consultoria Legislativa da Câmara, numa solicitação do Dep. Rogério Correia, justamente sobre esse assunto. (...) No plano constitucional, nós já temos a irrepetibilidade. No caso de PEC, está expresso no art. 60, §5º. No caso de medida provisória, está expresso no art. 62, §10. No art. 67 da Constituição também.

(...)

Tenho ainda, para concluir, Sr. Presidente, uma nota informativa do Senado Federal, onde se diz, justamente, na mesma direção, em relação ao princípio da irrepetibilidade. Para garantir a segurança jurídica, cita Canotilho, onde se diz: "Deduz-se já e que os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança são exigíveis perante qualquer ato do Poder Legislativo, para respeitar o princípio da coisa julgada, a estabilidade no processo legislativo na Constituição, a soberania no plenário, além do dever de transparência. (grifou-se)

159. A QO foi respondida pelo Presidente nestes termos, salientando que seria indevida qualquer limitação à apresentação de Requerimentos com objetos similares ou iguais ou daqueles anteriormente rejeitados, tendo em vista que isso violaria um direito de as minorias poderem buscar convencer as minorias da apreciação de requisições ou convocações que fossem relevantes, na visão destas, às investigações:

(...) não cabe interpretação ampliativa [restritiva] do direito parlamentar de apresentar Requerimentos, sendo que a irrepetibilidade, por força

constitucional, aplica-se tão somente a emendas à Constituição, a medidas provisórias e a projetos de lei. Normas restritivas de direitos interpretam-se restritivamente.

O vetor interpretativo das CPIs, em linha com a jurisprudência do Supremo, diferentemente de todas as demais Comissões, deve ser a proteção de um direito das minorias parlamentares. Impedir a reapresentação de Requerimentos rejeitados significa tolher das minorias o direito de convencer as maiorias sobre a importância de determinado requerimento para as investigações, para além de cercear o exercício do mandato parlamentar, porquanto não há norma limitativa expressa no Regimento.

O caráter jurídico-político das CPIs, o único órgão do Parlamento destinado a investigar, autoriza que, diante da evolução das investigações, determinada medida que foi rejeitada seja considerada posteriormente, tendo em vista a sua utilidade para a investigação.

Na CPI do BNDES no Senado Federal, em 2017, aprovou-se uma convocação, no caso, a convocação do atual Presidente, e, logo em sequência, essa convocação foi rejeitada pelo Colegiado. **Se a CPI pode rejeitar a sua convocação já aprovada, por via oblíqua pode aprovar a convocação já rejeitada.** Por isso, acontece, sem qualquer alarde, por exemplo, na CPI da Pandemia: foi rejeitada a convocação de Carlos Gabas, em julho de 2021, contida no Requerimento nº 102, do Sen. Eduardo Girão, mas foi representado, em agosto de 2021, o Requerimento nº 1.239, do Sen. Marcos Rogério, com o mesmo objeto, tendo isso se dado sem qualquer questionamento.

Não bastasse tudo isso, eu quero acrescentar, como Presidente desta Comissão, que **nós temos, acima de qualquer norma regimental, a possibilidade de fazermos acordos, e todos sabemos que o que fizemos aqui foi um acordo, um acordo que todos nós apoiamos, um acordo com que todos concordamos.**

Eu fiz questão de ler, antes da votação, e dizer que estava nos computadores o número de cada um dos Requerimentos que estavam sendo aprovados. Eu vou reler - e está aqui nas notas taquigráficas - o que foi dito. Eu dito: (...)

Agora, os Deputados que estão aqui, cada um tem um assessor. Eu não vou fazer papel de trabalho de assessor de Parlamentar, não vou. Os Parlamentares têm assessores para fazer esse trabalho, não será a Presidência que vai exercer esse papel. Desculpem-me, desculpem-me! Não será este Parlamentar que vai fazer esse papel.

Acordo se sobrepõe a Regimento, e foi feito através de acordo, está aqui nas notas taquigráficas.

Não bastasse tudo isso, a Secretaria da Mesa trouxe aqui esses exemplos de projetos que foram reapresentados depois de rejeitados em outras CPIs - falo aqui da do BNDES e da Pandemia -, mas nesta CPI também nós já fizemos isso. Foram rejeitados os Requerimentos de convocação do General G. Dias e do chefe da Abin, do Diretor da Abin, e, em seguida, nós votamos aqui, por acordo, e aprovamos esses Requerimentos que haviam sido rejeitados.

Portanto, **não procede de nenhuma maneira essa posição de querer agora impedir reapresentação de Requerimentos.**

160. Essa resposta a QO representa importante baliza às CPIs, na medida em que coloca a proteção dos direitos da minoria parlamentar como vetor interpretativo das normas processuais atinentes a esses colegiados. As minorias já se submetem a tantas restrições e limites de meios

de ação numa CPI que lhes impedir de apresentar novos Requerimentos ou caso os apresentassem, declarar a sua prejudicialidade, seria avançar indevidamente sobre o próprio direito de voz detido pelo parlamentar.

161. Afinal, apresentar Requerimentos constitui, em essência, a expressão da vontade de um parlamentar em relação aos rumos da CPI que, uma vez aprovada, passa a ser a expressão de uma decisão vinculativa do colegiado.

162. No caso, não havia qualquer norma que importasse expressamente na irrepetibilidade dos Requerimentos numa CPI e, se prevalecesse a tese da irrepetibilidade, restringindo esse direito da minoria, considerando o ocorrido na 3ª Reunião daquele colegiado em que os mesmos Requerimentos haviam sido rejeitados, o grupo minoritário sofreria prejuízos sensíveis, tolhido da própria possibilidade de convencer a maioria da aprovação em relação a expedientes anteriormente rechaçados.

163. As reuniões deliberativas subsequentes foram mais modestas à minoria, que teve alguns dos seus Requerimentos contemplados, em menor número do que na fatídica 8ª Reunião.

164. O Voto em Separado de lavra da minoria⁴³ correu nestes termos, com alusão à jurisprudência do Supremo a respeito das CPIs no MS 37.760-DF:

(...) é sabido que a CPMI é um instrumento da minoria.

(...) Essa natureza diz respeito ao direito do Parlamento de fiscalizar ações e omissões do Governo Federal, sem que o mesmo Governo obste essa fiscalização.

(...) Esta CPMI foi capturada pelo Governo, com auxílio de interpretação excêntrica que retirou de partido da minoria vaga desde sempre assegurada. Assim, a composição da CPMI resultou em 38 membros que NÃO assinaram o requerimento de instalação da CPMI, de um total de 64, o que desde já suscita a proposta de alteração legislativa que se fará ao final.

(...) a Mesa da Comissão foi quase que integralmente formada por parlamentares não-signatários do requerimento.

(...) Essa situação a toda evidência desvirtua por completo a natureza da CPMI como instrumento da minoria, o que fica confirmado pela análise de oitivas realizadas, pela sua origem - base governista ou oposição: das 24 oitivas realizadas ou agendadas, apenas 3 não contavam com pedido da relatora e/ou da base governista⁴⁴. (grifou-se)

165. A CPMI dos Atos de 8 de Janeiro revela-nos como uma disfuncionalidade da regulação infraconstitucional das CPIs - que parece não proteger minimamente minorias parlamentares

⁴³ Dep. Abilio Brunini, Dep. Delegado Ramagem, Dep. André Fernandes, Sen. Cleitinho, Sen. Damares Alves, Sen. Eduardo Girão, Sen. Esperidião Amin, Dep. Filipe Barros, Sen. Flávio Bolsonaro, Sen. Jorge Seif, Sen. Magno Malta, Dep. Pr. Marco Feliciano, Sen. Marcos Rogério, Dep. Mauricio Marcon, Dep. Nikolas Ferreira e Dep. Rodrigo Valadares

⁴⁴ Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/e390a719-fc07-49d7-9581-bf1ef1d3aede>

após a instalação destes colegiados - acaba por gerar outras disfuncionalidades, como a instrumentalização do Regimento Interno pelo Presidente com vistas a promover algum equilíbrio de forças dentro do colegiado.

166. Valeu-se das normas vigentes, que desprotegem as minorias, e do poder de agenda quase autocrático do Presidente de uma CPI para, com o esse próprio veneno, fazer o com algum antídoto ao anacronismo das normas infralegais que governam as CPIs.

167. Fala-se em *anacronismo* porque as CPIs, enquanto direito de minoria, **constituem um instituto novo e nascido da CF/1988**⁴⁵, **mas governado por normas antigas de 1952 e 1970**,⁴⁶ praticamente inalteradas desde a sua promulgação e instrumentalizadas pelas maiorias⁴⁷.

168. Isso acaba gerando situações quase absurdas, como v.g. o desconforto decorrente da insipiente normatização a respeito do acesso a documentos sigilosos em uma CPI do Senado Federal ou CPMI⁴⁸, e repercutiu até mesmo no Relatório Final aprovado pela CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, de lavra da Sen. Eliziane Gama (PSD/MA), nestes termos:

As investigações conduzidas pelas comissões parlamentares de inquérito são essenciais à sociedade brasileira e não podem, frente ao avanço das novas tecnologias, que desempenham um papel central em moldar o nosso mundo, ser esquecidas pelo Poder Legislativo. Nesse escopo, **as normas relativas ao acesso a documentos no âmbito de CPIs, especialmente os sigilosos, também remontam à década de 1970, em que o contexto tecnológico era substancialmente diverso.**⁴⁹ (grifou-se)

169. O acesso ao acervo da investigação parlamentar trata-se de assunto, aliás, é fundamental para as minorias parlamentares nas CPIs - tanto que na CPI da Pandemia foi objeto de Mandado de Segurança impetrado perante o Supremo Tribunal Federal de nº 38.181, por uma das principais vozes do grupo minoritário daquela comissão, o Sen. Marcos Rogério (PL/RO), bradando contra as restrições de acesso a documentos sigilosos no colegiado, prejudicial não só àquela minoria, mas a todos os parlamentares membros.

⁴⁵ Em nossa visão, as mudanças trazidas à baila pela CF/1988 em relação às CPIs, seja de modo expresso no art. 58, §3º, ou consideradas de maneira sistêmica, efetivamente dão à luz, no plano jurídico, um instrumento do Parlamento bastante distinto do que havia nas comissões de investigação previstas em nossas Constituições anteriores, assunto do próximo capítulo.

⁴⁶ Lei nº 1.579/1952, RCCN (Resolução do Congresso 1/1970) e RISF (Resolução do Senado 93/1970, com texto editado na Resolução nº 18/1989)

⁴⁷ Coloque-se que o RICD, embora seja uma norma pós-1988 (Resolução da Câmara 17/1989), não é alvissareiro às minorias parlamentares das CPIs.

⁴⁸ Melhor sorte, aliás, não têm as CPIs da Câmara dos Deputados, diante das disposições do RICD similares às encontradas no RISF.

⁴⁹ <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/264ac824-5d02-4463-b446-25eb22f4c96b>, p. 943

170. No fundo, tais restrições tinham raízes em decisões do Supremo Tribunal Federal⁵⁰, as quais, por sua vez, balizavam-se nas mencionadas *anacrônicas* normas a respeito de acesso a documentos sigilosos constantes do RISF - por sua vez, fruto de certa omissão do Legislativo,⁵¹

⁵⁰ De relatoria do Min. Luis Roberto Barroso, ao despachar a negativa do pleito liminar do r. Senador no referido *mandamus*, tal foi reconhecido nestes termos:

O incremento do controle sobre o acesso a dados sigilosos parece decorrer da necessidade de cumprimento às decisões desta Corte que, em mandados de segurança contra transferências de sigilo aprovadas pela CPI da Pandemia, ressaltaram que o “decreto parlamentar de quebra dos sigilos telefônico e telemático não exonera a CPI do dever de preservar a confidencialidade dos dados em questão, atendendo fielmente ao que dispõe o próprio Regimento Interno do Senado, em seu art. 144” (MS 38.060 MC, Rel.ª Min.ª Rosa Weber; MS 38.154, Rel. Min. Dias Toffoli). A exigência de cadastramento individual que garanta o controle de acesso a dados sensíveis e, inclusive, a identificação dos responsáveis por eventuais vazamentos está em consonância com a determinação judicial e, em linha de princípio, não impõe prejuízo à atuação dos membros da Comissão.

Ainda que o sistema informatizado exija a formulação de pedido fundamentado para o acesso a documentos vinculados a requerimento de outro senador, como indicado no comunicado mencionado acima, essa condição não parece constituir empecilho relevante para a efetiva visualização dos dados. Nesse ponto, entendendo correta, ao menos nessa análise inicial, a assertiva de que cabe à Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito, e não ao Poder Judiciário, definir a forma pela qual serão compatibilizadas a garantia de acesso aos resultados da investigação pelos membros da CPI e a preservação da confidencialidade dos dados sigilosos.

(...)

A necessidade de requerimento específico para consulta a documentos obtidos em diligência solicitada por outros senadores parece coerente com os incisos II e III acima transcritos. Além disso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já decidiu que “é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis (RE 1.297.884, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 14.06.2021) (grifou-se)

⁵¹ As regras para pesquisas por membros e assessorias no acervo sigiloso da investigação parlamentar nestas comissões são definidas pelo Presidente, dentro da sua esfera de competência no RISF, de organizar os trabalhos da comissão (art. 89, I), em normativo interno, algumas vezes aprovado pelo plenário.

Contudo, na realidade, o RISF, aplicável às CPMIs na forma do RCCN (art. 158), traz apenas normas sobre acesso a documentos sigilosos em comissões de uma forma geral, formuladas em 1970 e sem qualquer alteração desde então, numa época em que não havia computadores nem tantas comissões como hoje há no Congresso, implicando numa miríade de atribuições dos Parlamentares.

De acordo com tais regras, se interpretadas em sua literalidade e de maneira restrita, um documento sigiloso recebido por qualquer comissão do Senado Federal ou mista poderia ser revelado apenas ao Presidente do colegiado e ao Parlamentar que o houvesse solicitado ou, desde que em uma reunião secreta da comissão, aos demais membros. Seria difícil descobrir se antigamente os Parlamentares podiam quedar-se em reuniões secretas para avaliar os documentos sigilosos de uma CPI, mas hoje certamente, diante das inovações tecnológicas e do volume de dados sobre os quais as CPIs chegam a se debruçar, certamente isso seria inviável.

Os mencionados dispositivos, na realidade das CPIs, são responsáveis por três problemas: (i) restringir o acesso ao documento sigiloso fora de uma reunião secreta exclusivamente ao Presidente e ao Parlamentar solicitante; (ii) demandar a necessidade de uma reunião secreta para acesso pelos demais parlamentares membros; e (iii) nada tratar a respeito do acesso à documentação sigilosa da CPI por assessores, sejam efetivos, comissionados ou investigadores cedidos, empenhados nas investigações.

Como analisar e cruzar dados *v.g.* de um sigilo bancário, cotejando-os com informações constantes de outros documentos, durante uma reunião secreta da Comissão? Aliás, quais Parlamentares, sem atuação investigativa pretérita - como policiais ou membros do Ministério Público - estariam habilitados a fazer isso sem o auxílio de uma assessoria?

Diante do absurdo gerado, ao cabo, pela ausência de normas específicas e razoáveis a respeito das CPIs, chegou-se dimensionar que se *e.g.* o Presidente da CPI da Pandemia comesse a ler, apenas uma vez e sem interrupções, o conteúdo de todo o acervo de que aquele colegiado dispunha à época, seriam anos a fio, provavelmente na maior reunião parlamentar da história.

É por essa razão que, diante da ausência de normas específicas e atualizadas aos nossos tempos, as CPIs, para que consigam analisar minimamente bem as evidências recebidas, recorrem, no que tange ao acesso a documentos sigilosos, à autorregulação, normalmente possibilitando o acesso a tais documentos por membros e assessores

constitucionalmente relevante, consistente em não normatizar as CPIs adequadamente nos regimentos, mesmo quando a CF/1988 determina tal premência na expressão *outros poderes nos regimentos* contida no art. 58, §3º.

171. Ocorre que há outro mal que acomete os membros das CPIs, de forma mais universal, embora com maior prejudicialidade às minorias parlamentares ali formadas: a **ausência de meios efetivos para a investigação**.

172. Ao cabo da CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, a Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito (COCETI) realizou uma pesquisa junto às assessorias dos parlamentares membros com vistas a obter algumas percepções suas a respeito do funcionamento daquele colegiado, mas que talvez possa ser irradiada à compreensão das CPIs como um todo, que pretendemos trazer neste estudo. O objetivo era ter uma ideia melhor sobre as dificuldades dos investigadores e quais aprimoramentos poderiam ser realizados por aquela Coordenação, sendo que se tratou de um público restrito - assessores dos membros que trabalharam efetivamente nas investigações daquela CPI - fato que por si só é sintomático a respeito do *déficit* das CPIs em relação a equipes investigativas.

173. Poder-se-ia pensar em grandes equipes de investigação para uma CPMI como a dos Atos de 8 de Janeiro, mas infelizmente não é essa a realidade.

174. Logo após a CPMI, a Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito, órgão do Senado Federal responsável por assessorar as CPIs, realizou uma pesquisa com os gabinetes dos Parlamentares membros do Colegiado, com vistas a avaliar quais as suas dores e como eventualmente endereçá-las. Houve resposta voluntária de 10 gabinetes de membros, tanto integrantes da minoria quanto da maioria, o que representa pouco acima de 15% da composição daquela Comissão, com 54 membros entre titulares e suplentes.

175. Apurou-se que apenas 40% dos gabinetes contemplavam colaboradores com experiência em investigações de uma forma geral, sendo 60% sem experiência. Isso enfatiza

previamente cadastrados, com assinatura de termo de sigilo, em sala própria ou via sistema informático ligado às CPIs do Senado e CPMIs.

Trata-se de uma interpretação sistemática de normas do RISF: se documentos sigilosos nas comissões podem ser acessados por membros numa reunião secreta (ou seja, num *locus* com cautelas para o não vazamento) (art. 144 RISF) e se o Regimento do Senado (art. 192, parágrafo único, RISF) admite que assessores permaneçam nas reuniões secretas, atualizando tais disposições aos nossos tempos, aliada à delimitação em regulamento da comissão, logo, não haveria óbices para que membros e seus investigadores designados acessassem tais documentos em sistema ou em sala de documentos.

Contudo, à toda evidência, o mais adequado certamente seria que os regimentos tivessem as normas específicas a respeito das CPIs e cumprissem, em nossa visão, essa imposição constitucional constante do art. 58, §3º de regular mais adequadamente os inquéritos parlamentares.

que os Gabinetes Parlamentares, sozinhos, não estão preparados para as investigações de uma CPI. Similarmente ao quesito anterior, apenas 40% dos gabinetes relataram possuir experiência em investigações nas CPIs, sendo 60% sem experiência.

176. Diante dessa falta de experiência constatada, 60% dos participantes consideram importante o fornecimento de cursos instrutórios sobre o uso dos sistemas de investigação de uma CPI.

177. A respeito da análise do acervo de documentos, 90% dos entrevistados consideram relevante um mecanismo de buscas em documentos ostensivos e sigilosos a ser implementado nas CPIs. Sobre esse ponto, cumpre esclarecer normalmente as investigações conduzidas pela Polícia Federal ou outros órgãos, submetem o conjunto de evidências (dados estruturados e não estruturados) a um programa de computador indexador de arquivos, sendo o *IPED Digital Forensic Tool*, um *software open source* de lavra da Polícia Federal, um dos mais utilizados e nesse ramo. As CPIs do Senado Federal e as CPMIs, que parecem mais avançadas na disponibilização de documentos para as investigações do que as CPIs da Câmara, cujo acesso ainda se dá por meio de sala de documentos, até hoje não dispõem de um mecanismo integrado de busca dentro do conteúdo dos documentos ostensivos e sigilosos recebidos, de modo que as equipes de investigação precisam, para análise de todo o acervo, realizar um a um o *download* dos documentos localmente e, depois, por conta própria, a indexação de conteúdo, um processo demorado e trabalhoso. Sem qualquer indexação do acervo, em CPIs complexas e com muitos documentos, não há condições mínimas para investigar, razão pela qual seria importante que o Congresso finalmente implementasse um mecanismo de buscas integrado nas CPIs ativas, sigiloso e ostensivo.

178. O sistema principal para acesso remoto à base de dados sigilosos é chamado de *Sistema Jubarte*, e 60% dos gabinetes avaliaram negativamente esse sistema, talvez refletindo a mencionada falta de um mecanismo de buscas ou a forma de organização dos documentos, outro tema normalmente objeto de críticas e sem consenso.

179. Mesmo sendo críticos ao Sistema Jubarte, todos os gabinetes (100%) rechaçaram que o acesso à documentação sigilosa retornasse aos moldes antigos e fosse realizado em sala de documentos, circunstância padrão nas CPIs da Câmara dos Deputados. Outrossim, 20% consideraram que tal acesso à base sigilosa poderia ser realizado de forma híbrida, ora remotamente, ora presencialmente, de acordo com a sensibilidade da informação, uma prática adotada na CPMI dos Atos de 8 de Janeiro em relação a documentos mais sensíveis – *in casu*, inquéritos do Supremo Tribunal Federal e informações ligadas ao Plano Escudo. Mas a maioria dos gabinetes, de 60%, preferiu que todo o acesso ao acervo de documentos sigilosos fosse feito

remotamente por meio de sistemas (com logs de acesso e termo de sigilo previamente assinado), como tem sido a regra nas CPIs do Senado e Mistas.

180. Quanto ao sistema utilizado para acesso aos sigilos bancários – um sistema próprio do Senado, chamado de *Sistema DW - Data Warehouse* ou Arquimedes, apenas 20% dos gabinetes relataram ter feito uso do sistema, que contempla evidências de grande importância numa investigação. Ou seja, a informação de que 60% possuem experiência em investigações de CPIs pode eventualmente estar distorcida, na medida em que o sistema que alberga documentação das mais relevantes em uma CPI sequer foi acessado por representantes de 80% dos Parlamentares daquela CPMI.

181. A mesma situação se repete, com os mesmos números, para o Sistema de Investigação de Registros Telefônicos e Telemáticos (Sittel), utilizado para acesso a dados de sigilo telefônico (ligações realizadas e recebidas, registros de Estação de Rádio Base, dentre outras informações), enfatizando o desconhecimento dos membros em relação a importante conjunto de documentos da Comissão, que seria útil ao cumprimento do mister investigativo. Como seria possível considerar haver uma investigação efetiva se apenas 80% dos gabinetes (que talvez reflitam aqueles gabinetes mais empenhados nas investigações) sequer obtiveram acesso a dados de sigilo bancário e telefônico requisitados e recebidos pela CPMI?

182. Quanto ao sigilo telemático, 20% não conseguiram acessar qualquer dado telemático, ao passo que 60% lograram acessar sigilos telemáticos do Outlook (e-mails funcionais requisitados), 50% da Apple, 40% do Meta, e 10% responderam que a pergunta não se lhes aplicaria.

183. Ademais, 60% consideraram relevante a implementação do Sistema de Movimentação Bancária - Simba, programa de computador-padrão nas investigações que envolvam sigilos bancários, pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal, assim como noutras Polícias e órgãos ministeriais, ainda não implementado pelo Senado Federal.

184. Talvez este seja o ponto mais relevante da pesquisa com repercussões neste trabalho: 80% dos gabinetes pesquisados consideraram muito importante ter uma equipe de investigadores que auxiliassem os membros da CPI desde o início na análise de documentos ostensivos e sigilosos, 10% consideraram isso apenas importante. Para além disso, 80% consideraram necessária a esta equipe a atribuição de emissão de relatórios, espontânea ou a pedido dos membros, com resumos e cruzamentos dos documentos analisados, algo que reduziria a assimetria de informação entre o Relator, as majorias e as minorias em uma CPI.

185. A formação dessa equipe de investigadores – os quais não trabalhariam exclusivamente com o Relator, mas para todos os membros de uma CPI - foi considerada mais prioritária do

que todos os demais pontos analisados pela pesquisa, seguida pelo mecanismo de indexação e pesquisa em base de documentos sigilosos.

186. As demais prioridades indicadas, em ordem decrescente de prioridade, seriam o mesmo mecanismo de busca para documentos ostensivos, a implementação do Simba (sistema de recebimento e análise de sigilos bancários) e o oferecimento de cursos aos usuários sobre investigações e sistemas.

187. Diante dos dados colhidos na mencionada pesquisa, a CPMI dos Atos de 8 de Janeiro ilustra igualmente como parece faltar às CPIs um corpo técnico, fixo, principalmente interno à Casa Legislativa, com experiência específica em investigações. Isso certamente prejudica o seu funcionamento prático, para além de gerar disparidade de armas entre o grupo minoritário e o majoritário, normalmente ligado ao Relator.

188. Enquanto o Relator pode contar - e isso é, de certo modo natural, diante da minuta de Relatório a seu cargo - com a colaboração de uma vasta equipe de investigadores além de sua assessoria própria - Consultores Legislativos, Advogados, servidores do Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Polícia Federal, Banco Central e Receita Federal -, o grupo minoritário normalmente precisa se contentar com as contribuições da assessoria própria, embora meritórias, frequentemente insuficientes para os desafios impostos por uma CPI mais complexa.

189. Esse ponto se liga ao que classificamos como o terceiro *mistério* das CPIs, desenvolvido a partir do parágrafo 1096 (p. 267), consistente no fato de que esses colegiados - e talvez se pense que isso seja dizer o óbvio - efetivamente **investigam** o fato determinado (atividade que consideramos um poder-dever semitípico do Parlamento brasileiro - parágrafo 276 em diante, (p. 1125) para que, **de maneira mediata** e na redação do art. 58, §3º, da CF/1988, se *promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores*, elemento integrativo de uma CPI, a partir do texto constitucional, especificado conforme parágrafo 428 e seguintes (p. 110).

190. Com esse entendimento, tendo em vista o fato de que os membros do Congresso Nacional, salvo algumas exceções, normalmente não dispõem de assessoramento técnico, por mais qualificado que seus assessores sejam, efetivamente habilitado e experiente em investigações complexas - mormente em investigações criminais, com análise de acervo volumoso de documentos, sigilos de todos os tipos, cruzamentos de dados, uso de *softwares* de

investigação e acesso a bases de dados - é inevitável que as CPIs tenham recorrido à cessão de servidores externos em auxílio aos seus trabalhos⁵².

191. Coloque-se, aliás, que o acesso a mais bases de dados, estruturas e sistemas compartilhados pelas equipes de investigação é fundamental para as CPIs, conforme salienta Gabriel Dias em seu estudo acerca das investigações conduzidas na CPMI-Vegas:

(...) a falta de compartilhamento de estruturas e sistemas entre os órgãos gerou atrasos na etapa de extração, tratamento e carga das diversas bases de dados em ferramentas tecnológicas distintas, sendo, inclusive objeto de recomendação do relatório a formulação de convênios e acordos para suprir essa demanda.⁵³

192. Em relação ao Senado, isso já se sujeita a um desafio regimental, considerando que a cessão de servidores a tais colegiados se baseia em norma geral do RISF (art. 89) segundo a qual ao Presidente de comissão compete:

IX - solicitar, em virtude de deliberação da comissão, os serviços de funcionários técnicos para estudo de determinado trabalho, **sem prejuízo das suas atividades nas repartições a que pertençam**;

193. Essa expressão - *sem prejuízo das suas atividades nas repartições a que pertençam* -, aliada à ausência de normas que possam dar segurança ao trabalho desses servidores cedidos que, estranhos ao Parlamento, muitas vezes são inseridos em CPIs conflagradas, prenunciam diversos desconfortos v.g. servidores cedidos que (i) eventualmente não se sentem seguros ou dispostos a investigar, diante das suas atribuições no órgão de origem ou da dificuldade em saber quais demandas dos membros devem atender e como atendê-las; (ii) não estão habituados à agilidade e às demandas de uma CPI complexa; (iii) perdem o acesso aos sistemas do órgão de origem essenciais à investigação; (iv) têm de lidar com sistemas novos utilizados no Congresso⁵⁴ e, até mesmo, com a falta de computadores que possam processar o acervo da CPI

⁵² Da Polícia Federal, Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União, Ministério Público, Receita Federal do Brasil, Banco Central, dentre outros órgãos

⁵³ DIAS, Gabriel, ATUAÇÃO INTEGRADA DE INTELIGÊNCIA NO APOIO ÀS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, **Revista Brasileira de Inteligência**, n. 17, p. 107, 2023.

⁵⁴ A esse respeito v.g. o Senado até hoje não logrou implementar o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias - SIMBA, programa de computador padrão em investigações criminais pelo Brasil, embora tenha celebrado um acordo de cooperação técnica já antigo. Nesse sentido, servidores da Polícia Federal, com razão, já reclamaram da dificuldade de se adaptar, numa CPI complexa e que demande respostas rápidas, a um novo sistema de análise de sigilos bancários. Por essa razão v.g. na CPI da Pandemia (<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/cf0474ea-b972-43a8-906c-7fa6d7661637>), assim como na CPMI dos Atos de 8 de Janeiro (<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/fa02ea39-5f43-4a8d-a9da-5c0529bbdc26>), foi conferida a prerrogativa ao Delegado designado para assessoramento da comissão receber, em paralelo, os sigilos bancários na sua base do SIMBA junto à Polícia Federal. Por mais que essa conduta tenha sido adequada naquelas ocasiões, o ideal, entretanto, seria que o Senado Federal conseguisse implementar esse sistema, atualmente pendente apenas da regulamentação da Mesa Diretora, em uso há certo tempo nas CPIs da Câmara dos Deputados.

com a agilidade necessária⁵⁵ - problema este que se liga diretamente à questão do acesso à documentação sigilosa relatada na nota de rodapé nº 50 (p. 39).

194. O RICD demonstra-se mais avançado nesse aspecto: prevê norma específica em CPIs, não uma solicitação, mas uma requisição de servidores externos - *de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário* - em caráter transitório, sem condicioná-la, como fez o RISF na aludida norma geral das comissões, à ausência de prejuízos às repartições a que pertençam os requisitados (art. 36, I).

195. Essas dificuldades impactam de modo relevante todos os membros de uma CPI, mas certamente repercutem mais nas minorias, as quais tendem a depender somente de sua assessoria própria, sem a possibilidade de recurso a investigadores externos.

196. Tais temas foram abordados, com louvável franqueza, no Relatório Final da CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, na diligência comum à Sen. Eliziane Gama (PSD/MA), nestes termos:

O aumento da capacidade de armazenamento de dados dos dispositivos eletrônicos, a adoção de algoritmos de inteligência artificial e o aumento da velocidade das comunicações móveis são uma realidade que impactam diretamente na atividade investigativa. **O Poder Legislativo não pode ficar alheio a essas mudanças.**

Com efeito, a CPMI do 8 de Janeiro obteve **documentos em formato digital, documentos físicos, dados telemáticos, bancários, fiscais e telefônicos, arquivos de vídeo e de áudio, além de outros dados, tabulados ou não, que demandam organização no armazenamento e estrutura adequada de processamento de dados para possibilitar a exploração de todo o acervo probatório.**

Nessa esteira, a CPMI recebeu mais de 7 (sete) terabytes de dados para serem analisados em curtíssimo tempo. **A equipe de investigação composta por servidores do Senado Federal e por servidores cedidos de outros órgãos não conseguiu esquadriñar por completo e com um aprofundado detalhamento todo o acervo probatório, como inicialmente pretendia, principalmente, pela falta de equipamentos e de soluções tecnológicas adequadas.**

Apenas para exemplificar, **não há como analisar um volume de dados não estruturados (cópias digitais de processos e sindicâncias, dados telemáticos, relatórios de inteligência financeira, imagens, dentre outros) sem uma ferramenta de processamento de dados e indexação.**

Embora a equipe tenha utilizado o IPED (Indexador e Processador de Evidências Digitais) da Polícia Federal, **os computadores disponibilizados, infelizmente, não possuíam capacidade de armazenamento e de processamento para fazer frente ao volume de dados obtidos pela CPMI.** No ponto, **sugere-se a aquisição de computadores de alta performance para armazenamento e processamento dos dados, inclusive com mais**

⁵⁵ Consta do Relatório Final da CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, de lavra da Sen. Eliziane Gama, à p. 339:

(...) os recursos tecnológicos disponibilizados pelos setores administrativos do Congresso Nacional, em especial a baixa capacidade de processamento dos computadores para realizar os cruzamentos de dados necessários às análises, bem como a falta de organização dos documentos recebidos pela Comissão em arquivos armazenados no sistema de gerenciamento de documentos e a consequente dificuldade de acessá-los também dificultaram os trabalhos de investigação desta Comissão.

monitores por estação de trabalho (preferencialmente três de médio tamanho), a exemplo das máquinas utilizadas pela Polícia Federal e pelas Forças Integradas de Combate ao Crime Organizado (FICCO) do Ministério da Justiça nessa atividade de análise de dados, para que sejam exclusivamente utilizados em investigações conduzidas por CPIs.

Também se sugere que, doravante, sejam disponibilizadas **soluções de business intelligence**, a exemplo de aplicações do Qlik Sense, do Power BI, dentre outros, para **análise dos dados bancários, telefônicos e do conteúdo extraído de aparelhos celulares**.

De modo geral, portanto, sustenta-se que, **no âmbito de CPIs e CPMIs, o Poder Legislativo precisa, administrativamente, disponibilizar aos investigadores os meios necessários para exploração e análise de todas as informações**, bem assim estabelecer protocolos para: cadeia de custódia dos documentos e arquivos transmitidos para a coordenação da CPMI, fornecimento de credenciais de acesso, repositório para armazenamento dos dados recebidos (repensar atual sistema ou automatizar o procedimento de download dos arquivos), guarda dos documentos e materiais físicos, sigilo das informações.

Tais incrementos normativos, a serem cuidadosamente pensados em momento posterior, certamente permitiriam maior eficiência e racionalização dos trabalhos fiscalizatórios do Legislativo, permitindo aos parlamentares federais que manuseiem o grande volume de informações com o menor dispêndio de recursos humanos, temporais e orçamentários.

197. Direitos são custos, envolvem a mobilização de talentos humanos e recursos tecnológicos; essa realidade é incontornável, constada pelo célebre estudo de Holmes e Sustain, a enfatizar que *direitos são serviços públicos que o Governo presta em troca de tributos (...) exigidos e obtidos em tribunais (...) e existentes, tão somente, quando pode se revelar seus custos orçamentários*.⁵⁶

198. Para que não se diga que esta dificuldade em análise de dados foi uma exclusividade da CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, em artigo científico Gabriel Dias, atual Coordenador na Coordenação de Inteligência da Polícia Legislativa do Senado Federal, em análise ligada à CPMI Vegas e à CPMI da Petrobrás, aborda os desafios enfrentados por esses Colegiados na análise das informações recebidas:

A título de exemplo, na CPMI do Cachoeira, foram aprovados Requerimentos de afastamento do sigilo bancário de 92 pessoas físicas ou jurídicas, as quais movimentaram um volume superior a oitenta e quatro bilhões de reais. Quanto ao sigilo telefônico, foram identificadas milhares de ligações de 88 titulares distintos, entre eles Carlos Cachoeira, com 35.926 registros telefônicos.

Já na CPMI da Petrobras, a análise dos dados sob sigilo bancário revelou que os 12 investigados relacionados movimentaram quase 900 milhões de reais (R\$ 899.676.054,67) em 60.833 transações realizadas no período compreendido entre 01/01/2005 e 20/05/2014, envolvendo ao menos 2.197 pessoas físicas ou jurídicas distintas.

⁵⁶ HOLMES, Stephen; SUSTAIN, Cass, **The Cost of Rights - Why Liberty Depends on Taxes**, New York and London: W. M. Norton, 1999.

A **sobrecarga de informação** é um dos desafios enfrentados pelos **órgãos de inteligência** na etapa de análise do **ciclo de produção do conhecimento**, sendo apontada a **tríade pessoas, processos e tecnologias** como um dos caminhos a ser trilhado. Nesse contexto, os serviços de inteligência devem **selecionar e capacitar profissionais**, transformando-os em **trabalhadores do conhecimento (knowledge workers)**, os quais, além de **dominar as ferramentas tecnológicas**, devem seguir **metodologias de inteligência apropriadas** (ALVES, 2018).

A capacidade analítica do profissional de inteligência, sua adaptabilidade e a multidisciplinariedade da equipe, composta por especialistas com competências e habilidades específicas, mostram-se ideais nessa circunstância. Isso porque cabe a esses profissionais identificar as informações relevantes (bases de dados) e os modelos necessários para a seleção, correlação, integração e processamento de diversos elementos, em um ambiente altamente complexo e dinâmico.⁵⁷

199. Quanto a falta de meios tecnológicos e pessoal habilitado na área de investigações têm prejudicado, no caso das CPIs federais, a concretização da norma constitucional que determina que tais órgãos devem investigar para, de modo mediato, que se *promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores*.

200. Perceba-se que essa posição, institucional da CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, relata algo que consideramos grave e partiu de uma Relatora bastante dedicada que teve à sua disposição não somente qualificados quadros do Senado Federal, mas servidores externos requisitados pelo colegiado para assessorar a Relatoria.

201. Se a situação retratada pela Relatoria – que naturalmente dispõe da maior parte dos meios para investigar - é esta, o que se pode esperar em relação às minorias parlamentares nesta ou noutras CPIs? ⁵⁸

⁵⁷ DIAS, ATUAÇÃO INTEGRADA DE INTELIGÊNCIA NO APOIO ÀS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.

⁵⁸ *Ad nauseam*, remetemo-nos à nota de rodapé nº 1 e rememoramos que não se busca, neste trabalho científico, tratar de qualquer aspecto de mérito quanto às investigações de uma ou outra CPI. Outrossim, é importante reforçar que a relatada falta de meios tecnológicos ou de servidores habilitados em investigações mais complexas demandadas pelas CPIs não decorre de uma falha de quaisquer servidores ou departamentos do Congresso, mas se trata da realidade do serviço público como um todo, não somente do Legislativo. O que se pretende com o presente trabalho acadêmico não é julgar a postura de qualquer órgão administrativo do Congresso Nacional, os quais, por experiência deste pesquisador (tratando de outros órgãos que não o de sua titularidade, limando qualquer autoelogio), sempre têm se esforçado no atendimento às demandas das CPIs do Senado ou mistas (Prodasen, Polícia Legislativa, Consultoria Legislativa, Advocacia, Gabinetes Parlamentares, Diretoria-Geral, dentre tantos outros). Busca-se tão somente relatar, com maior objetividade possível, os desafios que se colocam à CPI e, mais especificamente, à proteção das minorias parlamentares *ex post* instalação, reforçando que conferir meios mais adequados a esses colegiados (tecnológicos, talentos humanos e regulatórios) implica na concretização de uma norma constitucional que consideramos de suma relevância para o equilíbrio e harmonia entre os Poderes da República). Visa-se, além da exposição de um ponto de vista acadêmico, ao aprimoramento das CPIs federais, que envolve a adoção de diversas medidas v.g. conferir maiores prerrogativas e meios de investigação às minorias parlamentares nestes colegiados. Todo esse aprimoramento em relação às CPIs visado pelo pesquisador volta-se para o futuro, mas sua implementação imprescinde do reconhecimento da realidade presente das CPIs, e disso

202. Por fim, necessário consignar que o mesmo Relatório Final propôs um *grupo de trabalho multidisciplinar* para a discutir tais assuntos e apresentar *sugestões para o aprimoramento dos procedimentos e das ferramentas de investigação das CPIs*, tema a ser referenciado novamente a partir do parágrafo 1171 (p. 290).

1.3. E se as minorias parlamentares nas CPIs forem desvairadas?

203. As amostras selecionadas - CPMI-Vegas, CPI do Futebol, CPI da Pandemia e CPMI dos Atos de 8 de Janeiro - evidenciam que as minorias parlamentares numa CPI são *universais*⁵⁹, ou seja, a depender do momento histórico e da temática do colegiado, todo Partido ou Parlamentar poderá integrar o grupo minoritário numa CPI, esteja ou não alinhado ao Governo, ligue-se à *direita* ou à *esquerda*⁶⁰.

204. Para além dos colegiados supramencionados, outras CPIs pós-CF/1988 igualmente denotam essa tensão maioria-minoria.

205. É raro que a doutrina especializada aborde a situação das minorias parlamentares após a instalação de uma CPI, mas há algumas vozes a serem ouvidas a esse respeito. Marcos Evandro Cardoso Santi, Consultor Legislativo do Senado Federal com grande vivência em CPIs, no que consideramos uma obra fundamental para a compreensão da realidade desses colegiados, caracterizou essa universalidade das minorias (e, conseqüentemente, das maiorias) como a *inversão de papéis entre governistas e oposicionistas*, nestes termos:

A alternância de poder verificada na Presidência da República nos períodos 1995-2002 (dois mandatos de Fernando Henrique) e 2003-06 (governo Lula) resultou, no Legislativo, quanto à criação de CPIs, numa **repetição de táticas**

decorre, de certa maneira, uma necessidade de expor um pouco as *vísceras* desses colegiados, como realmente funcionam, neste contexto mais próximo ligado ao Senado Federal e às CPMIs. E isso não deve ser considerado motivo de vergonha ou melindre por qualquer dos servidores do Parlamento, porém um incentivo para que, a partir da compreensão da realidade (que pode não se subsumir ao diagnóstico ora realizado), possamos ter CPIs melhores e mais cumpridoras de seu papel constitucional.

⁵⁹ Na CPI do Futebol e do BNDES v.g. os grupos minoritários ligavam-se ao Governo e à esquerda. Na CPMI-Vegas, a minoria parlamentar abrangia principalmente parlamentares à *direita* e contrários ao Governo, embora tenhamos notado a divergência v.g. de alguns ligados à esquerda, como o Dep. Rubens Bueno (PPS – PR) ou mesmo o Voto em Separado do Sen. Randolfe Rodrigues (PSOL-AP). Na CPI da Pandemia, a minoria ligava-se à *direita*, porém alinhava-se ao Governo. E, por fim, na CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, a minoria Parlamentar constituía oposição ao Governo, ligando-se mais à direita.

⁶⁰ Conceitos de *esquerda* ou *direita* são assunto de grande polêmica na literatura e nos parecem tentativas de segmentação das diversas formas de pensar a política v.g. a respeito, do papel do Estado, dos limites à autonomia individual, da igualdade material ou formal entre os indivíduos, dos deveres de solidariedade e das melhores formas de persecução de tais objetivos, dentre diversos outros aspectos. Certamente elucidar esses conceitos está além dos objetivos do estudo (e, principalmente, muito além da capacidade deste pesquisador), razão pela qual estes termos, no presente trabalho, foram utilizados para encampar o que normalmente se compreendia por *direita* e *esquerda* à época em que as citadas CPIs funcionaram, com base no senso comum e no noticiário corrente, sem nos debruçar em que medida tal compreensão seria correta ou incorreta, adequada ou inadequada.

e argumentos, todavia com as forças políticas em posições invertidas no governo Lula em relação ao que ocorrera no governo FHC: quem se tornou governista em 2003 passou a utilizar-se de procedimentos anteriormente comuns entre os governistas do período FHC; quem passou para a oposição adotou táticas e argumentos que o Partido dos Trabalhadores utilizava quando na oposição.

Evidentemente, **essa inversão de posições não ocorreu apenas nesse período**, mas nele é mais marcante. Como exemplo anterior a 1995, pode-se recordar que o então Senador Fernando Henrique Cardoso foi, em 1989, o segundo signatário do projeto de resolução que resultou na CPI do governo Sarney. Já o argumento da indeterminação dos fatos, suscitado intempestivamente, em abril de 1989, pelos apoiadores do Presidente Sarney, curiosamente foi o mesmo – inclusive com a utilização de partes do parecer de Saulo Ramos – empregado pela base de apoio a FHC para extinguir a CPI dos Bancos, em 1996.

Quanto ao PT, antes do governo FHC, mais precisamente no governo Collor, na CPMI PC/Collor, **notabilizou-se por ocupar espaços, por meio de atuações destacadas dos congressistas integrantes do Partido, como o Senador Eduardo Suplicy e os Deputados Aloizio Mercadante e José Dirceu. No governo, o PT e, particularmente, o Ministro José Dirceu trataram propostas de criação de CPIs como iniciativas a serem destruídas logo na origem**, sem que fossem poupados esforços para tanto.

Nos casos pesquisados nas gestões de FHC e de Lula, pode-se identificar, no que se refere à criação de CPI, as seguintes coincidências de atuação entre os partidários de ambos, quando na posição de defesa do governo:

1. argumentar que uma CPI para investigar denúncias de corrupção é um **obstáculo ao normal funcionamento da Administração Pública ou manobra eleitoreira da oposição**;
2. empregar **métodos fisiológicos para cooptar congressistas**, a fim de que não fosse atingido o quórum de criação de CPI;
3. **alegar que o requisito do fato determinado não estaria adequadamente atendido** no requerimento de criação de CPI;
4. utilizar a **tática de não indicar nomes para a CPI**, com o propósito de inviabilizar a instalação do órgão já criado. (grifou-se)⁶¹

206. Para que não se diga que essa constatação do menoscabo às minorias parlamentares no funcionamento real de uma CPI seria uma elocubração deste pesquisador, verifica-se que tal percepção é, ainda, compartilhada por Márcia Maria Bianchi Prates, Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados, em interessante estudo acerca dos fatores de decisão em uma CPI, nestes termos:

Cada vez mais as CPIs têm sido controladas pelo governo com relatores ou presidentes que vão obstaculizando a real investigação. Embora isso seja visto com maior nitidez nas CPIs mistas ou nas do Senado (v.g. a chamada CPI do Cachoeira, que terminou com relatório de apenas uma lauda após meses de depoimentos e investigações), **tal mecanismo também tem ocorrido na Câmara dos Deputados, especialmente com a chamada fila das CPIs**, ou seja, o governo agenda CPIs mais “calmas” e as instala logo, para evitar os temas mais incômodos. Nesse passo se sabe que existem CPIs

⁶¹ 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: S.A. Fabris, 2007, p. 94–95.

que foram criadas pelos mecanismos da polarização para investigar, enquanto outras foram criadas para não investigar.⁶²

207. Guilherme dos Santos Todeschini considera que a composição proporcional da comissão, a eleição das funções exercidas na CPI e a sua forma deliberativa promovem uma *relativização dos direitos das minorias parlamentares*.

208. Outrossim, Santi já apontava em 2007 que as CPIs federais poderiam ser *esvaziadas* durante o seu funcionamento por meio das *regras regimentais*, defesa que em nossa visão corrobora a proteção das minorias parlamentares *ex post* como um desafio importante a ser enfrentado no Brasil, mesmo corridos mais de 35 anos da CF/1988:

(...) a simples criação de uma comissão parlamentar de inquérito, por si só, não garante a realização da investigação pretendida por seus proponentes.

Evidentemente que **as mesmas ingerências políticas que se revelam na fase de criação de uma CPI se reproduzirão ao longo dos trabalhos – e, às vezes, com maior ênfase ainda.** Por isso, **não se pode ser ingênuo de considerar a simples criação de uma CPI como a superação da tensão entre os direitos das minorias e os interesses da maioria, nem a resolução de todos os conflitos.** É bem verdade que a criação de uma CPI, muitas vezes, é capaz de tornar irreversível uma investigação séria – independentemente de que contra ela haja a influência de poderosos –, se ela despertar grande interesse e acompanhamento por parte da sociedade e da mídia.

Todavia, **outras tantas vezes, é comum serem identificados procedimentos sabotadores dos trabalhos da comissão.** Nesse sentido, podem-se mencionar **alguns exemplos de expedientes supostamente amparados pelas “regras regimentais” de que uma maioria não-democrática pode lançar mão para inviabilizar a transparência das investigações ou mesmo para impedir que elas se realizem:**

1. **eleger a direção da comissão (Presidente e Vice-Presidente) e escolher também o Relator – todos eles – entre os integrantes da maioria,** excluindo-se a participação das minorias do comando dos trabalhos, de modo a assegurar um maior controle sobre as investigações e as consequentes conclusões;
2. **adiar as reuniões da comissão para que parte dos integrantes deixem de participar e a continuidade das reuniões.** Embora o requisito de criação seja de um terço, o *quórum* de deliberação é de maioria absoluta dos membros. Logo, **essa maioria pode inviabilizar as reuniões;**

⁶² PRATES, Márcia Maria Bianchi, **Processo legislativo especial de comissões parlamentares de inquérito: fatores de decisão**, Dissertação de Mestrado, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2014.

Ainda a respeito deste assunto, são as percepções de Prates:

Por certo, uma CPI tem fortíssimo componente de influência dos Partidos, porque, mesmo sendo um instrumento de minoria é composta pelas mesmas regras de proporcionalidade partidária que qualquer outra Comissão (PEREIRA, 2008). Este fato faz com que a CPI possa ser, inclusive, controlada pelos partidos majoritários de diversas maneiras: eles podem pressionar membros que assinaram o Requerimento de CPI a retirarem suas assinaturas, podem retardar ou ignorar a obrigação de nomear membros, podem nomear para a Comissão seus maiores expoentes que jogarão com sua influência e peso político sobre o tema ou podem designar para a Comissão Deputados de menor expressão, denotando sua pouca preocupação com o tema a ser avaliado. Também caberá aos partidos a utilização de mecanismos de controle a posteriori, como a troca de membros que comecem a se envolver com a investigação a ponto de destoar da orientação ou interesse partidário. (grifou-se)

3. **o Presidente da comissão pode evitar convocá-la ou, quando o fizer, marcará datas e horários em que sabidamente não haverá quórum**, como segundas-feiras no início da manhã ou sextas-feiras no final da tarde;
4. **rejeitar reiterados Requerimentos sobre diligências ou depoimentos considerados essenciais às investigações**;
5. **substituir representantes por outros, visando à alteração de forças nas decisões**;
6. **deixar que se encerre o prazo dos trabalhos da comissão sem a votação do correspondente relatório**, ou seja, sem que ela oficialmente apresente suas conclusões.

Esses são apenas alguns exemplos. O que importa aqui é assinalar a **existência da possibilidade de maiorias eventuais – que privilegiam seus interesses em detrimento dos princípios democráticos – sabotarem as investigações ou mesmo as decisões**. Isso porque, se a resistência à criação de CPIs, conforme visto neste estudo, evidencia muitas vezes práticas autoritárias, no decorrer dos trabalhos – embora esse tema não seja o foco da pesquisa – tais práticas, logicamente, também poderão estar presentes. (grifou-se)⁶³

209. Neste ponto, há que se fazer rápida referência ao parágrafo 793 em diante (p. 198) e ao Anexo I, em que se explica uma breve pesquisa a respeito da Autoria de livros e artigos sobre CPIs, um instituto próprio do Legislativo. Adianta-se a constatação de que 72% das ocupações dos Autores relatadas referem-se a Advogados (56%), membros do Ministério Público (6%) ou servidores e membros do Judiciário (11%). Apenas 11% dessas obras ligam-se a servidores e membros do Legislativo, e tão somente 9% a Professores de Direito. Buscamos, com essas constatações, tolher o direito de Advogados, Juízes e membros do Ministério Público escreverem sobre CPIs ou afirmar que as suas ocupações comprometeriam uma visão científica sobre esses Colegiados?

210. Evidentemente, não. Contudo, é necessário reconhecer que (i) o histórico profissional pode carregar os estudos de vieses; (ii) a baixíssima participação da Academia é deletéria, porquanto, por definição, acadêmicos dedicam-se ao saber científico e ao pensamento livre; e (iii) as poucas obras por servidores e membros do Legislativo, que vivem essas Comissões do início ao fim, gritam, em relação à história jurídica destes Colegiados, que provavelmente falta uma parte importante a ser contada, vinculada à perspectiva daqueles que efetivamente acompanham o funcionamento das CPIs, não apenas parte dele⁶⁴.

⁶³ SANTI, *Criação de comissões parlamentares de inquérito*, p. 95–96.

⁶⁴ Simplificando: advogados são externos às CPIs, acompanham seus clientes nos seus depoimentos e enxergam os trabalhos de uma CPI numa perspectiva de defesa dos direitos e garantias fundamentais de seus clientes; membros do Ministério Público, também externos, podem receber as conclusões de uma CPI, podem ter informações requisitadas pelo Colegiado, e podem, raramente, depor em uma CPI ou assessorá-la; e Juízes, ainda externos, têm o seu contato com as CPIs normalmente ao julgar Mandados de Segurança e Habeas Corpus ligados

211. Entretanto, é necessário reconhecer que em determinadas CPIs (as não polêmicas ou controversa) a minoria parlamentar pode não sofrer restrições relevantes após a instalação – há consenso, não há limitação à produção de provas ou grandes divergências no Relatório Final –, afastando da investigação essa rusga comum entre governo e oposição dentro de um inquérito parlamentar.

212. Nessa linha de intelecção, a CPI da Chapecoense,⁶⁵ a CPI do Assassinato de Jovens,⁶⁶ a CPI da Pedofilia⁶⁷, a CPI dos Maus Tratos⁶⁸ e a CPMI da Violência Contra a Mulher⁶⁹ talvez sejam bons exemplos de colegiados relativamente recentes que, mesmo lidando com temas de suma importância e repercussão nacional, não retratavam a conflagração normalmente presente entre maiorias e minorias parlamentares numa CPI.

213. Em relação às CPIs mais *polêmicas* ou *controversas*⁷⁰, que parecem ser a maior fração desses colegiados, a objeção que poderia ser feita quanto à hipotética conferência de mais

à atividade destes Colegiados. Por mais que sejam meritórias e necessárias essas perspectivas, é evidente que falta um relato sobre a CPIs na perspectiva de seus membros e servidores. Muitas pessoas acompanham as CPIs, poucas pessoas sabem como elas funcionam efetivamente sob o ponto de vista jurídico e de normas de processo legislativo, e praticamente não há quem relate esse funcionamento (regimental, infraconstitucional) de forma holística em obras científicas.

⁶⁵ Criada pelo RQS 994/2019, para investigar a situação dos familiares das vítimas da queda do avião que transportava os jogadores, comissão técnica e diretoria da Associação Chapecoense de Futebol assim como os familiares dos jornalistas e convidados que perderam suas vidas e, também, investigar e identificar o motivo pelos quais os familiares ainda não terem recebido suas devidas indenizações.

⁶⁶ Criada pelo RQS 115/2015, para investigar o assassinato de jovens no Brasil. O trabalho do colegiado voltava-se a perscrutar as razões da letalidade de jovens no Brasil, em grande parte negros e da periferia, abordando temas como letalidade policial, racismo, autos de resistência e policiamento de ciclo completo. Talvez a constituição de um colegiado como este atualmente, mesmo no Senado Federal - cujas CPIs nos parecem mais temperadas do que as CPMIs - trouxesse conflagração e choques entre minorias e maiorias.

⁶⁷ Criada pelo RQS 200/2008 para apurar a utilização da internet na prática de crimes de *pedofilia*, bem como a relação desses crimes com o crime organizado.

⁶⁸ Criada pelo RQS 277/2017 para investigar as irregularidades e os crimes relacionados aos maus-tratos em crianças e adolescentes no país.

⁶⁹ Criada pelo RQN 4/2011 para investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência.

⁷⁰ Consideram-se *polêmicas* ou *controversas* aqueles Colegiados que internalizam muito fortemente os conflitos interpartidários e, especialmente, entre Executivo e o Legislativo. Em tais CPIs, é enorme a chance que as minorias sejam *esmagadas*, na medida em que os Parlamentares da maioria farão tudo o que for possível, valendo-se das normas regimentais e da sua interpretação, para que prevaleça exclusivamente a sua visão e perspectiva nas investigações, tolhendo a voz e a oportunidade de as minorias investigarem. Normalmente trazem debates acirrados, por vezes desrespeitosos e até próximos às vias de fato, revelando de maneira muito pujante como a regulação infraconstitucional das CPIs parece gerar Comissões desfuncionais em relação à sua finalidade constitucional, que não conseguem avançar no cumprimento da função investigativa. Na prática do assessoramento das CPIs, há a percepção de que, se os Parlamentares deixam de se tratar por *Vossa Excelência* (norma regimental) e passam a se tratar como *você* (norma vulgar), é sinal de um conflito exacerbado e que requer alguma intervenção da Presidência, a qual deveria ser mínima e em casos mais extremados diante da imunidade material. Se há investigação efetiva em CPIs polêmicas ou controversas, muito dela se deverá a eventual pressão popular e da mídia - nas palavras de Marcos Santi, *são os fatos que carregam a CPI* -, diante da descoberta de fatos incontornáveis e que demandem de todos os Parlamentares alguma investigação. Em havendo tamanha pressão

prerrogativas às minorias parlamentares após a sua instalação diz respeito à **eventualidade de tais minorias, a partir das novas potências adquiridas, agirem de forma inconsequente, não razoável ou injusta**⁷¹.

214. Inicialmente, devemos considerar a relevância dos direitos de oposição, normalmente detidos pela minoria parlamentar, no contexto da defesa da ordem democrática, conforme nos preconiza o Prof. Marcelo Neves:

Divergindo do modelo schmittiano, que caracteriza a política pela dicotomia “amigo/inimigo” típica de regimes autocráticos ou de exceção, na democracia essa diferença é substituída pela oposição “aliado/adversário”. **A institucionalização da oposição em regimes democráticos permite a “cisão da cúpula do sistema político”, em que os adversários são reconhecidos como essenciais para o pluralismo democrático. Eles não são tratados como inimigos indignos de convivência política, mas como elementos legítimos dentro dos parâmetros da ordem democrática.**⁷² (grifou-se)

215. Mas esse questionamento sobre tais eventuais *minorias desvairadas* deveras enraíza-se num certo histórico de abusos cometidos ao longo dos tempos pelas CPIs federais,⁷³ que demandou uma atuação incisiva do Supremo Tribunal Federal, formadora de importantíssima

externa, as majorias podem eventualmente se dedicar a uma investigação mais holística, multifacetada. Contudo, há de se notar que tal pressão é externa e os Parlamentares da minoria simplesmente repercutem, no Colegiado, a pressão que vem de fora da CPI, porquanto as normas regimentais e a LCPI, em termos práticos, são autoritárias e ignorem qualquer direito das minorias parlamentares que não seja apresentar Requerimentos e falar durante as reuniões.

⁷¹ Confira-se a tais expressões (*inconsequência, não razoabilidade e injustiça*), carregadas de tantas questões de alta indagação - morais e éticas - a amplitude que o leitor lhes queira dar. No entanto, foram aqui inseridas para denotar eventual contrariedade das decisões de uma hipotética minoria *desvairada* em relação à Lei considerada em seu sentido mais amplo, de violação tanto a regras e a princípios de diversas ordens, constitucionais, infraconstitucionais ou até mesmo de um direito natural para certas linhas doutrinárias.

⁷² NEVES, Marcelo, Controle de constitucionalidade no Brasil: judicialização da política como politização do Judiciário, **A Democracia: entre representação e jurisdição**, p. 93–145, 2022.

⁷³ Ninguém é a favor de abusos cometidos pelas CPIs ou por quem quer que seja. Entretanto Henry Ehrmann, em estudo bastante conhecido a respeito das comissões de inquérito, compreende, a partir da experiência da França e Alemanha com esses colegiados, que este seria um preço a se pagar:

Investigações que foram impedidas de acessar fatos pertinentes pela relutância de testemunhas ou do executivo estavam destinadas ao fracasso. Comissões que, em seus esforços para descobrir a verdade, estavam quase certas de serem reprimidas pelos tribunais, dos quais dependiam, evitavam conflitos e, assim, em sua busca por evidências, nem mesmo exploravam os limites de suas competências. Além disso, um procedimento que era impotente contra uma testemunha que escolhesse insultar o comitê investigativo dificilmente aumentava o respeito pelas instituições parlamentares e, portanto, não podia ser confiável para fortalecer a crença popular em um governo democrático eficaz.

(...) Para o Congresso, uma investigação investida de poderes adequados sempre foi tão identificada com o bom governo que sua maioria nunca hesitou, quando necessário, em derrubar as barreiras que a Declaração de Direitos estabeleceu contra o escrutínio inquisitorial. Os tribunais abandonaram continuamente tentativas anteriores de restringir as investigações do Congresso e deixaram amplamente abertas as portas para o reino da privacidade.

(...) A experiência europeia demonstra de forma conclusiva que, onde os fatos só podem ser determinados por uma limitação da liberdade individual do cidadão, não deve haver hesitação em pagar esse preço, sob o risco de que a liberdade de todos seja colocada em perigo. EHRMANN, Henry W., The duty of disclosure in parliamentary investigation: A comparative study, *U. Chi. L. Rev.*, v. 11, p. 117, 1943.

jurisprudência a respeito de temas como a fundamentação da decisão parlamentar⁷⁴, devassa indiscriminada⁷⁵, reserva de jurisdição⁷⁶, urbanidade de tratamento dos depoentes e advogados,⁷⁷ e direito ao silêncio⁷⁸.

⁷⁴ *CPI - QUEBRA DE SIGILO BANCÁRIO, TELEFÔNICO E FISCAL - FUNDAMENTAÇÃO. Para ter-se fundamentada a decisão de quebra dos sigilos, considera-se o teor do requerimento, bem como o que exposto, no momento da submissão a voto, aos integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito, descabendo exigir que o ato conte com a mesma estrutura, com relatório, fundamentação e parte dispositiva, de uma decisão judicial.* (MS 23716, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 04-04-2001, DJ 18-05-2001 PP-00436 EMENT VOL-02031-04 PP-00802)

*(...) A quebra do sigilo fiscal, bancário e telefônico de qualquer pessoa sujeita a investigação legislativa pode ser legitimamente decretada pela Comissão Parlamentar de Inquérito, desde que esse órgão estatal o **faça mediante deliberação adequadamente fundamentada e na qual indique a necessidade objetiva da adoção dessa medida extraordinária.*** (...) (MS 24817, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03-02-2005, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-03 PP-00571)

⁷⁵ (...) *Esta Corte, em julgamentos relativos a mandados de segurança contra a quebra de sigilo bancário e fiscal determinada por Comissão de Inquérito Parlamentar (assim, entre outros, nos MS's 23.452, 23.454, 23.851, 23.868 e 23.964), já firmou o entendimento de que tais Comissões têm competência para isso desde que essa quebra tenha fundamentação adequada, que não só há de ser contemporânea ao ato que a ordena, mas também que se baseie em fatos idôneos, **para que não seja ela utilizada como instrumento de devassa indiscriminada sem que situações concretas contra alguém das quais possa resultar suspeitas fundadas de suposto envolvimento em atos irregulares praticados na gestão da entidade em causa.*** - No caso, a determinação da quebra de sigilo em causa está fundamentada na forma em que, tratando-se de decretação por parte de C.P.I., se admite que ela se dê. Mandado de segurança indeferido, cassada a liminar. (MS 23843, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 10-10-2001, DJ 01-08-2003 PP-00130 EMENT VOL-02117-40 PP-08591)

⁷⁶ (...) *O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado. Doutrina. - O princípio constitucional da reserva de jurisdição, embora reconhecido por cinco (5) Juízes do Supremo Tribunal Federal - Min. CELSO DE MELLO (Relator), Min. MARCO AURÉLIO, Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Min. NÉRI DA SILVEIRA e Min. CARLOS VELLOSO (Presidente) - não foi objeto de consideração por parte dos demais eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal, que entenderam suficiente, para efeito de concessão do writ mandamental, a falta de motivação do ato impugnado.* (MS 23452, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16-09-1999, DJ 12-05-2000 PP-00020 EMENT VOL-01990-01 PP-00086)

(...) 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. (...) É antigo - e continua firme - o entendimento do STF no sentido de que 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 aquela determinada em flagrante delito (art. 5º, LXI, da CF), não se estende às quebras de sigilo, por se tratar de medida abrigada na Constituição, em seu art. 58, § 3º. (MS 38061 MC-AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 09-10-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-023 DIVULG 07-02-2022 PUBLIC 08-02-2022)

⁷⁷ (...) 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se no sentido de ser oponível às Comissões Parlamentares de Inquérito a garantia constitucional contra a autoincriminação e, conseqüentemente, do direito ao silêncio quanto a perguntas cujas respostas possam resultar em prejuízo dos depoentes, além do direito à assistência

216. Nesse contexto, a experiência internacional nos demonstrará que a proteção das minorias parlamentares após a instalação dos inquéritos no Legislativo jamais é atribuída aos membros individualmente, mas a uma minoria qualificada que reflete o quórum para a criação de uma CPI. Assim, se houver membros que atuem individualmente de forma abusiva e não razoável, pleiteando requisições extremadas, sem as devidas justificativas, e que violem direitos fundamentais, não terão eles o poder de, isoladamente, determinar que a CPI cumpra a sua vontade. Isso só ocorrerá se a minoria obtiver o consenso mínimo necessário - no Brasil, a princípio, de 1/3 (um terço), embora se trate de um quórum conservador em relação ao alemão (1/4) e português (1/5), e destoante das recomendações da Comissão de Veneza (par. 285, p. 1149).

217. É necessário, neste ponto, rememorar que a despeito da imunidade material e formal detida pelos Parlamentares, aquela muito importante às Democracias, esta talvez nem tanto, a nenhum membro de CPI se deve permitir uma atuação abusiva, havendo numa CPI, a princípio, o risco de cometimento de abuso de autoridade por seus membros à luz do que dispõe a Lei nº 13.869/2019, em especial em seus arts. 15⁷⁹, 25⁸⁰ e 33⁸¹. O tratamento aos depoentes e de seus

do advogado. (...) devem assegurar que a pessoa inquirida seja tratada “sem agressividade, truculência ou deboche” - conforme lição de ODACIR KLEIN (“Comissões Parlamentares de Inquérito - A Sociedade e o Cidadão”, p. 48/49, item n. 4, 1999, Sergio Antonio Fabris Editor), o que significa o dever que qualquer pessoa tem de respeitar a dignidade da pessoa

humana (lição, aliás, recordada pelo eminente Relator Ministro Celso de Mello ao decidir sobre liminar requerida nos autos do habeas corpus n. 94.082), igual tratamento e respeito há que ser dispensado aos membros da Comissão Parlamentar por quem a ela compareça, vale dizer, sem agressividade ou desrespeito, pois os congressistas lá estão no exercício dos seus deveres constitucionais. Os integrantes de Comissão Parlamentar de Inquérito, membros do Poder Público, desempenham funções de Estado, não podendo receber tratamento que importe em seu desrespeito ou em afronta a suas funções, desdém ou qualquer conduta que indique falta de urbanidade. (...) (HC 119941, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 25-03-2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 28-04-2014 PUBLIC 29-04-2014)

⁷⁸ O direito ao silêncio em CPI deveria, em verdade, ser objeto de pesquisa própria uma vez que a visão do Supremo Tribunal Federal a esse respeito parece ter sofrido algumas mutações especialmente a partir da CPI da Pandemia (2021), mormente com a decisão no *Habeas Corpus* nº 204.422.

⁷⁹ Art. 15. Constranger a depor, sob ameaça de prisão, pessoa que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, deva guardar segredo ou resguardar sigilo:

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem prossegue com o interrogatório:

I - de pessoa que tenha decidido exercer o direito ao silêncio; ou

II - de pessoa que tenha optado por ser assistida por advogado ou defensor público, sem a presença de seu patrono.

⁸⁰ Art. 25. Proceder à obtenção de prova, em procedimento de investigação ou fiscalização, por meio manifestamente ilícito:

Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem faz uso de prova, em desfavor do investigado ou fiscalizado, com prévio conhecimento de sua ilicitude.

⁸¹ Art. 33. Exigir informação ou cumprimento de obrigação, inclusive o dever de fazer ou de não fazer, sem expresse amparo legal:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se utiliza de cargo ou função pública ou invoca a condição de agente público para se eximir de obrigação legal ou para obter vantagem ou privilégio indevido.

advogados pode ser realizado de modo incisivo e duro pelos Parlamentares, mas jamais se deve admitir tratamento descortês, agressivo ou em tom de ameaça. Ademais, os membros não têm poder requisitório individualmente, as CPIs os têm, e evidentemente não se podem valer dessa condição de membros, sem um consenso mínimo com os demais, para impor restrições às liberdades de terceiros. Da mesma forma, as ordens de uma CPI, ainda que não se submetam aos contornos exaustivos das decisões judiciais, devem ser adequadamente fundamentadas e retratar a justa causa para qualquer medida restritiva de direito (convocação, requisição de documentos e informações, dentre outras).

218. Por fim, caso haja uma minoria qualificada suficiente para impor determinadas prerrogativas numa CPI e, adicionalmente, esta minoria parlamentar seja *desvairada*, em todos os casos haverá possibilidade de recurso, pelos interessados, ao Judiciário, em especial, ao Supremo Tribunal Federal, para que sejam coibidos os abusos, normalmente via Mandados de Segurança e Habeas Corpus. Registre-se, adiantando a temática de direito comparado, que a legislação alemã (p. 200) estabelece a possibilidade de que a maioria vete a requisição de uma minoria qualificada, exclusivamente se tal pretensão de produzir prova for *inadmissível* ou *inatingível*, hipóteses que a princípio não permitiriam um juízo de mérito, mas poderiam trazer algum filtro pelas maiorias em relação às vontades eventualmente *desvairadas* das minorias. No caso alemão, caso a maioria vete a sua resolução, considerando-a *inadmissível* ou *inatingível*, a própria Lei já estabelece a possibilidade de um recurso ao Judiciário por esta minoria qualificada.

219. A esse respeito, o Dep. Arthur Oliveira Maia decidiu QO na CPMI dos Atos de 8 de Janeiro que buscava que o Presidente invalidasse convocações e transferências de sigilo de pessoas próximas ao Ex-Presidente Jair Bolsonaro, sob o fundamento de ausência de justa causa e de extrapolamento do objeto investigativo da CPI, nestes termos:

Uma vez aprovados, os requerimentos da CPMI gozam de presunção de legalidade e legitimidade, **cabendo aos indivíduos por eles afetados buscar as vias adequadas para coibir eventuais abusos**. Perceba-se que até o presente momento praticamente **não houve Mandados de Segurança contestando requerimentos aprovados por este Colegiado**, o que constitui mais um **elemento a corroborar com a higidez das decisões adotadas até esse momento pela comissão**.

Força reconhecer, ainda, a existência de uma **tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, de modo que as limitações a direitos fundamentais promovidas por decisões das CPIs fundam-se em outras disposições de envergadura constitucional, como a prerrogativa constitucional de investigação/fiscalização pelo Parlamento, assegurada não só por norma expressa, mas por uma cláusula de poderes implícitos de que trata a jurisprudência norte-americana**. (grifou-se)

220. Outrossim, os Presidentes de CPIs (e as Secretarias que lhes assistem) normalmente não devolvem ao Autor Requerimentos que considerados sem as devidas justificativas (justa causa, o que envolve certo juízo subjetivo)⁸², porquanto tem-se compreendido que a apresentação dos Requerimentos individuais é uma manifestação da imunidade material dos Parlamentares e somente poderia ser cerceada pelo Presidente de CPI em situações extremas – v.g. a ausência de inserção de nome, CPF e período num requerimento de transferência de sigilo bancário. Talvez, ao garantir a prerrogativa de as minorias qualificadas apresentarem requisições vinculativas a despeito da vontade das maiorias, os Presidentes das CPIs poderiam em relação a esses Requerimentos de autoria coletiva atuarem de forma mais incisiva, não repelindo arbitrariamente as requisições da minoria (o que seria inserir na regulação um *ovo de serpente*, convertendo o arbítrio das maiorias no arbítrio do Presidente), mas devolvendo-as rapidamente aos seus Autores para que as retifiquem, inserindo fundamentação mais detalhada e razoável, inclusive com vistas a resguardar a higidez das decisões da Comissão, que jamais deseja que as suas decisões sejam suspensas pelo Supremo Tribunal Federal, como ocorre em determinados casos.

⁸² Na mencionada QO, a esse respeito, o Dep. Arthur Oliveira Maia descreveu esse padrão das CPIs nestes termos: *Argumenta-se, com base no art. 89, I, do Regimento Interno do Senado Federal, que competiria ao Presidente, a qualquer momento, avaliar a pertinência temática e a fundamentação dos requerimentos submetidos à Comissão, inclusive quanto a eventual desvio do objeto investigado. Tal conduta, que sustentam ser um poder-dever desta Presidência, visaria a resguardar a legalidade e a regularidade da investigação, bem como os direitos fundamentais dos envolvidos.*

(...) De fato, o art. 48, XI, do RISF, fixa competência do Presidente do Senado, aplicável subsidiariamente à Presidência das Comissões, de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso ao Plenário, que decidirá após a audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Esse dispositivo já foi utilizado, exemplificativamente, pela Presidência da CPMI-Vegas (RQN 1/2012), durante a 15ª Reunião, na qual o Senador Vital do Rego não recebeu, por falta de amparo e afronta à Constituição Federal, o Requerimento nº 573/2012, que solicitava informações à ex-ministra da Casa Civil Dilma Rousseff, então Presidente da República. Por outro lado, na CPI da Pandemia (RQS 1371/2021 e 1372/2021), foi apresentado requerimento de convocação do Presidente da República, que não foi liminarmente rejeitado pelo então Presidente do colegiado.

Tradicionalmente tem-se compreendido que a referenciada competência do Presidente da Comissão deveria ser exercida em casos mais graves – até teratológicos, talvez – haja vista que isso importa em relevante cerceamento do exercício parlamentar em uma comissão parlamentar de inquérito, considerando que a deliberação de requerimentos, garantida a qualquer membro, é parte substancial da atividade desenvolvida no inquérito. De certo modo, essa competência já é exercida por meio da Secretaria da Comissão quando são recusados requerimentos que não cumpram requisitos básicos, como a fixação de nome, CPF/CNPJ e período em requisições de transferência de sigilo, ou convocações que não especifiquem adequadamente qual é a pessoa que será convocada.

Modificar o teor dos requerimentos, para adequá-los ao que o Presidente compreenda como objeto da comissão, parece-me ir além do que o próprio Regimento, a Lei e a Constituição permitem, sobretudo à vista de que isso, em última instância, representa o cerceamento do exercício do mandato parlamentar, de envergadura constitucional, protegido por imunidades material e formal.

2. PARADIGMA CONSTITUCIONAL DAS CPIS

2.1. Síntese

221. Este capítulo dedica-se a colocar luzes no texto do artigo 58, §3º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), com o objetivo de extrair dele o seu significado, inclusive cotejando-o com a evolução da regulação das CPIS no Brasil e a gênese do dispositivo na assembleia nacional constituinte, assim como destrinchando a norma em seus diversos elementos, alguns particularmente negligenciados pela doutrina.

222. Em preliminar, explicamos que a escolha da palavra *paradigma* para intitular este e os próximos dois capítulos não se deu de maneira fortuita, mas inspirada na teoria de Thomas Kuhn sobre o desenvolvimento da ciência, impregnando-se do objetivo de transmitirmos ao leitor, na medida do possível, o *estado da arte* do modelo regulatório das CPIS e da *fiscalização-investigação*⁸³ parlamentar em diferentes contextos: constitucional, infraconstitucional e no direito comparado. Ainda, enfatizou-se que os capítulos sobre os paradigmas são essenciais para a compreensão do que nomeamos como *mistérios* das CPIS, suscitados no Capítulo V, os quais seriam, sob o prisma jurídica, a causa do problema diagnosticado no Capítulo I.

223. Subsequentemente, realizou-se uma breve digressão a respeito da regulação das CPIS no Brasil antes do advento da CF/1988, trazendo à baila os seguintes marcos:

- i. Período Pré-Constituição de 1934: As Constituições de 1824 e 1891 não dispunham expressamente sobre comissões de inquérito no Congresso Nacional, no entanto, o Regimento Interno do Senado Federal de 1826 (RISF) já previa a possibilidade de comissões, permanentes ou especiais, se ocuparem de assuntos relativos a particulares, tomando depoimentos e informações em sessões públicas, embora para obterem informações por escrito devessem se dirigir ao Senado. Essa redação evoluiu no RISF, não diretamente para as normas de CPIS, mas para a possibilidade geral de as comissões solicitarem documentos e realizarem diligências. A Câmara dos Deputados, em seu Regimento Interno de 1831 (RICD), tinha uma abordagem tímida, contemplando apenas pedidos de informação e convites a Ministros de Estado. O RICD/1868 passou a estabelecer, nas sessões preparatórias, uma comissão de inquérito sobre eleições estaduais. O RICD/1904 trouxe a possibilidade de as comissões exigirem informações necessárias.

⁸³ Diz-se investigação-fiscalização parlamentar porque nem todos os países terão um modelo de comissões de inquérito, mas terão, em alguma medida, modelos de fiscalização e investigação carreadas pelo Legislativo.

- ii. Constituição de 1934: Esta foi a primeira Constituição brasileira a tratar expressamente das comissões de inquérito, estabelecendo em seu artigo 36 que seriam criadas na Câmara dos Deputados, sobre fatos determinados e mediante requerimento de pelo menos um terço de seus membros, aplicando-se aos seus inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno. Essa previsão da criação por um terço dos membros é crucial, pois consagra o caráter de as CPIs constituírem um direito da minoria parlamentar. Apesar da ausência de menção ao Senado, este buscou incorporar algo semelhante em seu regimento.
- iii. Constituição de 1946: Após o silêncio da Constituição de 1937, a Constituição de 1946 ressuscitou a norma de 1934 (art. 53), ampliando-a para o Senado Federal, que também poderia criar comissões de inquérito sobre fato determinado mediante requerimento de um terço de seus membros.
- iv. Lei nº 1.579/1952 (LCPI): É nesse período que surge a primeira lei específica sobre CPIs, com apenas sete artigos (nove atualmente). A LCPI conferia ampla ação nas pesquisas para apurar os fatos determinados, permitindo requerer documentos e tomar depoimentos de autoridades públicas, inquirir testemunhas sob compromisso e ouvir indiciados. Previa a condução coercitiva de testemunhas faltosas, mas mediante ordem judicial, estabelecia crimes relacionados ao funcionamento das CPIs e ao falso testemunho, e previa a apresentação de relatório à Casa com Projeto de Resolução (algo considerado anacrônico atualmente). A CPI terminava com a sessão legislativa em que foi outorgada.
- v. Evolução nos Regimentos Internos (Pós-1952): No Senado Federal (RISF), o RISF/1959 dedicou um capítulo específico às "Comissões de Inquérito", com um regramento mais similar ao atual. Enquanto isso, enfraqueceu as comissões em geral, substituindo a expressão *requisitar* por *solicitar* documentos. O RISF passou a detalhar a apuração de fato determinado, a iniciativa para criação por um terço ou projeto de resolução, a possibilidade de ouvir autoridades, inquirir testemunhas, requisitar informações de órgãos públicos e autarquias, e realizar diligências. As mudanças no RISF/1970 mantiveram praticamente o mesmo regramento. Alterações posteriores trouxeram pontos positivos (limitação de participação em CPIs, ampliação da matéria investigável, retirada da necessidade de aprovação do Plenário para convocações de ministros e para providências sobre responsabilidades) e negativos (restrição da abrangência de "autoridade" e "órgãos públicos" para requisições).

Na Câmara dos Deputados (RICD), o RICD/1955 trouxe a previsão expressa de Comissões Temporárias de Inquérito, constituídas por requerimento de um terço dos membros ou deliberação do Plenário. O RICD/1972 manteve essa possibilidade, com menções ao requerimento de um terço, fato determinado e prazo certo. Acertadamente, não se permitia a retirada de assinaturas após a apresentação do requerimento, algo que o Senado admitia.

- vi. Constituição de 1967: Manteve redação similar à anterior (1946), estabelecendo que ambas as Casas, separadamente ou em conjunto, criariam Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.
- vii. Constituição de 1988: Trouxe a redação mais detalhada que conhecemos atualmente para o artigo 58, §3º. Além de transformar as comissões de inquérito em parlamentares de inquérito (CPIs), adicionou a previsão de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos, e o encaminhamento das conclusões ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. A gênese dessa norma na Constituinte envolveu diversas fases, com debates sobre os poderes das CPIs, o quórum de instalação e o destino das conclusões. Houve uma influência das Constituições Portuguesa e Alemã, especialmente no tocante ao quórum e aos poderes investigativos, mas a redação final brasileira possui elementos originais, como a menção a fato *determinado* e *prazo certo*, a exigência de outros poderes nos regimentos e a explicitação do fim, ainda que mediato, de promoção de responsabilidade cível e criminal. A substituição do verbo *gozar* por *ter*, em relação aos poderes judiciais, é considerada significativa, indicando uma real propriedade desses poderes pelas CPIs, não apenas uma espécie de *empréstimo*.
- viii. Desenvolvimentos Infraconstitucionais Pós-1988: Apesar da detalhada previsão constitucional, a regulação infraconstitucional é considerada pelo pesquisador um *caos normativo*. Houve poucas alterações na LCPI (em 2003 e 2016), com mudanças pontuais, como a permissão do acompanhamento de advogado pelo depoente e a possibilidade de o presidente da CPI solicitar medidas cautelares ao Judiciário. Os regimentos internos (RCCN, RISF e RICD) igualmente não acompanharam a robustez do texto constitucional, com poucas normas específicas para CPIs e uma aplicação supletiva do Código de Processo Penal geradora de profunda insegurança. A Constituição determina que os regimentos prevejam *outros poderes* para as CPIs (considerados, pelo pesquisador, normas regimentais de conteúdo extroverso), mas essa

determinação parece não ter sido adequadamente cumprida. Em contraste, países como Portugal e Alemanha possuem legislação infraconstitucional mais específica e protetiva das minorias parlamentares em CPIs.

224. Em suma, a evolução da norma sobre CPIs no Brasil demonstra um salto qualitativo com a Constituição de 1988, que estabeleceu um marco constitucional robusto e original. No entanto, a regulamentação infraconstitucional, especialmente nos regimentos internos e na Lei de CPIs, não acompanhou esse avanço, resultando em um descompasso entre a previsão constitucional e a prática das CPIs, especialmente no que tange à proteção dos direitos das minorias parlamentares após a instalação desses colegiados.

225. Feita esta digressão sobre o cenário pré-CF/1988, debruça-se sobre a gênese da disposição constitucional de 1988 sobre as CPIs, detalhando o processo na Assembleia Nacional Constituinte. A trajetória da norma constitucional é examinada por meio de das sete fases da Constituinte:

- i. Fase Preliminar: O anteprojeto de Constituição já previa a possibilidade de comissões temáticas se converterem em comissões de inquérito com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.
- ii. Fase das Subcomissões Temáticas: O texto inicial foi mantido sem alterações nesta etapa.
- iii. Fase das Comissões Temáticas: Na Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, foi incorporada uma norma similar ao texto constitucional vigente, mantendo a previsão de conversão de comissões (em geral) em (comissões de) inquérito. Houve a manifestação de preocupação com o envio dos votos vencidos da CPI ao Procurador-Geral da República, algo que seria bastante salutar. Além disso, foi apresentada, sem sucesso, a sugestão de conceder às CPIs poderes para realizar buscas e apreensões e condução coercitiva de testemunhas, bem como de afirmar a autonomia do inquérito parlamentar.
- iv. Fase da Comissão de Sistematização: O projeto permaneceu inalterado em relação à regulamentação das CPIs nesta fase.
- v. Fase do Plenário: Os substitutivos apresentados pelo relator introduziram modificações significativas na redação. Houve uma restrição à possibilidade de outras comissões se converterem em inquérito, aproximando-se da redação final do artigo 58, §3º. Mudanças relevantes incluíram a substituição do verbo *gozar* por *ter*, em relação aos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais conferidos às CPIs. Adicionou-se a previsão de que as CPIs *terão* outros poderes previstos nos regimentos das respectivas

Casas. Houve também uma determinação mais enfática para o encaminhamento das conclusões das CPIs ao Ministério Público.

- vi. Fase da Comissão de Redação e Epílogo: Estas fases não trouxeram modificações relevantes à regulação constitucional das CPIs.

226. Ainda sobre a gênese constitucional, o capítulo aponta para uma influência híbrida das Constituições Portuguesa e Alemã na modelagem das CPIs brasileiras. Da Constituição de Weimar de 1919, teria sido absorvida a exigência de um quórum de um terço dos parlamentares para a criação de uma CPI. Da Constituição Portuguesa de 1976, teria sido tomada a prerrogativa de *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*, com a crucial alteração do verbo *gozar* (presente na Constituição Portuguesa e na Constituição Italiana) para *ter* no texto constitucional brasileiro. Essa mudança de verbo é interpretada como uma afirmação de que as CPIs possuem esses poderes de forma inerente, por determinação constitucional, e não por concessão do Poder Judiciário.

227. Para facilitar o estudo, o capítulo divide os parâmetros constitucionais das CPIs em três aspectos fundamentais: (i) de origem, (ii) de meios e (iii) de fins.

- i. Aspecto de Origem: Este aspecto se refere às condições necessárias para a criação de uma CPI. Podemos identificar os seguintes elementos:
 - a. Elemento nº 1 - Bicameralidade ou possibilidade de serem criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente: A Constituição Federal permite que as CPIs sejam criadas tanto por uma das Casas do Congresso individualmente (Câmara ou Senado) quanto em conjunto (CPMI - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito).
 - b. Elemento nº 2 - Assinatura de um terço de membros das Casas Legislativas envolvidas: A criação de uma CPI depende do requerimento de, no mínimo, um terço dos membros da Casa ou das Casas que a pretendem instituir. Esta é uma salvaguarda constitucional para as minorias parlamentares, porquanto uma minoria qualificada institui a Comissão a despeito dos interesses da maioria.
 - c. Elemento nº 3 - Apuração de fato determinado: O requerimento de criação deve indicar de forma clara e específica o fato que a CPI se destina a investigar. A delimitação do objeto da investigação é fundamental para a legalidade e foco dos trabalhos da comissão.
 - d. Elemento nº 4 - Prazo certo para a apuração: A CPI deve ter um prazo predefinido para a conclusão de seus trabalhos. Este prazo pode ser prorrogado, conforme os regimentos internos de cada Casa.

- ii. Aspecto de Meios: Este aspecto engloba os instrumentos e poderes conferidos às CPIs para a realização de suas investigações:
 - a. Elemento nº 5 - Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais: A CF/1988 expressamente concede às CPIs os mesmos poderes de investigação das autoridades judiciais. Essa prerrogativa é crucial para que as CPIs possam realizar diligências, ouvir testemunhas sob compromisso, requisitar documentos, entre outras ações investigativas
 - b. Elemento nº 6 - Poderes outros previstos nos Regimentos das respectivas Casas: Além dos poderes típicos das autoridades judiciais, as CPIs também dispõem de outros poderes que devem estar previstos nos regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como no Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) em caso de CPMIs. A regulamentação específica desses *outros poderes* é uma exigência constitucional, embora negligenciada.
- iii. Aspecto de Fins: Este aspecto se relaciona aos objetivos que uma CPI busca alcançar ao final de seus trabalhos
 - a. Elemento nº 7 - Apuração (imediata) de fato determinado e por prazo certo: Conforme mencionado, a apuração do fato determinado, dentro do prazo estipulado, é tanto uma condição de origem quanto um fim imediato da CPI.
 - b. Elemento nº 8 - Encaminhamento (imediato) de conclusões ao Ministério Público: Uma vez concluída a investigação, a CPI pode, se for o caso, encaminhar suas conclusões ao Ministério Público. Entende-se que, havendo elementos que indiquem responsabilidade civil ou criminal, existe um dever de encaminhá-los ao *parquet*, para que este possa dar prosseguimento às investigações ou, se pertinente, desde já promover as ações cabíveis.
 - c. Elemento nº 9 - Promoção (mediata) da responsabilidade civil ou criminal dos infratores: O objetivo final da CPI, em um sentido mediato, é a promoção da responsabilização dos envolvidos nos fatos investigados, tanto na esfera civil quanto criminal. O encaminhamento das conclusões ao Ministério Público, sobretudo se robustas e bem fundamentadas, é o principal meio para que essa responsabilização seja efetivada.

228. O capítulo conclui que a redação do artigo 58, §3º, da CF/1988, apesar de não ser imune a críticas, é bastante meritória por sintetizar em poucas linhas o ciclo completo de uma CPI, desde sua criação até sua extinção constitucionalmente desejável, abrangendo igualmente os instrumentos de que o colegiado dispõe para o cumprimento de seu objetivo. A interpretação

do texto constitucional deve ser feita como ele está posto, valendo-se de recursos lógico-sistemáticos e teleológicos, reconhecendo a aparente atipicidade da expressão *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais* como uma tipicidade das CPIs brasileiras no paradigma traçado pelo Constituinte. Interpretar esses poderes de forma restritiva pode levar a tolher as CPIs dos meios essenciais ao cumprimento de seu fim constitucional.

2.2.Preliminar: por que falamos em *paradigmas*?

229. Um dos aspectos do presente estudo é, em certa medida, iluminar o texto do art. 58, §3º, da CF, para a extração de seu significado. Se há essa preocupação com o *texto*, seria contraditório não haver alguma cautela na escolha das palavras, sobretudo das inaugurais de um capítulo.

230. Optou-se pela palavra *paradigma*, neste e nos próximos capítulos, para descrever o modelo regulatório das CPIs ou da fiscalização-investigação⁸⁴ parlamentar no mundo.

231. Este capítulo tratará da regulação das CPIs pela CF/1988, aprofundando-se na gênese da disposição constitucional de 1988 sobre CPIs e nos elementos por ela constituídos.

232. Coloque-se que a regulação infraconstitucional acabou reservada a capítulo próprio, diante, de um lado, da sua complexidade e importância para o estudo, e, de outro, da importante ruptura com o texto constitucional que ela demonstra no funcionamento prático das CPIs.

233. Assim, se o objeto de análise do presente estudo circunscreve-se às CPIs federais, não haveria alternativa que não fosse abordar a norma constitucional e as normas infraconstitucionais sobre CPIs, em especial, o Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), o Regimento Interno do Senado Federal (RISF) e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). O mais importante, entretanto, será o cotejo que faremos dessas normas com a atuação prática de uma CPI, assunto normalmente não relatado em livros ou pesquisas correntes.

234. Em relação ao direito comparado, embora possamos trazer alguns apontamentos doutrinários, haverá um enfoque maior em conhecer os textos normativos dos diversos países que regulem fiscalização-investigação parlamentar.

235. Reconhece-se que o recurso à doutrina e à jurisprudência estrangeiras seria deveras salutar para a compreensão desses institutos de fiscalização-investigação dos parlamentos

⁸⁴ Vale-se dessa expressão *investigação-fiscalização* parlamentar porque as CPIs têm sido acentuadas pela doutrina nacional como instrumentos de fiscalização e investigação do Congresso, com ênfase maior naquele aspecto. Outros países, como se verá, podem contemplar em seus Parlamentos instituições não exatamente paralelas ao modelo de CPIs, razão pela qual o presente trabalho científico prospectou, com as limitações existentes, normas escritas de tais países que tratassem desse aspecto fiscalização-investigação.

mundo afora, de modo que as limitações deste estudo poderiam ser eventualmente desenvolvidas em pesquisa subsequente.

236. Esse conhecimento, ainda que parcial, a respeito da regulação das atividades de fiscalização-investigação atinente aos legislativos estrangeiros, visa a verificar dois aspectos: primeiro, se as CPIs possuiriam institutos-irmãos noutras jurisdições ou se são uma realidade essencialmente nacional. Segundo: se haveria outros modelos interessantes a servirem de norte ao caso brasileiro, em especial, que trouxessem algumas normas contramajoritárias.

237. Valemo-nos da palavra *paradigma* na perspectiva trazida por Thomas Kuhn, em sua teoria sobre o desenvolvimento da ciência, definindo-a como um conjunto de crenças, valores, técnicas e suposições compartilhadas por uma comunidade científica em um dado período, que orientam a prática e a interpretação do conhecimento.

238. No presente estudo, a palavra paradigma é empregada para descrever esse modelo regulatório das CPIs e da fiscalização-investigação parlamentar em diferentes contextos, constitucional, infraconstitucional e no estrangeiro.

239. Trata-se, portanto, de introduzir ao leitor, de maneira sólida, esse conjunto de crenças, valores, técnicas e suposições a respeito das CPIs, para que, daí em diante, possamos tratar do que designamos *mistérios* das CPIs, no Capítulo nº 5, os quais em nossa visão constituiriam, em alguma medida, a raiz do problema diagnosticado no Capítulo nº 1, da contradição entre as CPIs como direito de minoria parlamentar e a sua constante captura pelas maiorias.

240. Evidentemente, enquanto formos tratando cada paradigma, o leitor atento poderá perceber alguns aspectos do que intitulamos *mistérios* das CPIs e, nesse contexto, os Capítulos nº 2, 3 e 4 a respeito dos paradigmas em seus diversos níveis, são essenciais, não apenas para que o leitor se inicie na regulação e, principalmente, na prática das CPIs, mas para que possa mais adequadamente compreender a respeito dos *mistérios* de que trataremos no Capítulo nº 5.

2.3. Breve Panorama Regulatório das CPIs Pré-Constituição de 1988

241. O presente estudo dedica-se à análise das CPIs conforme reguladas pela CF/1988, mas cabe um pequeno histórico desses colegiados em nossas Constituições pretéritas e nos regramentos infraconstitucionais que foram se estabelecendo ao longo destas.

242. As **Constituições de 1824 e de 1891** nada dispunham a respeito de comissões de inquérito no Congresso Nacional, mas isso não necessariamente significou a ausência de entes com certas similaridades às CPIs no Brasil *v.g.* o pedido do Sen. Silveira da Mota em 1867,

rejeitado, para a criação de uma *comissão especial de inquérito (...) sobre as causas da prolongação da guerra contra o Paraguai*⁸⁵.

243. O Regimento Interno do Senado Federal de 1826⁸⁶ (RISF) v.g. estabelecia a possibilidade de que as comissões permanentes ou especiais se ocupassem de objetos relativos a particulares, tomando depoimentos e informações, *em sessões às portas abertas, quando a lei não autorizar o segredo, admitindo como expectadores e para alegarem seu direito, as partes interessadas a favor e contra, com seus respectivos advogados* (art. 110). Contudo, para obterem informações por escritos, deveriam as comissões dirigir-se ao Senado (art. 111).

244. De fato, essa redação evoluirá, não para a redação dos dispositivos que hoje são próprios das CPIs contemplados pelo RISF, mas para a possibilidade de que as comissões do Senado Federal, de uma forma geral, *solicitem* documentos, ocupem-se de diligências ou procedam a inquéritos, insculpida atualmente no art. 142⁸⁷.

245. Isso, conforme se divisará a seguir, resulta numa espécie de rebaixamento feito por meio do RISF/1959 em relação às comissões de um modo geral, reservando a capacidade requisitória de documentos somente às CPIs, naquela época chamadas apenas de comissões de inquérito.

246. A mencionada norma foi mantida na edição do RISF/1831⁸⁸, inclusive nos mesmos dispositivos, quais sejam, os arts. 110 e 111.

247. Ainda, o RISF/1903⁸⁹ trouxe normas mais detalhadas a respeito das comissões e, em seu art. 62, algumas novidades à redação dos dispositivos anteriores, mencionando a possibilidade de as comissões ocuparem-se não somente de negócios de interesse particular, mas expressamente de *inquéritos*, terminologia usada na Câmara dos Deputados desde 1868, consignando que pessoas interessadas pudessem defender seus direitos, por si ou por procuradores, por escrito ou verbalmente.

248. Admitia-se, com base no mesmo dispositivo, a requisição a autoridades judiciárias - aliás, um tabu nas CPIs atuais, porquanto juízes e Ministros de Tribunais Superiores nem

⁸⁵ Conforme matéria do *Arquivo S* (<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/no-imperio-senado-estudou-criar-cpi-da-guerra-do-paraguai>)

A primeira comissão parlamentar de inquérito do Senado Federal teria sido CPI *para apurar a situação do mercado de cimento em nosso país* (1952), conforme matéria do mesmo *Arquivo S*: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/em-70-anos-cpis-do-senado-investigaram-de-cartel-do-cimento-a-erros-na-pandemia>

⁸⁶ <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/174483>

⁸⁷ Art. 142. Quando as comissões se ocuparem de assuntos de interesse particular, procederem a inquérito, tomarem depoimentos e informações, ou praticarem outras diligências semelhantes, poderão solicitar, das autoridades legislativas, judiciárias ou administrativas, das entidades autárquicas, sociedades de economia mista e empresas concessionárias de serviços públicos, quaisquer documentos ou informações e permitir às pessoas diretamente interessadas a defesa dos seus direitos, por escrito ou oralmente.

⁸⁸ <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242849>

⁸⁹ <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174420>

sempre cumprem requisições das CPIs -, ou administrativas de informações ou documentos que fossem necessários. Essa redação permaneceu inalterada no RISF/1926⁹⁰, mantendo-se inclusive a numeração do dispositivo.

249. A Câmara dos Deputados parece ter progredido nessa regulação interna de forma razoavelmente diversa do Senado.

250. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1831⁹¹ (RICD) foi bastante tímido no papel de fiscalização imputado àquela Casa, contemplando apenas a possibilidade de pedidos (não requisições) a Ministros de Estado, por escrito, das noções que fossem necessárias ao trabalho de uma comissão, e o requerimento de convite (não convocações) a eles sobre o que se julgasse necessário (art. 44).

251. O RICD/1854⁹², apesar de ter desenvolvido melhor a temática das comissões da Câmara Baixa, manteve a redação anterior praticamente idêntica, com a possibilidade de pedidos de informações e convites a Ministros de Estado (art. 44), contemplando v.g. que, entrando o Ministro de Estado, todos se levantariam - o Presidente e toda a Câmara - em deferência até que o Ministro se sentasse à direita do Presidente (art. 86).

252. As versões do RICD de 1857⁹³, 1868⁹⁴, 1871⁹⁵, 1874⁹⁶, 1881⁹⁷, 1901⁹⁸ e 1903⁹⁹ mantiveram disposições similares às anteriores, até mesmo sem alterar o número do dispositivo (art. 44).

253. Todavia cumpre referenciar que o RICD/1868¹⁰⁰ passou a estabelecer, nas sessões preparatórias, uma comissão de 5 membros com atribuição também de *inquérito* (exatamente a palavra utilizada) a respeito das eleições estaduais, *à vista das atas eleitorais, diplomas, representações ou denúncias* (art. 5º)¹⁰¹.

⁹⁰ <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/174419>

⁹¹ <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14124>

⁹² <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/16922>

⁹³ <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/16923>

⁹⁴ <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/16921>

⁹⁵ <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/16924>

⁹⁶ <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14142>

⁹⁷ <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/16925>

⁹⁸ <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/16925>

⁹⁹ <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/30579>

¹⁰⁰ Idem

¹⁰¹ Recebidos os documentos de seu interesse, iniciavam-se sessões da mencionada comissão (art. 7º), que admitiam, ao menos em tese, a presença de todos os interessados no inquérito, e de qualquer cidadão que a requeresse por escrito ou viesse a concorrer para o *esclarecimento da verdade* (§1º).

Ainda, possibilitava-se expressamente a presença de advogados e procuradores das partes (§2º), com um relatório do inquérito concluindo em parecer com *artigos precisos* (§4º). Tal parecer seria suscetível a oposições e a

254. Embora essa discussão sobre as comissões de inquérito eleitorais não constitua o tema de estudo, é importante mencionar que o índice do RICD/1881 passou a mencionar expressamente, por conta delas, a terminologia *comissão de inquérito*, as quais posteriormente evoluíram, ao menos no contexto da Câmara, para as CPIs.

255. A amenização daquele certo temor reverencial em relação aos Ministros de Estado somente ocorre no RICD/1904¹⁰², no qual finalmente se prescreve expressamente a possibilidade de as comissões *exigirem* (não mais solicitarem) as informações necessárias ao desenvolvimento de seus trabalhos, *sem demora que prejudique o seu andamento*, inobstante tenha sido mantida a necessidade de pedir um convite (não convocação) ao Ministro (art. 58).

256. Em paralelo a essa evolução dos Regimentos, foi a **Constituição de 1934** a primeira a tratar expressamente de comissões de inquérito, as quais, na forma do art. 36¹⁰³, somente seriam criadas na Câmara dos Deputados, sobre fatos determinados, sempre que requeridas **pela terça parte**, pelo menos, dos seus membros, aplicando-se a seus inquéritos as normas do processo penal, que seriam indicadas no Regimento Interno. Assim, o pontapé inicial já introduz no direito constitucional brasileiros as comissões de inquéritos de iniciativa minoritária, algo ainda não implementado em uma série de jurisdições.

257. Dessarte, essa determinação expressa da possibilidade de criação de uma comissão de inquérito - posteriormente CPI -, pela terça parte dos membros de uma Casa é importantíssima, porquanto consagra a extravagância desses colegiados enquanto direito de uma minoria parlamentar, considerando que a sua instituição não deveria mais depender dos desmandos voluntariosos de uma maioria contrária às apurações.

258. Inobstante a ausência de previsão de comissões de inquérito no Senado, se tomada a mencionada Constituição em sua literalidade, a Câmara Alta tomou providências para incorporar, de alguma forma, uma comissão parecida a estas em seu regimento. A norma mencionada anteriormente do Regimento do Senado acabou temporariamente suprimida, pelo RISF/1935¹⁰⁴, mas se introduziu, no art. 227, 6), a possibilidade de que a *Secção Permanente*,

contestações (art. 8º), adiando-se a sua votação a pedido de qualquer Dep., *nas eleições duvidosas*, desde que apoiado pela terça parte da Casa (§4º).

Por fim, o parecer da referenciada comissão de inquérito quanto à nulidade da eleição de um ou mais Deputados por qualquer distrito ficaria automaticamente adiado para votação após a abertura da assembleia geral, na parte relativa ao diploma (§2º).

¹⁰² <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14139>

¹⁰³ Art. 36. A Camara dos Deputados creará commissões de inquerito sobre factos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Paraphrased unico. Applicam-se a taes inqueritos as normas do processo penal, indicadas no Regimento Interno.

¹⁰⁴ <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174424>

com funcionamento no intervalo das sessões legislativas, criasse comissões de inquérito sobre fatos determinados com base no art. 36 da Constituição.

259. A **Constituição de 1937**, nossa *Polaca*, naturalmente, calou-se a respeito dos inquéritos por comissões congressuais, mas a **Constituição de 1946** ressuscitou a norma de 1934, no art. 53¹⁰⁵, ampliando-a para que finalmente o Senado Federal igualmente fosse contemplado como órgão legiferante apto a criar as comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requeresse um terço dos seus membros. Consignou-se, ainda, que a organização dessas comissões de inquérito deveria seguir a proporcionalidade de que tratava o parágrafo único do art. 40¹⁰⁶.

260. Importa mencionar que é, nesse interregno, que exsurge uma Lei de CPIs, a Lei nº 1579/1952 (LCPI), com apenas 7 dispositivos (9 atualmente), a qual foi objeto desde a sua criação de apenas duas alterações legislativas, uma pela Lei nº 10.679/2003, outra pela Lei nº 13.367/2016.

261. Uma breve digressão sobre esta Lei: a LCPI, mesmo ajustada após a CF/1988, manteve praticamente toda a sua redação original de 1952, ressaltando (i) a *ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação* (art. 1º), podendo requisitar documentos ou tomar depoimentos de autoridades ligadas a entidades públicas em todas as esferas (ou seja, nenhuma menção a requisição de documentos relativos a particulares, algo, por vezes, polêmico nas CPIs), inquirir testemunhas sob compromisso, ouvir indiciados e transportar-se a lugares (art. 2º); (ii) a condução das testemunhas injustificadamente faltosas, sob vara, mantida a necessidade de ordem de juiz criminal e o seguimento aos arts. 218 e 219 do CPP (art. 3º); (iii) o estabelecimento dos crimes (a) de *impedimento, mediante violência, ameaça ou assuadas*, contra o *regular funcionamento* da CPI ou o *livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros* (art. 4º, I) e (b) do análogo ao falso testemunho¹⁰⁷

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Art 40 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos.

Parágrafo único - Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.

¹⁰⁷ A esse respeito, esclarece-nos Luiz Regis Prado:

Trata-se, portanto, de uma hipótese de lei penal imperfeita, em que se encontra prevista tão somente a hipótese fática (preceito incriminador), e cuja consequência jurídica encontra-se em diferente texto legal.

(...)

Dessa feita, verifica-se que na legislação brasileira o falso testemunho cometido perante uma CPI, não constitui delito autônomo e não congrega nenhum elemento diferenciador de aplicação da sanção penal. (PRADO, Luiz

(II); (iv) a anacrônica apresentação de relatório dos trabalhos à Casa, concluindo por Projeto de Resolução, algo em franco desuso diante da autonomia que deveriam gozar as CPIs Pós-1988 (art. 5º); (v) o igualmente anacrônico término da CPI com a sessão legislativa em que houver sido outorgada, não apenas com limite na Legislatura, a qual gerou a polêmica mencionada na CPI do Futebol (§2º); (vi) a possibilidade de relatórios parciais sobre os diversos objetos do inquérito (§1º); e (vii) o processo e instrução aderente ao CPP (art. 6º).

262. A LCPI certamente é pouca regulação, mas ainda é alguma regulação. E se percebe que as mudanças implementadas pelo Congresso na LCPI foram deveras acanhadas.

263. Em 2003, apenas se fez expressamente constar que o depoente poderia se fazer acompanhar de advogado, mesmo em reunião secreta (art. 3º, §2º).

264. Em 2016, (i) mencionaram-se os *poderes de investigação próprios de autoridades judiciais* da CF/1988 (art. 1º); (ii) excluiu-se criação por deliberação plenária se não fosse a CPI criada por 1/3 (Parágrafo Único); (iii) acresceu-se a possibilidade de o Presidente da CPI, por decisão desta, solicitar ao juízo criminal competente *medida cautelar necessária, quando se verificar a existência de indícios veementes da proveniência ilícita de bens* - talvez a maior inovação, embora de pouco uso atualmente (art. 3º-A); e (iv) inseriu-se o encaminhamento de *relatório circunstanciado, com suas conclusões, para as devidas providências, entre outros órgãos, ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com cópia da documentação*, para a promoção das responsabilidades (art. 6º-A).

265. Retomando, noutro giro, sob o impulso de uma nova Constituição de 1946, o RISF/1946¹⁰⁸ resolveu reavivar aquela possibilidade geral de que as comissões procedessem a inquéritos, contemplando no art. 42, redação similar às tratadas anteriormente, com prerrogativas de que essas comissões tomassem depoimentos e informações, ou praticassem outras diligências semelhantes.

266. O RISF/1948¹⁰⁹ foi além, no art. 54, ao ampliar a capacidade requisitória geral das comissões, antes concernente apenas a autoridades legislativas, judiciárias ou administrativas, para que contemplasse igualmente entidades autárquicas, sociedades de economia mista e empresas concessionárias de serviços públicos.

267. A mesma redação constou também do art. 50 do RISF/1952¹¹⁰.

Regis, Falso testemunho e comissão parlamentar de inquérito, **Revista dos Tribunais**, v. 942/2014, n. DTR\2014\1022, p. 143-156, 2014)

¹⁰⁸ <https://legis.senado.leg.br/norma/589233/publicacao/15717098>

¹⁰⁹ <https://legis.senado.leg.br/norma/561237/publicacao/15759100>

¹¹⁰ <https://legis.senado.leg.br/norma/589977/publicacao/15747844>

268. No RISF/1959¹¹¹ uma mudança bastante representativa passou a norma ao art. 146, mas, ao mesmo tempo em que as *Comissões de Inquérito* começaram a ter regramento próprio no art. 148 a 156, as comissões em geral foram enfraquecidas substituindo a expressão *requisitar* por *solicitar*, em relação aos documentos que poderiam obter das diversas autoridades¹¹².

269. Noutras palavras, essa alteração promovida pelo RISF/1959 realizou um rebaixamento das comissões em geral e fez com que a capacidade requisitória fosse reservada às comissões de inquérito. Não havia, assim, mais compulsoriedade de atendimento dos pleitos de documentos feitos pelas comissões em geral, ainda estas procedessem à realização de inquéritos.

270. É neste RISF/1959, portanto contemporâneo à LCPI, que surge um capítulo dedicado às *Comissões de Inquérito*, já razoavelmente similar à redação que temos hoje e se encontra no Regimento da Câmara Alta.

271. Dos arts. 148 a 156, consignou-se a apuração de fato determinado com base no ato que deu origem à criação da comissão, bem como a possibilidade de criação, por resolução de 1/3 ou por projeto de resolução de qualquer Senador ou Comissão, sendo em ambos os casos necessária a indicação, no expediente germinal, do número de membros, prazo de duração, fato ou fatos a apurar.

272. Passou-se, ainda, a divisar a possibilidade de serem ouvidas autoridades federais, estaduais ou municipais, inquirição de testemunhas sob compromisso, ouvir indiciados, requisitar de repartições públicas e autarquias informações ou documentos de qualquer natureza (mais uma vez, sem mencionar a requisição a entes privados) e da comissão transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.

273. Ainda, constou norma idêntica à atual a respeito da possibilidade de que o Presidente incumbisse, por deliberação da comissão, um dos membros ou funcionário da Secretaria para a realização de sindicância ou diligência.

274. Ademais, o término da comissão foi estabelecido por projeto de resolução, se couber ao Plenário deliberar, ou por conclusões, assim como a possibilidade do que se chama comumente de elaboração de relatórios parciais, ou seja, que a comissão a investigar diversos fatos pronuncie-se, ao longo de seus trabalhos, separadamente em relação a eles, mesmo antes do término da investigação quanto aos demais fatos.

¹¹¹ <https://legis.senado.leg.br/norma/589317/publicacao/15759555>

¹¹² *Legislativas, judiciárias ou administrativas, bem como das entidades autárquicas, sociedades de economia mista e empresas concessionárias de serviços públicos.*

275. Divisou-se, ainda, a prorrogação da comissão por voto do plenário, em atendimento a proposta do Presidente ou de qualquer membro dela, bem como mediante deliberação de um terço da Casa, comunicada à Mesa em ato escrito e com as respectivas assinaturas, lida em plenário e publicada.

276. Na Câmara dos Deputados, neste íterim, as modificações foram menos representativas: o RICD/1955¹¹³ trouxe finalmente a possibilidade expressa de Comissões Temporárias (gerais, não de eleições) de Inquérito (art. 29, II), constituídas na forma do art. 53 da Constituição e com amplitude de ações nas pesquisas destinadas a apurar o fato determinado que tenha dado origem à sua formação; se não fosse atingido um terço dos membros da Casa no requerimento criador, dependiam de deliberação do Plenário (art. 31), regulação mentida no RICD/1956¹¹⁴.

277. Voltando à discussão constitucional, a **Constituição de 1967** estabeleceu mesma redação da anterior, no art. 39, mas, com um pequeno retrocesso, sem referenciar a sua organização nas normas regimentais, como fez a de 1946, e descrevia *que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.*¹¹⁵

278. Foi a **Constituição de 1988** que finalmente trouxe a redação mais detalhada que hoje conhecemos, a ser abordada em maior profundidade a partir do parágrafo 317 (p. 80).

279. No plano infraconstitucional entre 1967-1988, no *Salão Azul*, vemos que as mudanças do RISF/1959 foram praticamente todas mantidas na sua versão de 1970¹¹⁶, a qual, mesmo consolidada em 1989, não trouxe alterações substanciais ao regramento das CPIs, algo por nós compreendido como sintomático.

280. De mudanças positivas operadas neste iter em relação ao texto original de 1970, (i) descreveu-se a criação da comissão com seus requisitos na forma do art. 145, em conjunto com a limitação de que o Senador somente pode participar de duas CPIs, uma como titular, outra como suplente, retirando a limitação anterior de 5 CPIs concomitantes, ainda vigente na

¹¹³ <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14019>

¹¹⁴ <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14036>

¹¹⁵ A respeito da Constituição de 1967, assim nos explica Carlos Homero Vieira Nina:

A Constituição de 1967 traz de volta a hipertrofia do Poder Executivo. Mas, apesar de seu conteúdo centralizador, formalmente não suprime os poderes da Câmara e do Senado para criar comissões parlamentares de inquérito, cuja previsão constava do artigo 39 do texto.

A Carta de 67 não apenas confirma as CPIs como admite, pela primeira vez na história política do país, a possibilidade de se instalam comissões mistas de inquérito, compostas por Senadores e Deputados Federais. Outra inovação no mesmo texto é a fixação de prazo certo para a investigação parlamentar. (NINA, Carlos Homero Vieira, A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições brasileiras.)

¹¹⁶ <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/9506?sequencia=1>

Câmara; (ii) consignou-se que as CPIs não podem investigar matérias pertinentes às *atribuições* do Poder Judiciário, antes *atividades*, o que parece amplificar a atuação das CPIs; (iii) retirou-se a obrigação de que convocações de Ministros de Estado fossem requeridas ao Plenário; (iv) retirou-se o dever de parecer da CCJ e deliberação do plenário, em projeto de resolução ou emenda, a respeito das providências cabíveis em caso de apuração de responsabilidades pela CPI; e (v) consignou-se a prorrogação automaticamente, pelo bastante requerimento de 1/3, antes submetida a procedimento que parecia mais moroso: resolução de um terço dos membros do Senado, comunicada por escrito à Mesa, lida em Plenário e pulicada em Diário.

281. Mas houve mudanças que consideramos negativas: (i) retirou-se a menção de que as CPIs pudessem tomar depoimentos de quaisquer *autoridades federais estaduais ou municipais*, consignando-se somente a expressão *qualquer autoridade*, o que talvez mitigasse interpretações como as divisadas na ADPF 1085, que delimitou servidores estaduais não poderiam ser convocados por uma CPI, com fulcro no pacto federativo; e (ii) substituiu-se a possibilidade de requisições a *repartições públicas e autarquias* a somente *órgãos públicos*, o que, numa interpretação literal, pode ser mais restritivo do que o texto anterior.

282. Noutra toada, no *Salão Verde*, houve maiores avanços na década de 1970, a partir do RICD/1972¹¹⁷: manteve-se a possibilidade de Comissões Temporárias de Inquérito (art. 30, II), constituídas mediante requerimento de um terço dos membros da Casa - ou por deliberação do plenário se não atingido tal número (art. 37), com menções ao requerimento de um terço dos membros, *fato determinado e prazo certo* (art.36).

283. Acertadamente, na Câmara não se permitia a retirada de assinaturas depois da apresentação do requerimento à Mesa (§3º), algo que até hoje não foi coibido pelo Senado Federal, o qual tem admitido a retirada ou aposição de assinaturas entre a leitura do requerimento em plenário e a sua publicação no dia seguinte em Diário (o que viabiliza negociações políticas para a retirada de assinaturas), no que se costuma chamar internamente de *tira e põe de assinaturas* e é uma das chances daqueles contrários à CPI convencerem os Senadores a recuar da investigação.

284. Seu período de funcionamento era de até 120 dias, prorrogáveis por 60 (§4º) - tal prazo, aliás, na edição de 1985¹¹⁸, foi ampliado para sessões, mas, no RICD atual, voltou a ser computado em dias. Esta restrição a prazo, em conjunto com a dificuldade de se prorrogar uma

¹¹⁷ <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13938>

¹¹⁸ <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13938>

CPI da Câmara, são certamente os aspectos que mais restringem esse direito de minoria parlamentar.

285. As CPIs da Câmara podiam requisitar funcionários da Casa ou transitórios de qualquer Ministério, ou departamento de qualquer natureza da administração, ou do Judiciário (art. 69, §1º), bem como *determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, requisitar, de repartições públicas e autárquicas, informações e documentos, e requerer* (ou seja, não requisitar) *audiência de Deputados e Ministros de Estados*, bem como *tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais ou municipais* (§2º). Poderiam incumbir funcionários ou membros da realização de sindicância ou diligência (§4º), enviar relatório ao juízo criminal competente, para processo e julgamento dos indiciados (§6º), e expedir relatórios parciais ao longo dos trabalhos (§9º). Por fim, delimitava-se seu funcionamento no Congresso Nacional, sem previsão expressa de se transportarem a outros lugares (art. 70).

286. Cotejando a redação do RICD/1972 com a sua versão de atualmente vigente¹¹⁹, no que tange às CPIs, houve poucas mudanças além da localização dos dispositivos, como a delimitação do que seria o fato determinado¹²⁰ e, como se disse, o retorno do prazo, mais restritivo, de 120 dias (não sessões), prorrogável por até metade, *por deliberação do Plenário* (art. 35, §1º).

287. Algumas mudanças a serem destacadas são as menções (i) à inquirição de testemunhas *sob compromisso* (art. 36, II); (ii) à possibilidade de deslocamento a qualquer ponto do Brasil para investigações ou diligências (IV); (iii) à estipulação de prazo para atendimento sob as penas da lei, exceto em relação a ato de alçada do judiciário (V); e (iv) ao detalhamento da publicação do relatório, seu envio ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com a cópia da documentação, ao Poder Executivo, ao Tribunal de Contas da União e à Comissão Permanente, inclusive mista (art. 37).

288. E desde então, mesmo a CF/1988 mencionando *outros poderes previstos nos regimentos*, nada mudou no RISF ou no RICD a respeito das CPIs, e, como se viu, nem na LCPI. E, conforme relatado supra, foram os regimentos, até certo tempo, a força motriz das comissões de inquérito brasileiras.

289. Em miúdos, constata-se que as CPIs são institutos da CF/1988, governados por normas legais da década de 50 e regimentais da década de 70. Evidentemente, algo não estará certo.

¹¹⁹ <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>

¹²⁰ (...) 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.

2.4. Gênese do art. 58, §3º, da CF/1988 na Constituinte

290. A Assembleia Nacional Constituinte desenvolveu-se em sete etapas: preliminar, subcomissões temáticas, comissões temáticas, comissão de sistematização, plenário, comissão de redação e epílogo. Em praticamente todas elas houve a abordagem das CPIs¹²¹.

291. Na primeira fase (*preliminar*), o anteprojeto do relator Dep. Bernardo Cabral (PMDB/AM) enviado à Subcomissão do Poder Legislativo tratava de *comissões de inquérito* como resultado de uma conversão direta destas a partir das comissões temáticas ou permanentes (ou seja, não havia que se falar em comissões *ad hoc*).

292. Conferia-se, assim, uma competência de todas as comissões, de um modo geral, converter-se, no todo ou em parte, em comissão de inquérito (...) mediante deliberação de dois terços de seus membros.

293. Ainda, eram concedidos a tais colegiados poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além da menção à apuração de fato de determinado e por prazo certo.

294. Esse texto não sofreu qualquer alteração pela mencionada Subcomissão do Poder Legislativo, saindo da fase de *subcomissões temáticas* exatamente como entrou.

295. É interessante notar *v.g.* a Emenda 3A0003-1, sugerida pelo Dep. Bocayuva Cunha (PDT/RJ): buscava-se evidenciar que as CPIs teriam, no exercício de suas atribuições de investigação, *os mesmos poderes e limitações das autoridades judiciais*, sendo que talvez esta segunda parte, se mantida, pudesse evitar algumas tensões entre o STF e as CPIs que sobrevieram em razão do que se convencionou chamar na jurisprudência de *devassa indiscriminada* ou *abuso*. Essa redação proposta pelo mencionado Constituinte parece ter se inspirado no texto da Constituição Italiana/1948, a divisar a possibilidade de as Câmaras realizarem *inquéritos sobre assuntos de interesse público*, por comissão *com os mesmos poderes e as mesmas limitações da autoridade judicial*.¹²²

296. Tal sugestão pretendia, nas palavras do seu Autor revigorar o Instituto, de forma a restabelecer parte substancial das prerrogativas do Legislativo¹²³.

297. Na fase subsequente (*comissões temáticas*), a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo incorporaria em seu relatório, de autoria do Dep. Egídio Ferreira Lima

¹²¹ A Câmara dos Deputados dispõe de interessante sítio eletrônico em que descreve o andamento das etapas da Constituinte e traz a documentação a elas ligada, donde se desenvolveu a presente seção da pesquisa:

https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente

¹²² https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_PORTOGHESE.pdf

¹²³ <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-107.pdf>

(PMDB/PE) norma praticamente idêntica ao texto vigente, mas com a manutenção da possibilidade de comissões em geral converterem-se em inquérito:

§ 2º - As Comissões Parlamentares de Inquérito, que gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais¹²⁴, além das que se constituírem na forma do inciso VIII do parágrafo anterior, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros, sendo suas conclusões encaminhadas ao Ministério Público para fins de promover a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, se for o caso¹²⁵.

298. A Emenda 300585-2 do Sen. Virgílio Távora (PDS – CE) apresentava v.g. uma relevante preocupação de que os *votos vencidos* da CPI igualmente fossem encaminhados ao Procurador-Geral da República, aspecto muitas vezes questionado por Parlamentares hoje¹²⁶, mas que nos parece bastante recomendável.

299. O Dep. Expedito Machado (PST/CE), por sua vez, ao apresentar a Emenda 301028-7, quis consignar, sem sucesso, que as CPIs poderiam promover buscas e apreensões e a condução coercitiva de testemunhas, bem como uma norma a respeito da independência das investigações: *A existência de inquérito policial, investigação administrativa ou processo judicial sobre o mesmo fato não obsta a instauração de inquérito parlamentar*. Essa autonomia do inquérito parlamentar em relação às investigações noutras esferas é um aspecto bastante relevante, porquanto não raramente advogados de defesa, de forma absolutamente legítima, suscitam que seu cliente convocado como testemunha pela CPI, em verdade, deveria ter as prerrogativas de um investigado, na medida em que v.g. estaria nesta condição em inquérito da Polícia Federal versando sobre objeto similar.

¹²⁴ A respeito da expressão *poderes próprios de autoridades judiciais*, o Min. Luis Roberto Barroso leciona, com arrimo noutros doutrinadores que:

(...) não se cuida de inovação do direito brasileiro. Segundo noticia Fábio Konder Comparato, a atribuição de tais poderes já constava da Lei Maior italiana de 1947, seguida neste particular pela espanhola de 1927. Em estudo monográfico sobre o tema, leciona Fulvio Fenucci que na Itália as comissões não podem afetar a independência dos outros órgãos constitucionais. A idéia de poderes de investigação judicial vem associada à aptidão para produzir provas, tomando-se depoimentos, realizando-se perícia e mesmo requisitando-se documentos. Nunca, porém, com violação dos “*diritti precostituiti e costituzionalmente garantiti dei privati, sia che si tratti di persone fisiche che di persone giuridiche*”. Na Espanha, prevalece incontestemente o entendimento de que a possibilidade de convocação de pessoas, sob pena de crime de desobediência, é o ponto extremo da atuação das comissões de investigação. A doutrina, no particular, é pacífica e enfática. (BARROSO, Luís Roberto, Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal, **Revista Jurídica da Presidência**, v. 2, n. 15, 2000.)

¹²⁵ <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-104.pdf>

¹²⁶ <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-100.pdf>

300. Na próxima fase (*Comissão de Sistematização*), o Projeto de Constituição permanecia o mesmo em relação às CPIs, contudo ainda prevendo a possibilidade de que as demais comissões poderiam se converter em inquérito¹²⁷.

301. Foi na fase contínua (*Plenário*) que o Primeiro e o Segundo Substitutivos do Relator Dep. Bernardo Cabral (PMDB/AM) haviam modificado a redação para algo ainda mais próximo do que atualmente consta, operando uma espécie de rebaixamento das demais comissões ao lhes tolher a possibilidade de se converterem em inquérito¹²⁸:

As comissões parlamentares de inquérito, **que gozam de poderes** de investigação próprios das autoridades judiciais, serão criadas pela Câmara Federal e pelo Senado da República, 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 o fim de promover** a responsabilidade civil ou criminal dos infratores inquérito.

302. Aparentemente, foi a Emenda 5052 do Dep. José Egreja (PMDB/ES)¹²⁹ a primeira proposta da retirada desta possibilidade de comissões permanentes funcionarem como inquérito, bastante sintética, informando - em nossa visão, talvez não com absoluta sinceridade - que *nem uma palavra foi acrescida ou alterada ao texto do anteprojeto apresentado à Comissão de Sistemática*.

303. Tal emenda enfatizou que se buscava tão somente *enxugar o texto* de toda a matéria não constitucional, embora, na prática, possa-se verificar que os regimentos internos, já naquela época, não possuíam a possibilidade de comissões outras converterem-se em inquérito nos mesmos moldes de uma CPI.

304. No mesmo sentido, a Emenda 16248 do constituinte Dep. José Luiz Maia (PDS/PI) explicitou que as comissões deveriam ser matéria de regimento, não da Constituição.

305. Mais drástica foi a posição, novamente, do Dep. Egídio Ferreira Lima (PMDB/PE)¹³⁰, então relator da Subcomissão de Poder Legislativo, pretendendo reduzir todo o dispositivo que tratava de comissões (*in casu*, o art. 115) apenas à cabeça: *o Congresso Nacional e suas Casas Legislativas têm Comissões Permanentes e Temporárias, constituídas na forma prevista no respectivo regimento ou ato de sua criação*.

¹²⁷ <https://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>

¹²⁸ <https://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-223.pdf>

¹²⁹ <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>

¹³⁰ <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-227.pdf>

¹³⁰ <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-228.pdf>

306. Prevalecendo essa redação, toda a regulação das comissões, inclusive de CPIs, seria rebaixada aos regimentos e atos criadores de tais colegiados, o que traria provavelmente relevantes dificuldades à minoria em fiscalizar e investigar.

307. Por incrível que pareça, mudar Regimentos pode ser mais difícil do que mudar Constituições, e essa proposta seria deletéria para as nossas CPIs, retirando-lhes o importante *status* constitucional.

308. Em sentido contrário, o Dep. Paulo Mincarone (PTB/RS), com sua Emenda 19118¹³¹, gostaria que as comissões temáticas fossem fortalecidas, com poderes amplos de fiscalização próprios das CPIs, ponderando que a característica temporária destas não seria adequada a cumprir o mister fiscalizatório do Parlamento.

309. Ao cabo da fase de *Plenário*, a redação final do *Projeto de Constituição C* divisava texto idêntico ao atual, topologicamente gêmeo, no art. 58, §3º, grifadas as mudanças mais relevantes:

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, **que terão poderes** de investigação próprios das autoridades judiciais, **além de outros previstos nos regimentos 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 dos infratores.¹³² (grifou-se)

310. Estas mutações, embora possam se indicar discretas ou meramente redacionais, parecem-nos igualmente relevantes: (i) a substituição do verbo *gozar* por *ter*,¹³³ em relação aos poderes das CPIs, evidencia que tais poderes lhes pertencem por direito, pelo que são, não são emprestados da Justiça quando um ou outro colegiado é constituído, ou usados de maneira temporária ou precária; (ii) o acréscimo de que *terão poderes outros previstos nos regimentos* foi igualmente fulcral, para determinar que os regimentos, normas não sujeitas à bicameralidade (exceto o RCCN) e à sanção presidencial, governem especificadamente as CPIs da Câmara e do Senado, e não encontramos no direito comparado texto constitucional ligando diretamente as CPIs aos regimentos; e (iii) quanto ao encaminhamento das conclusões ao Ministério Público, antes *para o fim de promover* responsabilidade civil ou criminal, hoje objeto duma determinação mais forte - *para que promova* essas responsabilidades – parece dar conta da importância de que se revestem (ou melhor, de que deveriam se revestir) esses colegiados.

¹³¹ <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-229.pdf>

¹³² <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>

¹³³ Tal substituição enfatiza que as CPIs são proprietárias desses poderes, não meramente os usam. Os poderes são constitucionalmente inseridos no conjunto de prerrogativas de uma CPI, não emprestados a elas.

311. Diante da consolidação do texto, na fase *Comissão de Redação*¹³⁴ e no *Epílogo*¹³⁵ não houve quaisquer mudanças na regulação constitucional das CPIs brasileiras.

312. É notável que o texto constitucional brasileiro tenha conformado as nossas CPIs, de um lado, como um *híbrido* da Constituição Portuguesa e Alemã; de outro, como um ente novo e realmente autêntico: (i) da redação original da Constituição de Weimar/1919, absorvemos o quórum de 1/3¹³⁶, posteriormente reduzido na Alemanha para 1/4 (1949); e (ii) da Constituição Portuguesa/1976, revisada em 1982¹³⁷, determinando CPIs por 1/5 dos Deputados *gozando de poderes próprios das autoridades judiciais*, tomamos essas prerrogativas, com o *detalhe* mencionado da substituição do verbo *gozar* pelo verbo *ter*.

313. Noutro giro, no texto da CF/1988, a conformação das CPIs é original: não encontramos paralelos de textos constitucionais noutras democracias que mencionem *fato determinado em prazo certo*¹³⁸, determinem expressamente a necessidade (*terão*) de poderes das comissões de inquérito nos regimentos, nem que avancem tanto a divisar o envio de conclusões, de forma imediata, ao Ministério Público, com menção expressa à sua destinação, mediata (via Ministério Público), de promoção de responsabilização criminal e civil.

314. Há algumas bases importantes para a interpretação do que devem ser as CPIs brasileiras oriundas de sua gênese na Constituinte, mas sabemos que a interpretação com base na *vontade* do constituinte ou do legislador possui grandes falhas, como nos alerta o Prof. Mamede Said Maia Filho:

Apesar do abandono do entendimento da Constituição como expressão de uma vontade constituinte, a Constituição deve ser compreendida como um marco de referência que possibilita distinguir o que é e o que não é constitucional.

315. Em suma, a Constituinte foi muito feliz em aprimorar as belas redações constitucionais portuguesa e alemã, foi inclusiva ao manter um conceito aberto de *fato determinado*, determinar *outros poderes nos regimentos* sobre CPIs e a propriedade de poderes de investigação próprios

¹³⁴ <https://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-316.pdf>

¹³⁵ https://imagem.camara.gov.br/dc_20a.asp?selCodColecaoCsv=R&DataIn=5/10/1988&txpagina=14375&altura=700&largura=800

¹³⁶ Presente no Brasil, como vimos, desde a CF/1934.

¹³⁷ Pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro, disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei-constitucional/1-1982-375254>

¹³⁸ A Constituição Italiana/1948 e Espanhola/1978 v.g. trata de *assunto de interesse público*. Em nossa visão, a expressão *fato determinado* confere maior amplitude às CPIs brasileiras. Ainda que o *interesse público* de uma CPI pode ser considerado eventualmente uma característica implícita desta, na medida em que toda atividade do Estado se volta ao interesse público, a menção exclusiva a fato determinado nos parece afastar em maior medida a ingerência potencial de outros poderes ou das maiorias parlamentares em relação ao objeto constitutivo de uma CPI.

de autoridades judiciais, bem como o envio de conclusões ao Ministério Público *para que promova a responsabilidade civil e criminal*.

316. Todavia permanecemos - mesmo após tanto tempo e emendas à nossa Constituição - conservadores em relação a outros aspectos no inquérito parlamentar: no campo constitucional, remanesce o quórum alto de 1/3 para a criação duma CPI - na Alemanha (1949), de 1/4, e, em Portugal (1982), de 1/5; no infraconstitucional, tudo é mais grave, com uma regulação que consideramos caótica, praticamente idêntica àquela de 1952 (LCPI), 1970 (RISF) e 1972 (RICD), sem qualquer amparo a prerrogativas de minorias parlamentares após a instalação dessas centrais comissões.

2.5. A Redação do Dispositivo Constitucional Destrinchada em Aspectos e Elementos

317. Como elucidamos, a CF/1967 dispunha que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criam Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros (art. 49).

318. Esse foi o texto praticamente inalterado desde a Constituição de 1934, passando pelas nossas Constituições recentes (1946 e 1967), excetuada a CF/1937.

319. A atual redação do art. 58, §3º da CF/1988 acrescentou a esse texto, além da transformação das comissões de inquérito em comissões *parlamentares* de inquérito, confirmatória do acrônimo CPI, poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos e, ainda, o sobre o encaminhamento das suas conclusões, se for o caso, ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

320. A redação atual, enfim, corre desta forma:

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão **poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos 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 dos infratores**. (grifos nossos)

321. Ainda que esse dispositivo fosse isoladamente considerado, essas mudanças redacionais já seriam bastante transformadoras, na medida em que conferem expressamente alguns parâmetros sensíveis para as CPIs em acréscimo às Constituições anteriores, razão pela qual

consideramos as CPIs efetivamente um novo instituto em relação às antigas *comissões de inquérito*), cujo liame com o regime democrático é acentuado por Carlos Homero Vieira Nina:

Ao analisar os diversos textos constitucionais que vigoraram desde a Independência, **é impossível não constatar que há um paralelo entre a democracia e as comissões parlamentares de inquérito.**

Expressões maiores da independência e da autonomia do Poder Legislativo, as CPIs em geral sempre foram requeridas e instaladas a partir de **iniciativas dos partidos de oposição**.¹³⁹

322. O destrinchamento do dispositivo mais importante acerca de CPIs seguirá três aspectos: (i) de origem; (ii) de meios e (iii) de fins.

323. Esses aspectos podem ser repartidos, por sua vez, em nove elementos¹⁴⁰, **quatro deles ausentes na CF/1937**, ligados ao meio e ao fim da CPI, justamente os quais importam, em nossa visão, na necessidade de maior atenção a esses colegiados, para que possam cumprir o seu fim constitucional: quanto ao meio, (i) *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*; e (ii) *poderes outros previstos nos Regimentos das respectivas Casas*; e, em relação ao fim, (iii) *encaminhamento de conclusões ao Ministério Público*; e (iv) *para promoção da responsabilidade civil ou criminal dos infratores*.

324. Essa classificação é nova e certamente não imune a críticas, mas, a partir dela, pode-se constatar ser bastante meritório que a nossa redação constitucional tenha sintetizado, em poucas linhas, o ciclo completo de uma CPI, do seu nascimento à sua extinção constitucionalmente desejável, contemplando também as ferramentas de que dispõe o colegiado para o cumprimento de seu mister¹⁴¹.

¹³⁹ NINA, A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições brasileiras.

¹⁴⁰ Quanto à origem: (i) bicameralidade ou possibilidade de serem criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente; (ii) assinatura de um terço de membros das Casas Legislativas envolvidas; (iii) fato determinado a ser apurado; e (iv) prazo certo para a apuração.

Quanto aos meios, desdobram-se dois elementos: (v) *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*; e (vi) *poderes outros previstos nos regimentos das respectivas Casas*.

Quanto aos fins, vislumbramos três elementos adicionais, dois imediatos, um mediato: (vii) a própria apuração, imediata, de fato determinado e por prazo certo, ao mesmo tempo elemento de origem e de fim; (viii) encaminhamento, imediato, de conclusões ao Ministério Público; e (iv) promoção, mediata, da responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

¹⁴¹ Foi utilizada essa expressão - *constitucionalmente desejável* - tendo em vista que as CPIs brasileiras podem se encerrar sem apurações, sem um relatório, diferente do modelo alemão que se lhes exige, no encerramento por excesso de prazo, ao menos, um relatório dos trabalhos, conforme § 33 da Lei para Regular o Direito das Comissões de Inquérito do Bundestag Alemão (PUAG). Compreende-se que a CF/1988 *deseja* que as CPIs, enquanto direito de minoria parlamentar, valendo-se de suas prerrogativas de investigação de autoridades judiciárias e poderes conferidos pelos Regimentos, consigam efetivamente apurar o fato determinado, expondo as suas conclusões em documento robusto, encaminhado ao Ministério Público (ou a outros órgãos), que seja apto, por si somente, a dar azo, da forma mais direta possível (ou seja, sem a necessidade de diligências complementares, de mais investigações - considerando esse ideal de robustez do relatório e do esmero com que foi efetivamente

2.5.1. Primeiro Aspecto: De Origem

325. Para a **origem** de uma CPI, de acordo com a norma da CF/1988, o requerimento de criação deve contemplar quatro elementos: (i) bicameralidade ou possibilidade de serem criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente; (ii) assinatura de um terço de membros das Casas Legislativas envolvidas; (iii) fato determinado a ser apurado; e (iv) prazo certo para a apuração.

2.5.1.1. Elemento nº 1 – Bicameralidade ou possibilidade de serem criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente

326. A possibilidade bicameral das CPIs consta da conformação constitucional brasileira, ao menos expressamente, desde a CF/1946 conforme demonstrado a partir do parágrafo 259 (p. 69), permitindo que qualquer das Casas Legislativas crie uma comissão de investigação.

327. Se criadas na Câmara dos Deputados, o instrumento de criação será um Requerimento da Câmara dos Deputados (RCD); se no Senado Federal, um Requerimento do Senado Federal (RQS); e, se no Congresso Nacional, um Requerimento do Congresso Nacional (RQN).

328. Quando constituídas no Congresso, não deixam de ser comissões parlamentares de inquérito, mas costumam ser chamadas de comissões parlamentares mistas de inquérito, atendendo pela sigla CPMI.

329. Malgrado o Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) no art. 10, §2º estabeleça que, após a instalação da comissão mista (CPMI, inclusive), *será designado, pelo Presidente eleito, um funcionário do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados para secretariá-la*, a Secretaria de tais comissões, na prática, fica restrita à Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito, atualmente a cargo do Senado Federal¹⁴².

330. Não há restrições para a criação, instalação e funcionamento concomitante de CPIs a respeito de temas idênticos ou similares nas Casas ou no Congresso; ou seja, pode haver o funcionamento concomitante de CPIs sobre os mesmos assuntos na Câmara, no Senado e no

delibado o fato determinado pela comissão -, à responsabilidade civil ou criminal dos envolvidos, se presente essa responsabilidade.

Portanto, atingir essa extinção *constitucionalmente desejável* depende, de modo relevante, que as CPIs colem evidências e realizem amplas investigações sobre o fato determinado, com os meios necessários e suficientes para tal.

¹⁴² Idem.

Congresso (CPMI), um exemplo disto são as CPIs da Petrobrás, que funcionaram praticamente de modo concomitante na Câmara, no Senado e no Congresso¹⁴³.

2.5.1.2. Elemento nº 2 - Assinatura de um terço de membros das Casas Legislativas envolvidas

331. A minoria parlamentar para a constituição das CPIs surge da inspiração inicial na Constituição de Weimar¹⁴⁴, conforme tratamento no tópico subsequente (p. 200), seminal desse modelo em que tais importantes órgãos de fiscalização e investigação passam a ser criados e instalados independentemente da vontade da maioria dos membros do Parlamento. Tal previsão é relevante para o mecanismo de freios e contrapesos e é a partir dela que a doutrina e a jurisprudência preceituam que as CPIs constituem um *estatuto constitucional das minorias parlamentares*, um contexto essencial ao presente estudo, abordado a partir do parágrafo 1029 (p. 251).

2.5.1.3. Elemento nº 3 - Fato determinado a ser apurado

332. O fato determinado constitui o evento ou o conjunto de eventos da vida nacional que interessam ao Legislativo, constante do requerimento de criação da CPI, e que serão objeto de apuração pelo colegiado.

¹⁴³ Trata-se das CPIs criadas na Câmara, no Senado e no Congresso, respectivamente, pelos Requerimentos RQS-Câmara 924/2015, RQS 302/2014 e RQN 2/2014.

¹⁴⁴ A respeito da origem histórica das comissões de inquérito, Regis Fernandes de Oliveira assim nos ensina: *Com a Constituição de Weimar de 1919, foi consagrado de maneira definitiva o inquérito parlamentar como direito das minorias, dependendo a sua criação de um quorum de um quinto dos membros do Reichstag. Na Bélgica, as Comissões Parlamentares de Inquérito encontraram-se previstas nos arts. 4.º a 11.º da Lei de 03.05.1880, com poderes atribuídos pelo Código de Instrução Criminal ao juiz de instrução. Na Espanha, as Comissões Parlamentares de Inquérito surgiram com os mesmos poderes das Câmaras, especialmente pela participação na função legislativa, controlando e orientando o governo. A Constituição da Espanha de 1978, pelo disposto no art. 75, dispõe que "as Câmaras funcionarão em sessões plenas e através de Comissões, podendo delegar às Comissões Parlamentares de Inquérito a aprovação de projetos ou proposições de lei". No México, as Comissões reuniam membros de ambas as Câmaras formando um órgão colegiado misto com atribuições preliminares ao processo legislativo, como o cômputo dos votos das legislaturas locais. Na verdade, as Comissões mexicanas carecem de relevância e de peso específico. Nos Estados Unidos, os poderes inquisitoriais das Comissões foram praticados antes da Constituição. Existiam precedentes em relação aos corpos legislativos do período colonial americano que reivindicavam autoridade para punir testemunhas. Os autênticos inquéritos datam de 1791, quando o Congresso criou a Comissão especial com poderes para investigar a expedição de St. Clair contra os índios. Algumas Comissões de Inquérito pouco se diferenciam das Comissões legislativas comuns. As controvérsias relativas aos inquéritos podem ultrapassar os questionamentos em torno do objetivo e do método dos controles congressionais para os exames em torno do melhor meio de mobilizar, processar, organizar e utilizar a informação essencial.* (DE OLIVEIRA, Regis Fernandes, Requisitos e constituição das comissões parlamentares de inquérito, *Revista dos Tribunais*, v. 863/2007, n. Set / 2007, p. 18–35)

333. O RICD segue essa mesma linha de intelecção ao conceituar o fato determinado como 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 (art. 35, §1º). Não há tal conceito no RISF, RCCN ou LCPI.

334. Ao tratar da origem da LCPI/1952, Mauro Márcio de Oliveira enfatiza a amplitude do fato determinado nestes termos:

Fiel à nossa Constituição, o projeto não distingue entre comissões que possam, ou não possam, existir, e afirma que as comissões de inquérito terão ação ampla nas pesquisas destinadas a apurar os fatos que deram origem à sua formação.

Assim, objetivo ilimitado e, ao mesmo tempo, como seu consectário, amplitude de ação são os dois princípios, em verdade, perfeitamente conciliáveis à norma constitucional, sobre os quais o projeto assenta a existência e o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito.¹⁴⁵

335. Na doutrina, Pontes de Miranda, ao comentar CF/1946, considera fato determinado qualquer fato da vida nacional do país, para que dele tenha conhecimento preciso ou suficiente a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal; e possa tomar providências no que lhe couberem. Para o doutrinador, a sua apuração se trata de relevante função no regime presidencial, ainda asfixiante, que a Constituição manteve, crendo tê-lo atenuado quanto devia¹⁴⁶.

336. Noutro giro, José Alfredo de Oliveira afirma que se trata de *fatos que possam influir na qualidade de vida da coletividade*.¹⁴⁷

337. É comum que se afirme, inclusive no curso dos trabalhos de uma CPI, corretamente, que o inquérito parlamentar se debruça sobre fatos, não sobre pessoas, sendo que a jurisprudência e a doutrina amplamente admitem que o fato determinado, nas CPIs brasileiras, seja múltiplo, ou seja, envolvendo diferentes eventos desde que guardem certa relação entre si¹⁴⁸.

¹⁴⁵ OLIVEIRA, Mauro Márcio, **Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal: sua história e desempenho no período de 1946 a 1989**, Brasília: Senado Federal, 1991.

¹⁴⁶ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti, **Comentários à Constituição de 1946**, Rio de Janeiro: Livraria Boffoni, [s.d.].

¹⁴⁷ BARACHO, José Alfrede de Oliveira, **Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito**, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 178.

¹⁴⁸ A respeito desse consenso na doutrina e na jurisprudência acerca de *fatos determinados múltiplos*, cita-se trecho do paradigmático julgado da Min. Rosa Weber, em decisão proferida em 23/04/2014, na Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 32.885/DF, publicada no CJe em 28/04/2014:

(...) Doutrina expressiva, capitaneada por José Celso de Mello Filho, eminente Ministro decano desta Corte, orienta que “fatos determinados, concretos e individuados, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do país, (...) são passíveis de investigação parlamentar” (*Investigação Parlamentar Estadual: as Comissões Parlamentares de Inquérito*. Revista Justitia, São Paulo, abril/junho, 1983, destaquei). Nesse mesmo sentido, exemplificativamente, Pontes de Miranda (*Comentários à*

338. Em nossa percepção, a partir da doutrina e da empiria, o fato determinado é o coração de uma CPI: é a partir dele que nasce todo o inquérito parlamentar e é a ele a quem esse inquérito parlamentar flui e reflui ao longo de todo o seu funcionamento. Como o coração que é, órgão vital, o fato determinado deve ser protegido por nós a todo custo, contestando com veemência tudo o que constituir pseudolimite para o objeto das CPIs. Sempre que alguém disser que as CPIs não devem se meter em determinado assunto, deve se perguntar: por quê? Se a Constituição propositadamente não definiu ou pois limites ao fato determinado, não há razão para que nós o façamos.

339. Inclusive para ampliar o escopo das investigações, o fato determinado é figura central, porquanto a CPI somente pode se enveredar tão somente por assuntos que guardem um liame com o fato determinado, jamais podendo perscrutar objetos a ele estranhos. O fato determinado representa a convergência dos interesses dos cidadãos, na busca da verdade quanto a eventos de seu interesse, aptos a ensejar a constituição de uma CPI. Tais interesses projetam-se nos parlamentares signatários do requerimento germinal de uma CPI, que nada mais são do que portadores do direito dos cidadãos a buscar a verdade, ainda que pertencentes a um grupo minoritário. Considerando a envergadura constitucional desses interesses e a sociedade democrática e plural em que vivemos, qualquer tentativa de impor limites ao fato determinado deve ser pensada com extrema cautela, na medida em que encerra uma questão constitucional e, em última medida, afeta o direito público subjetivo de os cidadãos conhecerem a verdade, por meio de seus representantes eleitos.

340. Outrossim, respeitar a amplitude possível do fato determinado é garantir a autonomia e independência do Parlamento, assim como a sua harmonia com os demais Poderes. Se um

Constituição de 1946. Tomo II. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960), José Cláudio Franco de Alencar (Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2005) e Moacyr Lobo da Costa (Natureza e Atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito. Revista de Direito Público, vol. 9/116).

A atenta leitura do preceito constitucional (art. 58, § 3º, da Lei Maior) – a reverenciar, em sua concepção, a teleologia do instituto, e sem ignorar, em sua prudência, os consensos, tradições e pressupostos resultantes da secular prática das CPIs –, autoriza, a meu juízo, a convicção de que a exigência de “fato determinado” implica vedação a que se instale CPI para investigar fato genérico, difuso, abstrato ou de contornos indefinidos. Fato determinado, unitário ou múltiplo, é aquele devidamente descrito no requerimento que dá origem à CPI com objetividade suficiente para permitir o adequado desenvolvimento da missão confiada à Comissão de Inquérito. Prestigiando tal perspectiva instrumental do conceito, que supera a aparente dicotomia entre fato singular e fatos múltiplos para se concentrar na sua contraposição a fato descrito de modo inespecífico, genérico, indeterminado, a jurisprudência desta Casa aponta no sentido de que mesmo na hipótese de fatos múltiplos, e desde que determinado cada um deles, resta atendida a exigência constitucional, inexistente óbice à CPI (MS 25.281-MC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, DJ 15.3.2005; MS 26.441-MC, rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 09.4.2007; MS 25.885-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJ 24.3.2006; SS 3.591-AgR, Ministro Gilmar Mendes, Presidente, decisão monocrática, DJe 20.8.2008; MS 27.496-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJe 25.8.2008; e HC 71.039/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 06.12.1996).

Poder, v.g. o Judiciário, impede ou limita uma CPI, por considerar o fato determinado, em contrariedade aos interesses da minoria qualificada signatária do Requerimento germinal, inadequado, amplo demais ou além do escopo possível ao Congresso, muito provavelmente estaremos às raias de uma ditadura: há de se respeitar a vontade dos Congressistas e de seus eleitores.

341. Nossa impressão é que o fato determinado, nas CPIs brasileiras, possui amplitude muito mais marcada do que no estrangeiro e somente poderia ser limitado, jamais por uma desvinculação eventual de um propósito legislativo, mas somente em casos absolutamente teratológicos, nos quais houver nítido e extremo desvio de finalidade caracterizado, ou naqueles casos necessários à proteção dos interesses da própria minoria que constitui uma CPI, conforme relatado adiante.

342. Na literatura comparada, os fatos que podem ser fiscalizados pelo Parlamento ligam-se normalmente a tudo quanto o Parlamento possa legislar sobre, como emanção de uma cláusula de poderes implícitos¹⁴⁹:

343. Mas no caso brasileiro parece que vamos além, diante da existência de norma expressa constitucional a respeito da prerrogativa inquisitorial do Congresso, a qual não traz limites - ao menos expressos - ao que seria o fato determinado.

344. Se a CF/1988 houvesse adotado, por exemplo, o caminho da Constituição Italiana ou Espanhola, ligando *fato determinado* ao *interesse público*, talvez as prerrogativas de nossas CPIs tivessem sido mais limitadas. Não se está a dizer que a CPI poderia desvincular a sua atuação da busca do interesse público, mas simplesmente que não há norma constitucional ou infraconstitucional consignando isso expressamente, razão pela qual compreendemos que as restrições ao objeto de uma CPI requerida pela minoria parlamentar qualificada, como regra, não devem prosperar, não havendo que se falar em oposição de limites por decisão judicial ou administrativa.

¹⁴⁹ Essa ligação entre a CPI e um *propósito legislativo* talvez seja mais marcada nas comissões de investigação estadunidenses, as quais exercem tais poderes investigativos exclusivamente a partir de uma cláusula de poderes implícitos. Mas alguns ordenamentos da *civil law* parecem trazer um escopo mais limitado para o objeto de investigação parlamentar: v.g., na França, vincula-se o objeto de investigação de uma *commission d'enquête* ao fim de *produzir leis, fiscalizar a ação do governo e avaliar políticas públicas*; e, no Chile, trata-se de reunir informações sobre *atos do governo*. Noutro giro, com viés mais ampliativo em relação ao objeto desses colegiados investigativos parlamentares, a Alemanha dispõe de norma infraconstitucional ligando a investigação parlamentar às *competências constitucionais do Bundestag*; no Paraguai, a Constituição alude a quaisquer temas de *interesse público*, assim como ocorre na Constituição Política do Peru; e, em Portugal, a Lei de inquéritos parlamentares menciona que eles têm o intuito de *vigiar o cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração*, podendo ter como objeto *qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República*.

345. Nessa toada, em nossa visão, limitar as CPIs brasileiras àqueles assuntos que possam ser objeto de legislação do Congresso ou como derivação dos poderes implícitos¹⁵⁰ do Parlamento no cumprimento de uma função apenas fiscalizatória não nos parece a melhor interpretação para o caso brasileiro.

346. E, nesse ponto, é necessário um adendo: o direito comparado é importante, mas não determinante para a compreensão das CPIs brasileiras, as quais tem a sua dimensão de autenticidade, além da sujeição à nossa matriz constitucional própria.

347. Nos Estados Unidos, a Cláusula 18 da Seção 8 do Art. 1º da Constituição Americana, conhecida como *necessary and proper clause*, determina que cabe ao Congresso *fazer todas as leis necessárias e apropriadas para executar os poderes próprios*, a qual se solidifica na jurisprudência americana especialmente a partir do precedente *McCulloch v. Maryland* (1819):

Que o objetivo seja legítimo, que esteja dentro do escopo da Constituição, e todos os meios que sejam apropriados, que sejam claramente adaptados a esse objetivo, que não sejam proibidos, mas que estejam em conformidade com a letra e o espírito da Constituição, são constitucionais.

(...) O governo da União, embora limitado em seus poderes, é supremo em sua esfera de atuação. É o governo de todos; seus poderes são delegados por todos; ele representa todos e age por todos.

348. Esse precedente desemboca em outro, talvez um dos mais citados acerca das investigações parlamentares, *McGrain v. Daugherty* (1927)¹⁵¹, quanto à ligação entre a

¹⁵⁰ Apesar de sua posição mais restritiva adiante tratada a respeito da abrangência possível do *fato determinado*, José Cretella Júnior reconhece que no Brasil as CPIs não derivam dos costumes, mas de expressa regra jurídica constitucional a conformar a legislação ordinária:

No Brasil, as Comissões Parlamentares de Inquérito derivam não dos costumes, mas de expressa regra jurídica constitucional, promulgada em 1934. Desse modo, a regra jurídica ordinária não pode alterar o que a regra de hierarquia maior estabeleceu. Não pode, assim, determinar o que a Comissão pode fazer ou deixar de fazer, porque, nesse caso, é inconstitucional, invadindo o campo reservado ao legislador constituinte. Também não vale a regra jurídica ordinária que estabelecesse ou pretendesse estabelecer o princípio: As Comissões de Inquérito não podem fazer o que podem as Comissões Processantes, nos processos administrativos. Cabe, pois, à própria Constituição ou ao Regimento Interno fixar o alcance do objeto e do papel das Comissões. (CRETELLA JÚNIOR, José, Comissão parlamentar de inquérito, **Revista dos Tribunais**, v. 770/1999, n. Dez / 1999, p. 433–441, .

¹⁵¹ Em *McGrain v. Daugherty* (1927), as investigações conduzidas pelo Senado sobre o escândalo do *Teapot Dome* levaram à convocação de Mally Daugherty, presidente do *Midland National Bank*. Ele foi chamado a prestar depoimento devido à sua suposta participação em um esquema de corrupção ao lado de seu irmão, Harry Daugherty, que, na época, ocupava o cargo de Advogado-Geral dos Estados Unidos.

Mally Daugherty, no entanto, recusou-se a comparecer perante a comissão e, como consequência, foi preso por desacato. Diante dessa situação, ele questionou a autoridade do Congresso para detê-lo com o propósito de forçá-lo a prestar depoimento.

A questão foi levada à Suprema Corte, que decidiu contra os interesses de Daugherty. O tribunal entendeu que, embora o poder investigativo do Congresso não fosse ilimitado, ele era essencial e inerente à função legislativa. Dessa forma, a prerrogativa de convocação e a possibilidade de prisão em caso de recusa ao comparecimento não ultrapassariam os poderes conferidos ao Legislativo pela Constituição.

Na decisão, a Corte afirmou:

"A forma de efetivar por lei todos os poderes outorgados é dada quando a legislação for aplicável e necessária; mas há assuntos subordinados, não constituindo leis; há investigações de uma casa ou de outra casa, que cada

investigação parlamentar e o papel de legislar¹⁵²., concepção resumida por Landis nestes termos:

Se a legislação existente protege interesses concorrentes, se o controle governamental deve penetrar ainda mais nos campos da iniciativa privada, ou se as condições são suficientemente críticas para exigir intervenção legislativa — as respostas a esses problemas exigem conhecimento.

Para alcançar esse conhecimento, o Congresso designou **comissões com autoridade para investigar e exigir todas as informações necessárias**; ele não poderá deixar de empregar esse mesmo mecanismo no futuro¹⁵³. (grifou-se)

349. Mas, antes dele, houve um caso, embora menos citado, que talvez nos ajude a ilustrar melhor o que há de se compreender por fato determinado no contexto brasileiro - *Kilbourn v. Thompson* (1881)¹⁵⁴.

350. Gerard D. Morgan, revisitando esse primeiro caso da jurisprudência americana acerca das investigações parlamentares sustenta, no contexto daquele país:

(...) a menos que o objeto da investigação seja um sobre o qual o Congresso possa legislar validamente, o poder de investigar esse objeto não existe.

(...) *Kilborn v. Thompson* buscou tratar o ramo legislativo do governo, ao exercer um poder (punição por desacato) semelhante ao exercido pelos tribunais, como se fosse um tribunal inferior na hierarquia judicial, limitado em sua jurisdição à consideração de um número restrito de ‘casos’ ou assuntos definidos de forma clara.

casa tem o direito de conduzir; que cada uma, desde o início, exerceu o poder de conduzir; e cada uma, desde o início, convocou testemunhas. Esta tem sido a prática do governo desde o início; e se temos o direito de convocar a testemunha, todo o resto segue naturalmente." (grifou-se)

¹⁵² Um corpo legislativo não pode legislar com sabedoria ou eficácia na ausência de informações sobre as condições que a legislação pretende afetar ou mudar; e, quando o corpo legislativo não possui as informações necessárias—o que não raramente ocorre—é necessário recorrer àqueles que as possuem.

¹⁵³ LANDIS, James M., *Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation*, **Harvard Law Review**, v. 40, n. 2, p. 153, 1926.

¹⁵⁴ Tratou-se de investigação ligada à falência de uma empresa privada - Jay Cooke & Company, uma instituição financeira -, Hallet Kilbourn, um corretor de imóveis e banqueiro de Washington D. C., foi preso por quarenta e cinco dias acusado de desacato, porque se recusou a responder questionamentos formulados por uma comissão de inquérito da Câmara dos Deputados.

A Suprema Corte dos Estados Unidos compreendeu que o objeto investigativo daquela comissão enveredava sobre assuntos eminentemente privados, alheios à atuação do legislativo, e que a Casa não detinha poderes para prender Kilbourn por desacato, declarando a nulidade da sua prisão. Para além disso, consignou-se que os parlamentares não poderiam sofrer constrangimentos ou ser penalizados por suas perguntas e atos, diante de sua proteção pela imunidade material, assegurada pela *Speech or Debate Clause*

351. Deveras é possível extrair do referenciado caso **critérios para que uma investigação parlamentar seja considerada válida**¹⁵⁵: (i) a relação com a função legislativa¹⁵⁶; (ii) a impossibilidade de que se investiguem questões que estejam sob a jurisdição de um tribunal¹⁵⁷; (iii) tal investigação tem caráter legislativo, não judicial¹⁵⁸; (iv) a investigação deve se ligar à criação, revogação ou mudança das leis¹⁵⁹; e (v) a impossibilidade de investigações sobre a vida privada sem pertinência com a função legislativa¹⁶⁰.

352. Todos esses critérios são válidos para as CPIs brasileiras após a CF/1988?

¹⁵⁵ Landis, acerca do propósito legislativo da investigação parlamentar, assim nos explica:

*Diante desse contexto de atividade do Congresso, deve ser analisada a questão do poder legislativo de inquérito. Nenhuma resposta sobre o conteúdo do poder legislativo pode ser dada sem uma concepção adequada do conteúdo da legislação. A partir desse cenário, fica evidente que nenhum outro poder além daqueles estritamente legislativos precisa ser evocado para justificar a atuação de um comitê de investigação. É verdade que tal comitê deve agir com um objetivo legislativo em mente, mas, ao determinar se ele assim procedeu, concepções inadequadas sobre os propósitos legislativos podem limitar indevidamente o campo de investigação. O Congresso é o guardião constitucional do tesouro público. Cada servidor público recebe seu salário apenas pela vontade dele. Assim, a conduta, a eficiência e a integridade dos servidores públicos devem estar sujeitas ao mais rigoroso escrutínio do órgão de governo que decide se eles devem ou não subsistir. A importância do dever de determinar se "aqueles que colhem os frutos do trabalho do povo são dignos da confiança pública" não foi subestimada por Wolcott ou Calhoun; seu dever como servidores públicos consistia em prestar contas não apenas ao seu chefe imediato, mas também ao Congresso, como guardião do tesouro público. (LANDIS, James M., Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation, **Harvard Law Review**, v. 40, n. 2, p. 153–221, 1926.)*

¹⁵⁶ *Nenhuma das câmaras [do Congresso] possui o poder geral de investigar os assuntos privados do cidadão.*

¹⁵⁷ *Que direito tinha o Congresso dos Estados Unidos de interferir em uma ação pendente em um tribunal de jurisdição competente?*

(...)

Se o acordo referido no preâmbulo foi obtido por fraude, ou foi feito sem autoridade, [...] isso deveria ser resolvido por meio de um procedimento apropriado no tribunal que tinha todo o assunto sob sua jurisdição, e não pelo Congresso.

(...)

O caso sendo de natureza judicial, para o qual os poderes dos tribunais geralmente oferecem o único remédio, pode-se supor que esses poderes são mais apropriados e eficientes para fornecer tal reparação do que os poderes pertencentes a um órgão cuja função é exclusivamente legislativa

¹⁵⁸ *A Constituição confere expressamente o poder judicial dos Estados Unidos a uma Suprema Corte e a tribunais inferiores que o Congresso possa estabelecer. Segue-se que nenhum poder judicial é conferido ao Congresso ou a qualquer de suas câmaras, exceto nos casos especificamente enumerados.*

(...) Se a investigação que o comitê foi direcionado a realizar tinha caráter judicial, e só poderia ser propriamente e eficazmente conduzida por um tribunal de justiça, e se estava relacionada a uma questão em que o alívio ou reparação só poderiam ser obtidos por meio de um processo judicial, [...] o poder reivindicado é judicial e não legislativo.

¹⁵⁹ *Se não pudesse resultar em nenhuma legislação válida sobre o assunto a que se referia o inquérito, a Câmara não teria poder ou autoridade na matéria.*

¹⁶⁰ *O Congresso não tem autoridade para investigar os assuntos privados de indivíduos, a menos que estejam conectados aos seus deveres legislativos, o que significa que tais investigações devem ter uma ligação direta e substancial com a criação, modificação ou supervisão de legislação. Qualquer investigação que envolva questões puramente pessoais, desvinculada de um propósito legislativo válido, excede os poderes concedidos ao Congresso pela Constituição.*

353. Em nossa percepção, não¹⁶¹; em havendo um caso similar à situação de Kilbourn v. Thompson (com todas as ressalvas que poderiam ser feitas em relação a essa análise retrospectiva), compreende-se que não haveria razão para impedir o funcionamento daquela CPI.

354. Não vislumbramos óbices para que as CPIs investiguem matérias que igualmente estejam sob a apreciação judicial, desde que, claro, não escrutinem as decisões judiciais em si¹⁶², e isso é válido sobretudo em CPIs com múltiplos fatos determinados, nas quais um ou mais de tais fatos determinados poderão se vincular a processos judiciais em curso.

355. Isso, aliás, nos parece uma fragilidade até o sistema português, muito avançado com o quórum de 1/5 para a formação das suas CPIs (cumprindo uma recomendação da Comissão de Veneza) e com legislação pormenorizada a esse respeito, mas que, em nossa visão, pecou no art. 5º da Lei nº 5/1993 ao delimitar a suspensão de investigações a partir de informação sobre processo judicial em curso trazida pelo Procurador-Geral da República¹⁶³:

Artigo 5.º

Informação ao Procurador-Geral da República

1 - O Presidente da Assembleia da República comunicará ao Procurador-Geral da República o conteúdo da resolução ou a parte dispositiva do requerimento que determine a realização de um inquérito.

2 - **O Procurador-Geral da República informará a Assembleia da República se sobre o mesmo objecto se encontra em curso algum processo criminal com despacho de pronúncia transitado em julgado, suspendendo-se neste caso o processo de inquérito parlamentar até o trânsito em julgado da correspondente sentença judicial.** (grifou-se)

¹⁶¹ Aliás, num artigo de 1926, James M. Landis apresentava severas críticas à posição da Suprema Corte no caso *Kilbourn v. Thompson*:

Em vez de assumir o carácter de um procedimento judicial extraordinário, o inquérito, colocado em seu devido contexto, deveria ter sido considerado uma parte normal e habitual do processo legislativo. A precisão detalhada do propósito legislativo foi, portanto, exigida pelo tribunal no caso Kilbourn v. Thompson. No entanto, os investigadores não podem prever os resultados que podem ser alcançados. O poder do Congresso para exercer controle sobre um fundo imobiliário não é uma questão de especulação abstrata, mas algo que só pode ser determinado após um exame exaustivo do problema. São as relações, e não suas probabilidades, que determinam a extensão do poder do Congresso. A constitucionalidade depende dessas revelações. Sua existência, seja determinante de poder legislativo ou judicial, não pode ser relegada a meras suposições. (LANDIS, Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation.)

¹⁶² Compreendemos que circunstâncias como suposta compra de decisões judiciais poderiam ser objeto de investigação de uma CPI, mas haveria certamente desafios para que não houvesse a invasão da competência do Magistrado e de seu livre conhecimento. Rememora-se, a esse respeito, a tentativa de criação de uma *CPI da Lava Toga* por iniciativa do Sen. Alessandro Vieira que não conseguiu angariar o número suficiente de subscritores. Registre-se, contudo, que já houve uma CPI do Judiciário, criada pelo RQS 118/1999, para apurar *fatos do conhecimento do Congresso Nacional, e outros divulgados pela Imprensa, contendo denúncias concretas a respeito da existência de irregularidades praticadas por integrantes de Tribunais Superiores, de Tribunais Regionais, e de Tribunais de Justiça*. O que se deve ter, como princípio, é a impossibilidade de as CPIs se debruçarem quanto à avaliação do exercício da competência para atos judiciais, havendo certa margem para que perscrutem questões administrativas ligadas à corrupção no Judiciário, v.g. a mencionada CPI do Judiciário.

¹⁶³ O caso português não é uma exclusividade. Na França, não haverá investigação parlamentar se o Ministro da Justiça trazer a mesma informação.

356. Para além disso, a distinção feita em *Kilbourn v. Thompson* entre o que seria investigação parlamentar e o que é judicial não parece plenamente transplantável ao caso brasileiro, uma vez que as nossas CPIs expressamente dispõem de poderes de autoridades judiciais.

357. Por mais que haja sempre alguma potencialidade de produção legislativa em relação ao fato determinado das CPIs brasileiras, isso não nos parece um critério adequado para obstar a criação ou o funcionamento de uma comissão.

358. Mais uma vez: a CF/1988 optou por manter a expressão fato determinado, sem explicá-la, razão pela qual não sentimos adequada qualquer interpretação restritiva a esse respeito, sobretudo em se tratando as CPIs de um instituto próprio das minorias parlamentares.

359. Com esse entendimento, o fato determinado deveria ser percebido, não com o recurso a paradigmas estrangeiros, diferentes da nossa matriz constitucional, mas como simplesmente aquele que conseguiu angariar 1/3 de Parlamentares signatários do requerimento germinal da CPI. Todos esses representantes do povo e dos Estados assinaram o expediente iniciador do inquérito parlamentar, levando em conta os interesses de seus eleitores e da sociedade brasileira como um todo. Se isso foi pertinente ou não, se essa CPI é boa ou ruim, não se trata de uma avaliação que caberia ao Judiciário ou ao Presidente das Casas, mas que compete tão somente aos eleitores, na prestação de contas ligada ao mandato parlamentar daqueles que assinaram e compuseram uma CPI.

360. Ora, a rigor, o que seria um *fato determinado*? Praticamente tudo pode ser encaixado em tal conceito e a CF/1988 não o limitou, uma vez que a expressão consta entre nós desde a CF/1934. Eis um belo exemplo, em nossa perspectiva, de matéria *interna corporis*: cabe exclusivamente à minoria parlamentar suscitadora da CPI verificar se aquilo é ou não fato determinado, embora o RICD tenha trazido um conceito a esse respeito no mencionado art. 35, §1º.

361. Ainda que tal fato determinado venha a ser considerado muito próximo aos extremos (extremamente amplo ou extremamente particularizado), compreendemos que a intervenção Judicial ou, com ainda maior relutância, do Presidente das Casas, deveria se circunscrever a situações teratológicas, de uma CPI formada exclusivamente como instrumento de vingança privada ou cujo fato determinado, de tão amplo, gere uma insofismável indefinição sobre qual seria o objetivo do colegiado (v.g. uma CPI para apurar todos os crimes brasileiros ocorridos de 1988 até hoje).

362. Matar a CPI em sua gênese pelo não adimplemento do requisito do fato determinado deveria ser uma decisão sujeita a autocontenção extrema pelo Presidente da Casa e pelo

Judiciário, porque significa, em última análise, descartar a vontade manifestada solenemente acerca da pertinência de uma CPI por um número significativo de membros do Legislativo, representantes do povo e dos Estados. Tudo isso é reflexo do necessário respeito ao direito da minoria parlamentar imposto pelo art. 58, §3º, na ordem da CF/1988. Consigne-se, entretanto, haver posições doutrinárias mais restritivas a esse respeito¹⁶⁴.

363. É interessante notar que a **serendipidade**¹⁶⁵ nas CPIs - consistente na possibilidade de que o inquérito parlamentar se derive para fatos conexos verificados ao longo das investigações -, é bastante aceita na doutrina e jurisprudência, embora frequentemente alvo de críticas por

¹⁶⁴ José Cretella Júnior possui posição mais restritiva quanto o que seria fato determinado de possível elucidação pelas CPIs, nestes termos:

Nascida no próprio seio do Parlamento britânico, no século XVI, a Comissão Parlamentar de Inquérito desenvolve atividades que investigam sempre - e apenas - fato(s) determinado(s), concreto(s), e jamais hipóteses ou suposições sobre causas e efeitos de situações que eventualmente poderão ocorrer.

Está, assim, fora do campo de competência das Comissões Parlamentares de Inquérito declarar se é procedente ou não a acusação contra o Presidente da República ou qualquer de seus Ministros de Estado. Não lhe cabe investigar crimes de responsabilidade, ou de mesma natureza, ou conexos com estes, crimes que atentem contra: a) a Constituição Federal (LGL/1988); b) a existência da União; c) a segurança interna; d) a probidade administrativa; e) a lei orçamentária; f) o cumprimento das leis e decisões judiciais; g) o exercício dos direitos políticos individuais e sociais; h) o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados-Membros da Federação, porque esses crimes serão definidos em lei especial, que lhes estabelecerá as normas de processo e julgamento. Também não cabe na esfera de competência da Comissão Parlamentar de Inquérito: a) investigar problemas ou crimes in abstracto, indeterminados, b) nem invadir a área das atribuições ou processos disciplinares, c) nem ter ingerência nas atribuições ou procedimentos judiciais, d) nem valem como "decisões" ou "sentenças" judiciais, e) devendo as conclusões serem na forma de relatório informativo, entregue ao colegiado que determinou a investigação, a fim de que tome as providências necessárias cabíveis.

(...) fato determinado" é o evento ou acontecimento "do mundo", que tem conseqüências sobre a vida constitucional do país. Por isso, todo acontecimento que interesse ao direito comercial econômico, civil, penal, administrativo, constitucional, fato "do mundo", e que interesse ao "mundo jurídico" e que necessite de providências do Poder Legislativo Federal, Câmara ou Senado, será objeto de investigação por parte de Comissão de Inquérito. (...) Crises in abstracto, suposição e hipótese do que pode ocorrer, suas causas e conseqüências podem ser objeto de investigação por outro tipo de Comissão, jamais pela Comissão Parlamentar de Inquérito, que, investigando "fato determinado", não investiga "fantasias" ou "hipóteses", que pertencem ao mundo artificial das meras cogitações.

*Assim, a especulação ou rumor de que há crise na firma, empresa ou fábrica, entre diretores ou entre a direção e empregados, não é objeto de Comissão Parlamentar de Inquérito. Indagar se certo banco ou empresa é insolvente ou se ficará insolvente. Há crise na fábrica? Vai haver crise? A Comissão Parlamentar de Inquérito, recebendo denúncia, não pode comparecer a banco ou empresa, procedendo a investigações, sem que haja fato determinado, preciso, delimitado para investigar, a não ser que o fato tenha origem em medidas do Governo ou em providências tomadas por agente público federal. (CRETELLA JÚNIOR, José, Comissão parlamentar de inquérito, **Revista dos Tribunais**, v. 770/1999, n. Dez / 1999, p. 433-441)*

¹⁶⁵ (...) como já assentou o Plenário desta Corte, **não está comissão parlamentar de inquérito impedida de estender seus trabalhos a fatos outros que, no curso das investigações, desponham como irregulares, ilícitos, ou passíveis de interesse ou estima do Parlamento, desde que conexos com a causa determinante da criação da CPI, nem de aditar ao seu objetivo original outros fatos inicialmente imprevistos** (HC n. 71.231, rel. min. Carlos Velloso, DJ de 31-10-1996, e HC n. 71.039, rel. min. Paulo Brossard, apud Jessé Claudio Franco de Alencar, *Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil*, RJ, Ed. Renovar, 2005, pp. 49 e 50. Cf., ainda, MS n. 23.652 e n. 23.639, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16-2-01). **Donde não está a priori impedida de formular perguntas destinadas a esclarecer fatos conexos com o principal ou outros suscetíveis de serem aditados ao seu programa temático, desde que relevantes para a vida política, econômica ou social do País.** (grifou-se) (MS 25.663-MC, rel. min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 16-11-2005, DJ de 22-11-2005)

alguns membros, sobretudo se a comissão passa a se enveredar em assuntos inconvenientes a uma ala política¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Exemplificativamente, na CPMI8 houve críticas por parte de alguns parlamentares em relação ao enveredamento das investigações eventualmente para a questão do recebimento de presentes e joias pelo então Presidente Jair Messias Bolsonaro, com sua alegada venda posterior. Isso acabou resultando em uma questão de ordem formulada pelo Senador Marcos Rogério e pelo Deputado Alexandre Ramagem, para que a Presidência da CPMI anulasse todos os requerimentos de convocação aprovados que não tivessem pertinência temática, assim como todas as quebras de sigilo, por RIF ou sigilo em sentido estrito, porquanto sem fundamentação idônea (<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9461826&ts=1703785879822&disposition=inline>).

O Presidente da CPMI8 rechaçou a QO, nestes termos:

Num primeiro momento, esta Presidência resolveu não conhecer da questão de ordem. Entretanto, a partir de uma análise mais detalhada do seu texto, considerando que claramente menciona dispositivo regimental potencialmente violado (art. 89, I, RISF) e repercussões de ordem constitucional, reconsidero a decisão, para compreender que a matéria comporta conhecimento. De fato, o art. 48, XI, do RISF, fixa competência do Presidente do Senado, aplicável subsidiariamente à Presidência das Comissões, de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso ao Plenário, que decidirá após a audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Tradicionalmente tem-se compreendido que a referenciada competência do Presidente da Comissão deveria ser exercida em casos mais graves – até teratológicos, talvez – haja vista que isso importa em relevante cerceamento do exercício parlamentar em uma comissão parlamentar de inquérito, considerando que a deliberação de requerimentos, garantida a qualquer membro, é parte substancial da atividade desenvolvida no inquérito. De certo modo, essa competência já é exercida por meio da Secretaria da Comissão quando são recusados requerimentos que não cumpram requisitos básicos, como a fixação de nome, CPF/CNPJ e período em requisições de transferência de sigilo, ou convocações que não especifiquem adequadamente qual é a pessoa que será convocada. Modificar o teor dos requerimentos, para adequá-los ao que o Presidente compreenda como objeto da comissão, parece-me ir além do que o próprio Regimento, a Lei e a Constituição permitem, sobretudo à vista de que isso, em última instância, representa o cerceamento do exercício do mandato parlamentar, de envergadura constitucional, protegido por imunidades material e formal.

(...) Nesse sentido, compreende-se que as fundamentações constantes dos requerimentos aprovados por este Colegiado não devem se subsumir exclusivamente ao texto do requerimento, mas devem levar em conta o seu contexto, ou seja, devem ponderar todos os elementos de informação já coletados no âmbito do inquérito parlamentar, bem como os debates ocorridos ao longo do funcionamento da comissão, inclusive no momento em que ocorrem as deliberações. Sobre isso, importa consignar que boa parte dos debates pertinentes às reuniões deliberativas foi previamente travada em reuniões preliminares, nas quais discutiu-se em boa medida a razão das convocações e quebras propostas, com vistas à consecução de um acordo que contemplasse tanto os requerimentos de interesse da situação, como os de interesse da oposição.

(...) O preenchimento aos referenciados requisitos deverá ser aferido pelo Plenário da Comissão, não pelo Presidente monocraticamente, levando-se em conta (i) o fundamento da decisão parlamentar será difuso, não apenas concentrado no texto do requerimento, ponderando envolver os demais elementos informativos angariados pela comissão e os debates parlamentares, e (ii) os requerimentos não se submetem a contornos exaustivos de uma decisão judicial. Quanto ao período supostamente muito amplo das transferências de sigilo aventadas, trata-se de questão controversa se os limites temporais adotados pela comissão seriam ilegítimos: isso porque há linhas investigativas razoáveis de diversos parlamentares que integram o colegiado no sentido de que os fatos ligados a 8 de janeiro tiveram origem mais remota, para além da possibilidade de derivação destas investigações a eventos conexos, aspecto que será abordado mais adiante.

(...) Há, portanto, evidente comportamento contraditório dos ora peticionários de, após participar da deliberação e de cancelá-la, insurgir-se contra os requerimentos, alegando a sua ilegalidade e esperando que esta Presidência, monocraticamente, tudo conserte, suplantando uma decisão de um colegiado (e dos próprios peticionários) composto por 64 membros e promovendo a anulação de requerimento.

(...) Uma vez aprovados, os requerimentos da CPMI gozam de presunção de legalidade e legitimidade, cabendo aos indivíduos por eles afetados buscar as vias adequadas para coibir eventuais abusos. Perceba-se que até o presente momento praticamente não houve Mandados de Segurança contestando requerimentos aprovados por este Colegiado, o que constitui mais um elemento a corroborar com a higidez das decisões adotadas até esse momento pela comissão.

364. Exceto em hipotéticas situações teratológicas - de fatos muitíssimo amplos ou exclusivamente inerentes à vida privada de um ou mais cidadãos, numa espécie de vingança privada -, o único caso que suscitou intervenção judicial a respeito do *fato determinado* também se liga justamente à necessidade de respeito à vontade da minoria. Vejamos, no exemplo a seguir, que a amplitude possível do fato determinado garantia pela CF/1988 não pode ser utilizada como *médium* para frustrar o direito da minoria parlamentar qualificada.

365. A esse respeito, há belíssima decisão da Min. Rosa Weber, de 23/04/2024, às 22h, envolvendo a CPI da Petrobras no Senado Federal. Embora essa decisão não seja tão recordada, compreendemos que ela é das mais fundamentais, uma vez que afirma, numa perspectiva distinta da paradigmática decisão do Min. Celso de Mello no Mandado de Segurança nº

Força reconhecer, ainda, a existência de uma tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, de modo que as limitações a direitos fundamentais promovidas por decisões das CPIs fundam-se em outras disposições de envergadura constitucional, como a prerrogativa constitucional de investigação/fiscalização pelo Parlamento, assegurada não só por norma expressa, mas por uma cláusula de poderes implícitos de que trata a jurisprudência norte-americana. Deveras a presente Questão de Ordem liga-se a aspectos de matriz constitucional, como o direito à intimidade (art. 5º, X), o sigilo de comunicações telegráficas (XII), a imunidade material dos parlamentares (art. 53) e a prerrogativa constitucional atinente às CPIs (art. 58, §3º). No caso sob exame, contudo, não vislumbro elementos para sustentar que as decisões adotadas pela comissão seriam inválidas.

Entende-se que, em regra, seria legítima a interferência do Presidente apenas, anteriormente à deliberação, em casos de descumprimento crasso das normas, teratológicos, sob pena do cerceamento indevido do exercício do mandato parlamentar e da prerrogativa dos membros deste colegiado. Esse é o entendimento que normalmente vem sendo adotado no âmbito das CPIs e tem sido adotado por esta Presidência, inclusive para resguardar a imunidade material durante os questionamentos e discursos que têm sido feitos pelos Parlamentares. A ingerência desta Presidência após a decisão do Colegiado seria completamente descabida, porque evidenciaria um comportamento contraditório da própria Presidência. Ora, se os requerimentos fossem ilegais, abusivos, inconstitucionais ou ilegítimos, sequer deveriam ter sido pautados por este Presidente.

Se os requerimentos foram pautados e deliberados unanimemente, passando pelo crivo deste grande colegiado, não se pode presumir que haveria motivo para o acionamento do mecanismo de que trata o art. 48, IX, do RISF. Por qual razão o pleito de nulidade de requerimentos vem sendo suscitada somente agora, meses após a aprovação, após o recebimento de boa parte dos dados pela CPMI? No mais, a competência desta Presidência encontra-se exaurida, de modo que só nos cabe dar cumprimento à deliberação tomada pelo Colegiado, que goza de presunção de legalidade e legitimidade.

Independentemente da posição pessoal deste Presidente, que já alertou sobre eventual ampliação inoportuna do escopo da comissão, prejudicial a seus trabalhos, embora os peticionários aleguem uma flagrante desconexão entre fatos que passaram a ser apurados e motivaram os requerimentos que ora contestam, é de se notar que boa parte dos membros da comissão pensa de forma diversa. Tais membros sustentam haver um liame entre o objeto originário da comissão e os demais fatos que passaram a ser investigados, especialmente considerando que vieram à tona a partir de requisições legítimas deste Colegiado. Se de um lado investigar tais fatos pode consubstanciar, na concepção de alguns, ampliação indevida do escopo do inquérito parlamentar, de outro lado, desconsiderá-los, na visão de outros, seria tergiversar e ignorar elementos relevantes para a elucidação do fato determinado.

Mais uma vez: as pessoas que porventura tenham sido afetadas negativamente por decisões deste Colegiado têm a faculdade de buscar os meios legais para coibir eventuais excessos. No entanto, não há o que retire, por ora, a presunção de legitimidade e de legalidade atinente às deliberações da CPMI, não cabendo a este Presidente, de forma autoritária e monocrática, invalidar as decisões tomadas (por unanimidade) pela Comissão, inclusive porque já constituem ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, CF).

Diante do exposto, fica indeferida a Questão de Ordem.

Mas houve recurso à CCJC e a matéria remanesce na CCJC, sem parecer.

24.831/DF¹⁶⁷, que subterfúgios regimentais ou até mesmo alegações baseadas em um falso princípio de eficiência (conformando mais fatos determinados no Requerimento de criação) não podem ser utilizados para obstar o direito da minoria parlamentar instalar o Colegiado para investigar o fato determinado proposto.

366. *In casu*, tratava-se de um embate relacionado à instalação da CPI da Petrobras no Senado Federal criada pelo RQS nº 302/2014 para investigar irregularidades envolvendo tal empresa, de interesse dos oposicionistas capitaneados por Senadores do PSDB¹⁶⁸. Para que o Colegiado não fosse instalado nestes termos, os governistas tiveram uma ideia realmente criativa e apresentaram à Mesa o RQS nº 303/2014, com objeto praticamente idêntico à anterior, mas com o acréscimo de outros temas, em especial, questões ligadas ao Metrô de São Paulo e do Distrito Federal, além de contratos e convênios de Estados e Municípios sobre tecnologia com recursos da União¹⁶⁹.

367. Tratava-se, na visão da minoria oposicionista, de obstar a instalação da CPI da Petrobras, porquanto se passou a sustentar que seria mais eficiente uma única comissão, contemplando esse objeto mais amplo, com questão de ordem desta minoria indeferida pelo Presidente do Senado.

368. A minoria recorreu ao Supremo Tribunal Federal, e sobreveio a brilhante decisão da Min. Rosa Weber, nestes termos:

Há situações em que a aplicação pura e simples, no processo de decisão política, da regra da maioria resulta em injustiça na medida em que nega

¹⁶⁷ Trata-se de decisão de relatoria do Min. Celso de Mello julgada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal ligada à CPI dos Bingos, no Senado Federal, em que, após a criação daquela CPI, diante da inércia das bancadas parlamentares em indicarem os membros (comprometendo, assim, a instalação do colegiado) o Supremo determinou que o Presidente do Senado Federal os indicasse, com fundamento, por analogia, no art. 28, §1º, do RICD, que estabelecia o prazo de cinco sessões. Essa decisão, igualmente belíssima, é das mais discutidas quando se trata de afirmar a CPI como um direito das minorias parlamentares e garante esse direito, ao menos, até a instalação do Colegiado. Quando na seção relacionada ao *Mistério nº 2* afirmamos que a CPI é um direito de minoria parlamentar efêmero, baseamo-nos justamente em todas as repercussões desta emblemática decisão, que tem protegido as minorias parlamentares até a instalação da Comissão. O desafio atual reside em como proteger essas minorias minimamente após a instalação da CPI; do contrário, devemos ser sinceros e aceitar esse direito de minoria parlamentar com efêmero, até a instalação.

¹⁶⁸ A rigor, tratava-se de *investigar irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), ocorridas entre os anos de 2005 e 2014*, dentre as quais:

Processo de aquisição da Refinaria de Pasadena no Texas (EUA);

Indícios de pagamento de propina a funcionários da estatal pela companhia holandesa “SMB Offshore” para obtenção de contratos junto à Petrobras;

Denúncias de que plataformas estariam sendo lançadas ao mar faltando uma série de componentes primordiais à segurança do equipamento e dos trabalhadores; e

Indícios de superfaturamento na construção de refinarias.

¹⁶⁹ Esse objeto provavelmente desvinculado das questões da Petrobras correspondia a *investigar os contratos para aquisição, manutenção e operação de trens, metrô e sistemas auxiliares, em São Paulo e no Distrito Federal, que envolvam as empresas referidas no acordo de leniência firmado pela Siemens; e os convênios e contratos, firmados por órgãos e entidades estaduais e municipais, para aquisição de equipamentos e desenvolvimento de projetos na área de tecnologia da informação e utilizando recursos da União.*

direitos titularizados por indivíduos ou minorias. Sem deixar de reconhecer a tensão, inerente à democracia constitucional, entre a regra da maioria e os direitos das minorias, mostra-se incompatível com o estatuto conferido pela Constituição aos grupos políticos minoritários, ao consagrar o pluralismo político como fundamento do Estado democrático de direito (art. 1º, V, da Constituição da República), a **conduta que tem como resultado efetivo a negação de direitos por eles titularizados.**

Preenchidos os requisitos para a instauração de CPI, o seu conteúdo, no que diz com o fato determinado apontado pela minoria parlamentar, não está à disposição da maioria, tampouco das Mesas das Casas Legislativas e de seus Presidentes. Na prática, tal procedimento equivale a **submeter à deliberação majoritária a própria instauração da comissão** nos termos requeridos pelo grupo signatário, o que não encontra respaldo na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal (MS 24.849/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.9.2006).

Ora, na espécie, **a instauração de uma única CPI**, no formato do Requerimento nº 303, de 2014, em juízo de estrita deliberação, **parece-me de fato frustrar o direito da minoria subscritora do Requerimento nº 302** de ver instaurada investigação nos moldes por ela pretendidos, apesar de satisfeitos os dois outros requisitos para a criação da comissão.

(...) Violação do direito constitucional da minoria não depende do exame de normas regimentais.

(...) É disso que se trata. Independentemente das minúcias regimentais, a questão versa sobre prerrogativa das minorias. Há que analisar a matéria à luz da Constituição Federal, e não do Regimento Interno.

(...) Não impressiona o argumento de que a instalação de uma CPI com âmbito alargado, abarcando outra proposta de alcance menor, e naquela incluída, não potencializaria violação de direitos constitucionais. Essa assertiva aparenta conter um juízo de valor sobre a prerrogativa das minorias.

(...) A minoria, ao ver instalada a CPI que propôs, não adquire direitos exclusivos à condução dos trabalhos e à obtenção de certo resultado, pois a capacidade investigatória é antes um atributo do Poder Legislativo como um todo, nele incluídas as diversas correntes políticas e interesses. Mesmo por isso, e irmanada a essa conclusão, está a de que o destino dos trabalhos deve ser consequência dos rumos escolhidos pelos membros da CPI, em resoluções pautadas por processos legítimos de decisão. Não se pode prever, ao certo, quais deliberações serão tomadas; mas é possível antecipar que, uma vez alterada a quantidade de fatos determinados objeto das investigações, o universo de deliberações e a dinâmica interna dessas já não serão os mesmos constantes da proposta original.

(...) Em discussão, portanto, a possibilidade de fazer incidir juízo de valor a respeito de requerimento perfectibilizado. Não se discutem intenções, mas resultados, e estes indicam que uma CPI, no modelo de iniciativa da minoria parlamentar, está a ser obstaculizada pela ampliação de seu objeto, submetida à deliberação da maioria.

Destaco, por oportuno, que o **Tribunal Constitucional Alemão**, no exame da constitucionalidade da decisão do Parlamento do Estado (Länder) de Schleswig-Holstein, de 05.5.1977, **diante do alargamento, no interesse e a pedido da maioria, do objeto da investigação requerida pela minoria, assegurou a esta minoria o direito à comissão de inquérito, sem sofrer modificação ou extensão de seu objeto contra a sua vontade.** Basicamente, registra o julgado, a maioria não deve se engajar contra a vontade requerente, com imposição de investigação de questões adicionais (1 BvK 1/77, de 1978). (grifou-se)

369. Diante desta cautelar, a CPI da Petrobras foi instalada no Senado Federal em 14/05/2014, mas acabou capturada pela maioria governista, presidida pelo Sen. Vital do Rêgo (MDB/PB), com a relatoria do Sen. José Pimentel (PT/CE), funcionando como um Colegiado tido como mais brando e propositivo do que a CPMI de Petrobras. Esta foi um pouco mais turbulenta para a maioria governista, como costumam ser as CPMIs, mas manteve a presidência do mesmo Senador - depois nomeado Ministro do Tribunal de Contas da União -, e foi relatada pelo governista Dep. Marco Maia (PT/RS).

370. Ao cabo, o Presidente da CPI informou que subscrevia o Relatório Final da CPMI, e a CPI do Senado foi extinta por excesso de prazo.

371. Esta importante decisão da Min. Rosa Weber, além de reforçar que os fatos múltiplos numa CPI devem ter conexão entre si, demonstra-nos que os Regimentos (e as normas infraconstitucionais em geral) jamais podem estar acima da Constituição, ao frustrar o direito da minoria parlamentar que constitui as CPIs, ainda que a CF/1988 garanta amplitude para a conformação dos fatos que possam ser objeto de inquérito parlamentar.

372. Por fim, vincular as CPIs a um *propósito legislativo*, com lastro no direito comparado, é absolutamente inadequado a partir da empiria.

373. Embora os relatórios finais das nossas CPIs frequentemente apresentem projetos de autoria do Colegiado para remediar os problemas verificados ao longo de seus trabalhos, ou mesmo os Requerimentos de criação possam abordar a necessidade de nova legislação ligada ao fato determinado, na realidade é muito raro verificar que os Parlamentares estejam imbuídos de um *propósito legislativo*, compreendido como a organização de uma CPI tão somente para a elaboração de novas leis acerca das falhas verificadas pelo Parlamento.

374. Os Parlamentares estão muito mais imbuídos de um espírito de investigação do que deste propósito legislativo, querem se debruçar sobre o fato determinado (requisitando depoimentos, documentos e sigilos de diversas ordens) e chegar às suas conclusões a respeito deste fato, trazendo pontos de vista que talvez não tenham sido abordados nas investigações policiais ou do Ministério Público que corram paralelamente a uma CPI.

375. Dessarte, a elaboração de nova legislação, na prática de tais colegiados, se trata de um motivo secundário das CPIs, sequer sendo mencionada como uma das suas finalidades na CF/1988, e é muito pouco abordada nas reuniões. É comum que todos somente tomem conhecimento dos projetos apresentados, no último dia da comissão, no momento de apresentação do Relatório Final; antes disso, praticamente não há discussão a respeito desse assunto, o que se discute são os achados da CPI ao longo da investigação.

376. Portanto, é disparatado vincular as CPIs somente a assuntos que mereçam nova legislação, outorgando à expressão *propósito legislativo* um significado tão estreito.

377. Dizer se um assunto precisa de nova legislação é algo extremamente controverso; se o Judiciário ou a Presidência da Casa concluir que não há necessidade de nova legislação sobre o fato determinado, seria lícito a estes impedir o funcionamento de uma CPI requerida pela minoria qualificada de 1/3?

378. Evidentemente que não, a função precípua de uma CPI, como acentuaremos adiante, é investigar e, de forma mediata, buscar a promoção de responsabilidade civil e criminal, é isso que a CF/1988 diz expressamente.

379. Praticamente todas as interpretações restritivas quanto ao objeto de uma CPI, sejam fundadas na ausência de um *propósito legislativo* ou na desvinculação de um *interesse público*, em nossa visão, soam como autoritárias e desprezadoras da vontade da minoria parlamentar; tais interpretações poderiam ser válidas eventualmente noutros ordenamentos, mas certamente não o são no paradigma aberto constitucional brasileiro.

2.5.1.4. Elemento nº 4 - Prazo certo para a apuração

380. As CPIs inserem-se no grupo das comissões temporárias, as quais possuem uma data-limite para o seu funcionamento e perecem com o advento deste termo, ainda que sejam inconclusivas.

381. Deveras as CPIs podem ser extintas por três formas distintas: (i) pela conclusão de seus trabalhos, normalmente consubstanciada na aprovação de um Relatório Final; (ii) por excesso de prazo; e (iii) pelo advento de uma nova legislatura, o que na prática também reflete o fim de seu prazo de funcionamento (art. 50, §1º, RISF; art. 35, §3º, RICD).

382. Diferentemente das CPIs, as comissões permanentes, também chamadas de temáticas, funcionam

(como seu próprio nome explica) de modo perene, todavia sem as mesmas prerrogativas de uma CPI. Conforme se divisou anteriormente, foi retirada pela Assembleia Constituinte a proposta inicialmente ali apresentada de que as comissões permanentes pudessem se converter em inquérito, vista por alguns constituintes como positiva, mas por outros como deletéria; tal retirada adveio do argumento de que essa matéria seria regimental, não constitucional, provavelmente a partir da Emenda 5052 do Dep. José Egreja (PMDB/ES), argumento que classificamos como insincero.

383. Nota-se, entretanto, que nenhum dos regimentos (RCCN, RISF e RICD) estabeleceu essa contingência da convolação de comissões permanentes ou de suas subcomissões em

inquérito; para além disso, essa previsão seria certamente de constitucionalidade questionável diante da prescrição específica do art. 58, §3º, da CF, em favor das CPIs.

384. Ainda sobre o prazo certo, o RICD expressamente determina que a CPI terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para a conclusão dos trabalhos (art. 35, §3º), norma que consideramos de constitucionalidade questionável na medida em que limita, em nossa visão indevidamente, o exercício deste importante direito de minoria parlamentar.

385. A LCPI similarmente limita o funcionamento de uma CPI à sessão legislativa em que tiver sido outorgada, *salvo deliberação da respectiva Câmara*, norma que em nossa visão não foi recepcionada (art. 5º, §2º). E mais: o RICD restringe CPIs concomitantes na Câmara a apenas cinco, submetendo a criação extravagante à aquiescência do Plenário (art. 35, §3º, RICD). No RISF há limitação implícita, porquanto Senadores somente podem participar de duas CPIs, uma como titular, outra como suplente (art. 145, RISF).

386. Ora, investigações mais complexas, com fatos determinados múltiplos, além dos conexos que podem exsurgir ao longo das diligências, certamente podem requerer interregno mais substantivo.

387. Exemplificativamente, a CPI da Pedofilia funcionou no Senado Federal durante dois anos e nove meses, de março de 2008 a dezembro de 2010¹⁷⁰, e resultou na apresentação de mudanças importantes no ECA e noutros diplomas¹⁷¹.

388. Assim, certas CPIs precisam de mais tempo para apurar alguns fatos determinados - diagnosticar o problema, apontar as irregularidades e propor soluções legislativas -, de modo que as limitações de ordem infraconstitucional que submetam a constituição ou a prorrogação

¹⁷⁰ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/12/23/cpi-da-pedofilia-encerrou-atividades-com-14-projetos-apresentados-dois-ja-viraram-lei>

¹⁷¹ Foram as seguintes alterações legislativas oriundas diretamente dos trabalhos desta CPI:

a Lei nº 11.829/2008 (PLS 250/2008) trouxe punição de posse de material pornográfico envolvendo crianças ou adolescentes, com penas de reclusão e multa, aumentando a pena se houver proximidade ou parentesco com a vítima;

a Lei nº 12.015/2009 (PLS 253/2004171) incluiu o abuso sexual de menores entre os crimes hediondos, com penas de 8 a 15 anos para quem praticar ato libidinoso com menor de 14 anos;

a Lei nº 12.878/2013 (PLS 126/2008) alterou o Estatuto do Estrangeiro para regulamentar a prisão preventiva em casos de extradição;

a Lei nº 13.441/2017 (PLS 100/2010) estabeleceu normas para infiltração policial em investigações sobre crimes de pedofilia na internet;

a Lei nº 13.440/2017 (PLS 38/2008) determinou a perda de bens usados na exploração sexual de crianças e adolescentes, com valores revertidos para o Fundo dos Direitos da Criança; e

a Lei Joanna Maranhão (PLS 234/2009) estendeu o prazo para que vítimas de abuso sexual possam processar o agressor até os 28 anos de idade, proporcionando mais tempo para ação após a maioridade¹⁷¹. Trata-se certamente de alterações legislativas relevantes à sociedade brasileira como um todo e, tivesse a CPI sido instalada na Câmara, sujeita às limitações de prazo mencionadas, talvez algumas dessas modificações sequer teriam sido apresentadas.

de uma CPI à aquiescência do Plenário ou que fixem termo que seja inferior ao da própria legislatura parecem-nos s.m.j. inconstitucionais.

389. Os inquéritos policiais e procedimentos de investigação do Ministério Público possuem prazo certo; similarmente, o inquérito parlamentar os acompanha nessa característica, podendo ser prorrogado, desde que se circunscreva à legislatura em que se constituiu a CPI (art. 5º, §2º, LCPI).

390. A contagem do início do prazo das CPIs do Senado Federal tem se iniciado na data de sua instalação, não na data de sua criação como determinaria o RISF (art. 76, §3º)¹⁷², e é suspensa durante os recessos parlamentares oficiais, embora as investigações tendam na prática a persistir durante os recessos, com a recepção e análise do acervo de evidências.

391. Isso porque os recessos parlamentares oficiais impedem que a CPI se reúna, salvo eventualmente numa convocação extraordinária do Congresso Nacional¹⁷³. No entanto, considerando que os órgãos da Casa Legislativa permanecem em funcionamento normal durante os recessos parlamentares, haveria um desalinhamento relevante com a eficiência da Administração Pública (art. 37, CF) caso os servidores empenhados na recepção de documentos e na sua análise fossem obrigados a paralisar os seus trabalhos durante os recessos. Dessarte, em termos práticos, tais servidores continuam a delibear os elementos de informação colhidos pela CPI durante o recesso e isso não tem sido contestado.

392. As CPIs são altamente contestadas pela sociedade e, como os demais órgãos públicos, requeridas a dar mais frutos, com menos recursos, de modo que o processamento e a análise de documentos durante o recesso, sobretudo em CPIs que têm recebido acervo significativo de documentos físicos e digitais, é essencial para que as investigações sejam mais produtivas.

2.5.2. Segundo Aspecto: De Meios

393. Para os **meios** de uma CPI, o dispositivo da CF especifica dois elementos até então ausentes em Constituições anteriores: (i) poderes de investigação próprios das autoridades judiciais; e (ii) poderes outros previstos nos regimentos das respectivas Casas.

¹⁷² Não há norma regimental a justificar isso, mas nos parece haver um alinhamento claro com a necessidade de proteção das minorias parlamentares, uma vez que o iter entre a criação e a instalação de uma CPI pode ser significativamente longo, o que sobremaneira prejudicaria o seu funcionamento caso os prazos estivessem sendo computados desde a criação do colegiado.

¹⁷³ Cf. art. 21, §1º, do RCCN: *No período de recesso, salvo convocação extraordinária do Congresso Nacional, não funcionarão as comissões, com exceção da Comissão Representativa do Congresso Nacional prevista no art. 58, §4º, da Constituição Federal.*

2.5.2.1. Elemento nº 5 - Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (e suas críticas)

394. Essa redação é criticada pela doutrina¹⁷⁴, por uma suposta atecnia, porquanto, no sistema acusatório, juízes não são dotados de poderes de investigação - ora, a investigação é conduzida pelas Polícias ou pelo Ministério Público, não por juízes; há, até mesmo, a figura do *juiz das garantias* que veio modificar o CPP e em reforço a esse sistema por meio da Lei nº 13.964/2019.

395. Tal novel legislação - cuja concretização ainda é uma incógnita¹⁷⁵ -, reforçou o sistema acusatório ao determinar a vedação da *iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação* (art. 3º-A, CPP).

396. Ainda, o *juiz das garantias* atuará na investigação criminal, no *controle da legalidade e salvaguarda dos direitos individuais* nas situações em que se exija *autorização prévia do Poder Judiciário* (art. 3º-B, CPP).

397. Consta, aliás, expressamente do mencionado dispositivo a sua competência para decidir sobre a requisição de *acesso a informações sigilosas ou outros meios de obtenção de prova que restrinjam direitos fundamentais do investigado* (XI), atos realizados hodiernamente *sponte propria* pelas CPIs no uso de seus poderes *próprios das autoridades judiciais*.

398. Para enfrentar a questão, força reconhecer inicialmente que os poderes das comissões de inquérito não são uma exclusividade de legislações codificadas do *civil law*, conforme estabelece Henry W. Ehrmann em seu importante estudo de 1943:

As investigações congressionais, frequentemente enfrentando grandes obstáculos, jamais teriam cumprido as diversas tarefas que lhes foram

¹⁷⁴ A esse respeito, assim se posiciona Regis Fernandes de Oliveira:

O texto é extremamente lacônico e impreciso, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro não faz menção à figura do juiz-investigador. Os poderes de investigação ficam a cargo da polícia judiciária.

A designação de tais poderes às Comissões Parlamentares de Inquérito significa conceder a essas os poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual penal em busca da verdade material. Ao invadir as liberdades públicas individuais, devem respeitar os limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário. Isso quer seja em relação aos direitos fundamentais, quer seja em relação à necessária fundamentação e publicidade de seus atos, observando o resguardo de informações confidenciais, e impedindo, dessa forma, que as investigações sejam realizadas com finalidade de perseguição política.

Eventuais invasões na intimidade das pessoas, convém que fiquem reservadas ao Poder Judiciário. No calor das emoções, podem ser tomadas atitudes impensadas que possam expor pessoas na mídia, o que não convém. O órgão jurisdicional está mais afastado das pressões sociais, o que o distancia das conveniências políticas momentâneas. Assim é que devem ser a ele reservadas determinadas atribuições de revisão dos atos administrativos e das decisões políticas tomadas no calor das emoções individuais ou coletivas. É natural que parlamentares das duas Casas do Poder Legislativo se revoltam em determinando momento, quando vêm suas atribuições sendo restringidas por outro órgão de poder. No entanto, assim funciona a democracia e assim se destina o exercício do controle dos poderes, de forma que nenhum deles extrapole seus limites. (DE OLIVEIRA, Regis Fernandes, Requisitos e constituição das comissões parlamentares de inquérito, **Revista dos Tribunais**, v. 863/2007, n. Set / 2007, p. 18–35)

¹⁷⁵ V.g. a implantação na Capital pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios somente em outubro de 2024, cf. <https://www.cnj.jus.br/juiz-das-garantias-entenda-o-fluxo-de-distribuicao-dos-processos-no-distrito-federal/>

atribuídas, nem teriam sido capazes de obter o conhecimento necessário para fundamentar suas conclusões finais, **caso não fossem dotadas de meios de descoberta fornecidos pelos poderes de desacato (*contempt*) do *common law*, pela força dos precedentes parlamentares ou por disposições legais.** A opinião pública nos Estados Unidos sempre apoiou o exercício dos **poderes investigativos** – e, **de fato, inquisitoriais.** A maioria das pessoas ficou indignada quando, em 1924, Daugherty se recusou a responder, quando Sinclair desafiou o comitê investigativo, e quando Stewart tentou fazer o mesmo.

Até mesmo escritores que lamentam essas intrusões na esfera privada, as quais são amplamente aceitas sob o "crivo da opinião pública", raramente recomendam uma redução significativa dos poderes congressionais e sempre rejeitam a ideia de descontinuar as investigações por completo.¹⁷⁶ (grifou-se)

399. Marcos Evandro Cardoso Santi, em digressão a respeito dessa expressão constitucional peculiar, registra que na CPMI do caso PC/Collor¹⁷⁷ o Sen. José Paulo Bisol *costumava comparar o papel e as funções de uma comissão parlamentar de inquérito com os do juízo de instrução existente na organização judiciária italiana, o qual norteia o a Lei do Juiz das Garantias:*

(...) poder-se-ia comparar os seus trabalhos ao inquérito policial, residindo a diferença básica no fato de que à comissão estariam adicionados poderes de investigação próprios de juízes, e não os dos delegados de polícia, por isso se assemelhando a juízo instrutório.

400. A respeito deste assunto, assim nos explica Miguel Reale:

(...) as Comissões Parlamentares de Inquérito, armadas de poder jurisdicional, tiveram acrescida sua competência investigatória, atingindo, como já observei, o plano dos bens e atividades privadas (questões estas antes sujeitas a dúvidas), mas, em compensação, somente podem exercer o poder outorgado em havendo prévia *situação jurídico-factual concreta* sobre a qual incida a norma legal própria importando em consequências *de iure*. A apuração dessas consequências, em se tratando de uma CPI, não consubstancia, porém, uma *sentença*, pois, conforme estatui o citado § 3º do Art. 58, *in fine*, as conclusões, se for o caso, serão 'encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores'.¹⁷⁸

401. A Constituinte foi formada, em boa parte, por legisladores versados em Direito, com a contribuição de juristas e técnicos diversos, num período pós-ditatorial em que se visava a limitar toda sorte de arbítrio e fortalecer a democracia. É razoável presumir que não houvesse essa noção do sistema acusatório norteador do processo penal?

¹⁷⁶ EHRMANN, The duty of disclosure in parliamentary investigation.

¹⁷⁷ Criada pelo RQN nº 52/2019 para apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal.

¹⁷⁸ MIGUEL REALE, **Questões de Direito Público**, [s.l.]: Editora Saraiva, 1997.

402. Em nossa visão, não se pode imputar, sem maior reflexão, um erro ao texto¹⁷⁹, porquanto isso poderia nos levar a voluntarismos abusivos e deletérios que culminariam em limitar indevidamente o alcance da norma jurídica constitucional. O poder investigativo próprio de autoridade judicial é o meio para apuração do fato determinado e, como vimos, este constitui o coração de uma CPI; limitar esse poder, a partir de interpretações voluntaristas e desconectadas do funcionamento real de uma CPI, leva, em última análise, à sua morte, impedindo os cidadãos de conhecerem os fatos e o Parlamento de exercitar a sua independência e autonomia em relação aos demais Poderes, com os quais igualmente é harmônico.

403. Dessarte, o intérprete extrair o significado normativo do texto escrito **como ele está posto**, valendo-se naturalmente de recursos lógico-sistemáticos e teleológicos, razão pela qual nos parece ser necessário um esforço interpretativo que considere essa expressão como uma realidade posta.

404. Pense-se: como seria se os juízes efetivamente dispusessem de poderes de investigação? Esta é a pergunta que, em nossa visão, deve ser feita para a mais adequada interpretação sobre o dispositivo constitucional em apreço.

405. Conquanto as CPIs não julguem, não condenem, não realizem prisões (exceto em flagrante delito¹⁸⁰), elas certamente proferem seu parecer a respeito dos eventos investigados,

¹⁷⁹ A esse respeito, chega-se até a certa desqualificação da atividade dos Parlamentares em uma CPI, v.g. a posição de Eduardo de Lima e Flávia da Pieve: (...) *determinados atos são tipicamente e exclusivamente jurisdicionais e jamais poderiam ser praticados pelos parlamentares, membros das referidas comissões, que não estão tecnicamente habilitados a desempenhar, em sua plenitude, poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, tal como os magistrados*. DE LIMA, Eduardo Martins; DA PIEVE, Flávia Cristina Mendonça Faria, Poderes E Limites Das Comissões Parlamentares De Inquérito No Brasil, **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 2, n. 2, p. 187–205, 2016.

¹⁸⁰ A esse respeito, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido somente a prisão em flagrante delito por CPI:

As comissões parlamentares de inquérito e a prisão. Têm as comissões Parlamentares de Inquérito '... poderes de investigação próprios das autoridades judiciais' (CF, art. 58, § 3º). No exercício desses poderes, tais comissões devem respeitar os mesmos limites formais a que estão submetidos os membros do Poder Judiciário, quando da instrução de processo criminal. Leio, na Constituição Federal: 'Art. 5º (...) LXI - ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei'. Assim, somente em duas situações é admitida a prisão: (a) flagrante delito; (b) ordem judicial. A única exceção admitida é a relativa à 'transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei'. CPI não tem o poder de prisão. O Tribunal, em Sessão Plenária, já decidiu ser exclusivo de membros do Poder Judiciário, salvo o estado de flagrância, a decretação de prisão (MS. 23.452, Celso de Mello). Há outros precedentes (HC 71.279, Celso de Mello, HC 79.563, Marco Aurélio; HC 71.039, Paulo Brossard). (HC 79.790, rel. min. Nelson Jobim, decisão monocrática, julgamento em 23-11-1999, DJ de 26-11-1999.)

Numa CPI, se houver a prática de algum delito, como o crime análogo ao falso testemunho ou do impedimento dos trabalhos do Colegiado, prescritos pela LCPI, tal prisão em flagrante poderia ser realizada por qualquer Parlamentar (ou, aliás, por qualquer do povo) no recinto. Contudo, tem-se considerado que a ordem de prisão formalmente emanada pela CPI, a ser cumprida pela Polícia Legislativa, caberia exclusivamente ao seu Presidente, que proferirá decisão fundamentada a ser encaminhada à Polícia da Casa, a qual, então, lavrará o auto de prisão

inclusive imputando indiciamentos ao cabo¹⁸¹ - tanto é verdade que a Lei nº 1.579/1952, o RISF e o RICD valem-se até hoje da expressão *indiciados* ao lidar com as pessoas cujas condutas passam a ser eventualmente objeto de delibação de uma CPI.

em flagrante, em constatando os requisitos para tanto. Em se tratando da conduta delitiva análoga ao falso testemunho, tem-se recomendado que os Presidentes oportunizem sempre à testemunha a possibilidade de retratação e, em não havendo tal retratação, estaria autorizado o Presidente determinar a prisão em flagrante, evidentemente se constatada clara omissão ou contrariedade à verdade pela testemunha, adequadamente evidenciada a partir dos elementos até então colhidos pela CPI. Embora tenha se recomendado tal cautela, é comum que os Membros descontentes com determinado depoimento tentem a todo momento incitar o Presidente do Colegiado a prender a testemunha em flagrante, um evento traumático e raro na CPI.

O procedimento supra descrito foi o adotado v.g. na prisão do depoente Roberto Dias na CPI da Pandemia e tem sido sempre recordado nos depoimentos cuja situação de flagrância, sobretudo pelo delito análogo ao falso testemunho, tenha maior probabilidade de se configurar, algo que deve ser levantado previamente pela Secretaria do Colegiado, para que se houver eventual determinação da prisão pelo Presidente (medida sempre indesejada), haja mínimo preparo para que todo este iter seja cumprido com o auxílio da Polícia Legislativa.

¹⁸¹ A respeito da possibilidade de indiciamentos por CPI, há **precedente favorável** nestes termos:

Eventual impugnação às conclusões de qualquer CPI deverá formalizar-se, quando for o caso, perante os próprios destinatários das comunicações encaminhadas por aquele órgão de investigação parlamentar, em cujas atribuições inclui-se o poder de indiciar as pessoas supostamente envolvidas com os fatos objeto do inquérito legislativo. Não é por outra razão que a legislação pertinente às Comissões Parlamentares de Inquérito refere-se, expressamente, à figura do “indiciado”, como se vê, p. ex., das regras inscritas nos arts. 2º e 3º, ambos da Lei nº 1.579/1972, alterada pela Lei nº 10.679/2003 e pela Lei nº 13.367/2016. Vale registrar que esse estatuto de regência, próprio dos órgãos de investigação legislativa, qualifica-se como verdadeira “lex specialis”, motivo pelo qual não se mostra aplicável às Comissões Parlamentares de Inquérito em geral a regra inscrita no art. 2º, § 6º, da Lei nº 12.830/2013, pois a matéria disciplinada neste último diploma legislativo concerne, exclusivamente, ao ato de indiciamento, “privativo do delegado de polícia”, praticado no contexto de uma dada investigação criminal (“informatio delicti”), de todo inconfundível com o poder de indagação e de pesquisa que a CPI – pautada pelo fato determinado que motivou a sua criação – exerce no âmbito do inquérito legislativo. A qualificação de alguém, portanto, em sede de inquérito parlamentar, como indiciado – figura jurídica essa reconhecida, pelo magistério da doutrina, como adequada e pertinente ao modelo institucional das CPIs (LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES, “Comissões Parlamentares de Inquérito – Poderes de Investigação”, p. 147/153, 2001, Juarez de Oliveira; UADI LAMMÊGO BULOS, “Comissão Parlamentar de Inquérito – Técnica e Prática”, p. 75/87, 2001, Saraiva; JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA, “Comissões Parlamentares de Inquéritos”, p. 63/67, 1999, Ícone Editora; ALEXANDRE ISSA KIMURA, “Comissão Parlamentar de Inquérito – Teoria e Prática”, p. 70, item n. 3.4, 2001, Juarez de Oliveira; JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, “Comissões Parlamentares de Inquérito – Poderes e Limites de Atuação”, p. 245/248, item n. 1.3.2, 2004, Fabris Editor; ODACIR KLEIN, “Comissões Parlamentares de Inquérito – A Sociedade e o Cidadão”, p. 46/49, item n. 4, 1999, Fabris Editor, v.g.) – tem o único significado de destacar, de identificar e de individualizar aquele que, por ostentar a condição de suspeito, teria participado ou concorrido para a produção de evento configurador do fato determinado, cuja ocorrência justificou a instauração da investigação pelo Poder Legislativo (CF, art. 58, § 3º). Cabe advertir, de outro lado, que o indiciamento de eventuais responsáveis pelo fato determinado a que alude o texto constitucional não obriga nem vincula a Polícia Judiciária ou o Ministério Público no que se refere à instauração, por eles, de “persecutio criminis”, considerada a ampla autonomia que há entre o inquérito parlamentar, de um lado, e os procedimentos de investigação penal, de outro, como tem reconhecido, em diversos julgamentos (MS 23.639/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), o Supremo Tribunal Federal: “AUTONOMIA DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR

Porém, há igualmente **precedente em sentido contrário**, nestes termos:

Se à CPI são atribuídos os poderes investigatórios da autoridade judiciária, é certo que a comissão parlamentar também se encontra sujeita a determinados limites constitucionais e legais, dentre os quais a observância do foro por prerrogativa de função que assiste aos magistrados, segundo a base dada pelo art. 96, III, da Constituição Federal (...). Assim, ainda que constatada pela CPI a possível prática de ilícito penal por parte de magistrado, poderá aquela, tão-somente, encaminhar os respectivos autos ao Tribunal a que vinculado o magistrado, sendo-lhe vedado o ato formal de indiciamento, o qual é privativo do órgão competente para o julgamento. Embora tratando da matéria sob o enfoque da prerrogativa de foro dos parlamentares (...). A jurisprudência do Supremo

406. Com esse entendimento, necessário encarar essa aparente atipicidade da expressão *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais* **como se ela fosse uma tipicidade das nossas CPIs** no paradigma traçado pelo nosso Constituinte, de modo a ser indispensável ao intérprete considerá-la, inclusive, **em sua literalidade**, ainda que encerre a possibilidade de uma espécie de Super Juiz teoricamente inadmissível no processo penal.

407. Interpretar tais poderes de um modo diverso do que está expresso na CF pode nos levar a cortar as CPIs dos meios essenciais ao cumprimento de seu fim constitucional - e isso parece que vem acontecendo, seja com a limitação das prerrogativas das minorias após a CPI instalada, seja com certa abrangência eventualmente extravagante à chamada *cláusula de reserva de jurisdição*, a qual é discutida a partir do parágrafo 1067 (p. 259).

408. Por fim, ao tratar da gênese do texto do art. 58, §3º, da CF/1988, mencionamos que na fase de *Plenário*, a redação final do *Projeto de Constituição* trocou o verbo *gozar* pelo verbo *ter* em relação aos poderes de autoridades judiciais que as CPIs possuem. A Constituição Portuguesa, que parece ter inspirado a Constituinte, vale-se do verbo *gozar* - mais preteritamente, a Constituição Italiana dispunha que uma *comissione d'inquesta* procede às investigações e aos exames com os mesmos poderes e as mesmas limitações da autoridade judicial.

409. Quem *goza* de algo, não tem algo, *toma emprestado*. Quem *tem* algo, efetivamente é o dono. *Gozar* liga-se a usufruto, não à propriedade ou posse plena; ao passo que *ter* implica titularidade, relação direta, não concessiva, entre os poderes de autoridade judiciária e as CPIs. Ou seja, as CPIs não têm poder de autoridade judicial para investigar por que o Judiciário lhes deu por empréstimo esses poderes, podendo assim amplamente limitá-los, mas porque a CF/1988 determinou que as CPIs tenham esses poderes. E é com esse entendimento que compreendemos que transplantar limitações dos poderes das CPIs portuguesas (que *gozam* desses poderes) para as CPIs brasileiras (que *têm* esses poderes, em razão de uma mudança deliberada do texto na Constituinte) não nos parece adequado.

Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a atividade tipicamente jurisdicional do magistrado é absolutamente imune à investigação realizada pelas comissões parlamentares de inquérito. (HC 95.259-MC, rel. min. Eros Grau, decisão monocrática do Min. Presidente Gilmar Mendes, julgamento em 7-7-2008, DJE de 4-8-2008.)

2.5.2.2. *Elemento nº 6 - Poderes outros previstos nos regimentos das respectivas Casas:*

410. Consta que as CPIs terão *poderes (...) outros previstos nos regimentos das respectivas Casas*.

411. É necessária a leitura com clareza: há um mandamento constitucional para que os regimentos do Congresso, da Câmara e do Senado estabeleçam outros poderes para as CPIs, determinação esta que não nos parece corretamente cumprida, diante da insipiência com que o RCCN, RISF e RICD têm lidado com esses colegiados.

412. Além da preferência em modificar a Lei nº 1.579/1952 em detrimento dos regimentos,¹⁸² verificam-se poucas normas regimentais específicas de CPIs, sequer tangenciais quanto às suas prerrogativas já sedimentadas pela jurisprudência, o que acaba por nos levar a uma regulação desses órgãos que classificamos como caótica.

413. Quanto aos limites dos poderes das CPIs a serem fixados nos regimentos, assim assevera o Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, para quem os regimentos deveriam dispor somente sobre temas de investigação e provas em cumprimento à moldura constitucional:

Daí entendermos que, **se os regimentos dispuserem sobre meios de investigação e prova, atenderão bem ao comando constitucional que visam a integrar**. Se dispuserem sobre temas não relativos à investigação e provas, desbordarão dos limites de autorização constitucional, sendo, nestes tópicos, inválidos.¹⁸³ (grifou-se)

414. Prossegue o i. doutrinador, destacando que os poderes de investigação de uma CPI não podem ser considerados inerciais, mas que devem permitir *a iniciativa e a decisão sobre as provas pertinentes*:

Nosso ponto de vista é de que **estes outros poderes não podem ser senão de investigação**. O escopo constitucional das Comissões de Inquérito do Parlamento é este: investigar. Não lhes cabe processar, responsabilizar, punir, adotar resoluções com força de norma ou de sentença, ou realizar atividades outras que não investigatórias. Para tanto, valha a dicção da parte final do art. 58 § 3º: ‘sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores’.

Cumpre notar que **os regimentos não exercem normatização inútil quando regram os poderes de investigação das Comissões, pois podem dar-lhes contornos específicos em relação àqueles dos juízes. O poder de investigação das autoridades judiciais é amplo porque não lhe são**

¹⁸² A esse respeito, percebe-se que a Lei de CPIs sofreu alterações 2006 e 2016, bem como nesse período houve a Lei nº 10.001/2000. Ao passo que dispositivos específicos sobre CPIs, no RCCN, datam de 1970, no RISF, datam de 1970 - ou seja, da normativa original de tais diplomas -, e no RICD, embora datem de 1988, nada existe de alvissareiro às minorias parlamentares em CPIs.

¹⁸³ GONCALVES, Luiz Carlos Dos Santos, **Comissoes Parlamentares de Inquerito: Poderes de Investigação**, São Paulo: Juarez De Oliveira, 2001, p. 51.

oponíveis resguardos da privacidade ou intimidade, ou exigência de prévios controles. Por outro ângulo, todavia, é limitado, como se exporá adiante. O fato de se dar sob regime de contraditório, traz para este poder características de subsidiariedade, complementaridade e oportunidade e, ainda, limitações de objeto. **Para o pleno exercício de sua atividade fiscalizadora, é necessário um poder de investigação que não seja ‘inercial’, secundado e complementar, mas que permita a iniciativa e a decisão sobre as provas pertinentes ao tema em apuração.**¹⁸⁴ (frifou-se)

415. Filiamo-nos à posição do referenciado doutrinador e acrescentamos o seguinte: na medida em que a CF/1988 se valeu da expressão determinativa *terão poderes*, não haveria espaço para o Parlamento hesitar, porque foi fixada a compulsoriedade de que os regimentos tragam consigo outros poderes das CPIs. Há um desconhecimento das normas regimentais e como elas impactam no funcionamento de uma CPI. Regimentos internos do Parlamento que contemplem normas as quais se revelam, no efetivo funcionamento de um inquérito parlamentar, contra investigativas certamente não estarão a cumprir o mencionado mandamento constitucional.

416. Por outro lado, considerando que as normas regimentais possuem, por sua natureza, um conteúdo introverso, voltando-se hodiernamente para dentro do órgão regulado, no caso das CPIs há algo relativamente exótico: normas de CPIs possuem conteúdo significativamente extroverso, voltando-se para fora do Parlamento, na medida em que costumam afetar diretamente a esfera de direitos de terceiros, restringindo liberdades e privacidades, dissociando-se da regulação apenas dos modos de proceder dos parlamentares que as compõem.

417. Ainda, por se tratar de projetos de resolução, essas normas não passariam pelo crivo do Executivo na sanção ou veto, sequer da outra Casa, em se tratando do RICD e do RISF, circunstâncias que evidenciam a preocupação da CF com a necessidade de que as CPIs tenham previsões específicas e fortes, a serem cumpridas independentemente da aquiescência prévia do Poder Executivo, ainda que isso nos imponha a convivência, relativamente heterodoxa, com normas regimentais excêntricas, que interferem nas esferas individuais como se fossem lei ordinária geral e abstrata.

418. Trata-se, pois, efetivamente de uma determinação constitucional para que os regimentos internos das Casas do Congresso disponham de *normas regimentais - exóticas - de conteúdo extroverso*, e lidem especificamente com a realidade das suas CPIs, sem delegar tal regulação a diplomas outros ou a normas gerais a respeito do funcionamento das comissões e do plenário, uma ordem da CF que, mais uma vez, aparenta-se até hoje, mais de três décadas e meia do

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 53.

advento da CF, inadimplida. Esses temas são tratados com maior profundidade a partir do parágrafo 138 (p. 579).

2.5.3. *Terceiro Aspecto: De Fins*

419. Em relação aos **fins**¹⁸⁵ da CPI, constam três elementos, os dois primeiros de ordem imediata, o último de ordem mediata¹⁸⁶: (i) a própria apuração, imediata, de fato determinado e por prazo certo, ao mesmo tempo elemento de origem e de fim; (ii) o encaminhamento, imediato, de conclusões ao Ministério Público; e (iii) a promoção, mediata, da responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

2.5.3.1. *Elemento nº 7 – Apuração (imediata) de fato determinado e por prazo certo:*

420. A apuração dos eventos e no tempo consignado não somente encerra aquilo que deve constar no requerimento que dá origem à CPI, mas também a sua finalidade, diante do uso da preposição *para*, de índole finalística, na expressão: *para a apuração de fato determinado e por prazo certo*. A CF/1988 deu, assim, expressamente essa finalidade às CPIs e, conforme consignado por Paulo Brossard, *quem quer o fim dá os meios*:

O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo. **Quem quer**

¹⁸⁵ Compreendido o termo *fim* como o objetivo cumprido de uma CPI.

¹⁸⁶ Os termos mencionados – mediato e imediato – são utilizados no sentido de ausência de mediação por terceira pessoa ou órgão que não a própria CPI. À toda evidência, promover a responsabilidade criminal e civil em relação a eventos ligados ao fato determinado apurado pela CPI caberá aos interessados legalmente legitimados para tal, mormente a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público, de modo que essa responsabilidade é promovida por meio de outro órgão que não o próprio colegiado, ainda que tal órgão seja autônomo e independente. É nesse sentido que se considera esse último elemento como mediato. Ainda que (a promoção da responsabilidade) se trate de uma atribuição autônoma à CPI, despicando seria que fosse isso consignado no dispositivo constitucional, porquanto os direitos e deveres dos mencionados legitimados (*e.g.* AGU e MP) já estão presentes noutros dispositivos da CF/1988 ou em legislação própria.

E, por isso, que se compreende que este constitui um elemento próprio das CPIs, na medida em que conformará igualmente todos os seus demais elementos, em especial, os elementos de *meios*, trazidos, pela primeira vez, pela CF/1988, absolutamente ausentes nas Constituições anteriores. Se a CF/1988 estabelece que o Ministério Público, recebe as conclusões da CPI, para *promoção da responsabilidade civil ou criminal dos infratores*, isso significa que o colegiado, ao longo dos seus trabalhos, para um relatório robusto, tenha desenvolvido, por seus *meios*, uma investigação efetiva, suficiente para angariar elementos que conduzam à responsabilidade civil ou criminal que eventualmente estiver ligada ao fato determinado.

E o que tem sido feito para dar guarida a esses elementos pertinentes aos *meios* de uma CPI e, mesmo, enquanto reconhecimento de que um dos seus *fins*, constitucionalmente previsto, ainda que de modo *mediato*, serve *para promoção da responsabilidade civil e criminal*? Em nossa visão, ainda muito pouco, o que se liga diretamente aos mistérios sobre os quais tratamos na próxima sessão: não considerar as CPIs como parte de um processo legislativo, ainda que anômala (e de um processo que imprescinde de modificações estruturais para cumprimento do seu papel concretizador de direitos fundamentais); a não percepção de que as CPIs hoje são um direito de minoria parlamentar efêmero, defendido apenas até a instalação; e a ausência de compreensão que as CPIs – talvez a peculiaridade do caso brasileiro – encerram um poder-dever semitípico do Parlamento, consistente na realização da atividade não meramente fiscalizatória, mas de investigação – e de investigação criminal, inclusive.

o fim dá os meios. A comissão parlamentar de inquérito, destinada a investigar fatos relacionados com as atribuições congressuais, **tem poderes iminentes ao natural exercício de suas atribuições**, como de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade. (grifou-se)¹⁸⁷

421. Verificar se esses meios hoje estão postos adequadamente ao Parlamento ou se sofrem algum tipo de restrição indesejável é um assunto que se impõe, porque sem os meios constitucionais, não há como o inquérito parlamentar atingir o seu fim constitucional.

422. Há casos de CPIs que encerraram sem a aprovação de um Relatório Final, por excesso de prazo¹⁸⁸ - ou mesmo avalizando um relatório de apenas três páginas¹⁸⁹; não podemos considerar que essas CPIs tenham cumprido, ao menos em sua inteireza, a finalidade que a CF lhes prescrevia, e talvez sirvam como exemplos, patológicos, a serem estudados para perscrutar a causa de sua frustração ainda que parcial, bem como quais medidas seriam possíveis para que as CPIs ulteriores tenham mais condições de cumprir o seu mister.

2.5.3.2. Elemento nº 8 – Encaminhamento (imediato) de conclusões ao Ministério Público:

423. Consta do dispositivo em estudo a expressão *sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público*. Não há um dever de as CPIs encaminharem conclusões ao Ministério Público; impor isso a tais colegiados afetaria o equilíbrio e a harmonia entre os Poderes, porquanto, noutro giro, conferiria ao Ministério Público o direito de exigir peremptoriamente, em relação às CPIs (que são *longa manus* do Congresso) e ao Congresso, duas coisas: conclusões e o encaminhamento destas conclusões.

424. Assim como o Supremo definiu que as CPIs não podem exigir do Ministério Público uma espécie de prestação de contas, conforme ADIN 5351, o contrário igualmente seria dissonante do modelo de Estado Democrático de Direito estabelecido pela CF.

425. Isso certamente obstaculizaria a liberdade e a autonomia de que deve gozar o inquérito parlamentar, que é uma investigação efetiva, não um simulacro de. Inobstante isso, se houver conclusões e se essas conclusões resultarem na apuração do fato determinado, ousa-se dizer que

¹⁸⁷ (HC 71.039, rel. min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-1994, Plenário, DJ de 14-4-1994.) No mesmo sentido: RE 194.346, rel. min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 3-8-2009, DJE de 18-9-2009; AC 2.394-MC, rel. min. Presidente Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 7-7-2009, DJE de 5-8-2009.

¹⁸⁸ EXEMPLOS DE CPIS

¹⁸⁹ Esse foi o pitoresco caso da CPMI-VEGAS, em que terminou por ser aprovado o Relatório Final do Dep. Lus Pitiman, com apenas 3 páginas, o qual basicamente atestava que as investigações haviam sido inconclusivas e delimitava o encaminhamento do acervo às autoridades competentes cf. parágrafo 50, p. 24.

haverá, como regra, um poder-dever da CPI e do Parlamento do encaminhamento das conclusões e do acervo documental a ela vinculado ao Ministério Público, na medida em que a CF tende a não admitir desperdícios, diante da prescrição do princípio da eficiência.

426. Esse direito da CPI, em tais condições, como regra, transmuta-se igualmente em uma obrigação, porque não encaminhar tais conclusões e documentos – logo, no caso hipotético, houve conclusões e a CPI apurou o fato determinado - seria desperdiçar o trabalho dos membros e servidores envolvidos naquele inquérito parlamentar, custeado por recursos do contribuinte, bem como fazer com que adormeçam, nos arquivos do Congresso, dados e documentos que talvez não tenham sido adequadamente processados pela CPI¹⁹⁰, mas que ainda poderão nutrir o *parquet* de elementos eventualmente essências para o oferecimento de denúncias ou ajuizamento de ações civis públicas importantes à sociedade.

427. Não é por outra razão que José Afonso da Silva, reputa tais expressões como o *remédio* constitucional para o mal da ineficácia jurídica das conclusões das CPIs, classificando as suas conclusões como *decisões definitivas, cuja executoriedade independe de apreciação ou aprovação de outro órgão*.

2.5.3.3. Elemento nº 9 – Promoção (mediata) da responsabilidade civil ou criminal dos infratores

428. Acrescida à expressão consignada anteriormente, consta outra iniciada pela preposição *para*, novamente indicando finalidade ou propósito da comissão: *para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores*.

429. Quem promove responsabilidade civil ou criminal de infratores não é a CPI, é regra-geral¹⁹¹ o Ministério Público; as CPIs podem até produzir indiciamentos, mas não desempenham qualquer papel na persecução criminal ou civil. Mas a própria CF, neste dispositivo, promove um acoplamento entre o processo legislativo das CPIs¹⁹², com todas as suas especificidades, às duas outras formas mais conhecidas de processo: o processo penal e o processo civil, *in casu*, o coletivo.

¹⁹⁰ A experiência prática nos mostra que algumas CPIs não têm conseguido adequadamente processar todo o acervo documental e de dados que recebem; os prazos são exíguos, os recursos humanos e tecnológicos são limitados, os temas são complexos e o acervo tende a ser vasto. Isso resulta em volume significativo de documentos que poderiam ser de interesse do Ministério Público, mas que, por vezes, perecem nos arquivos, gerando até mesmo dificuldades nos armazenamentos.

¹⁹¹ Diz-se que esta é a regra-geral diante da existência das ações penais privadas (art. 100, CPP) ou públicas subordinadas à representação (art. 24, CPP), bem como do rol de legitimados para a promoção das ações civis públicas na forma do art. 5º da Lei nº 7.347/1985.

¹⁹² A respeito das CPIs como parte do processo legislativo, vide parágrafo 224 em diante (p. 1013)

430. Num mundo ideal, em havendo responsabilidades a serem depuradas - *e.g.* cíveis e criminais, a CPI elucida o fato determinado, encaminha conclusões e documentos ao Ministério Público que, analisando o acervo, oferece denúncia criminal e ajuíza ação civil pública, tudo isso direta e exclusivamente a partir dos elementos colhidos pela CPI. É por esse motivo que a matriz constitucional vigente estabelece expressamente como finalidade da CPI, também, apurar *responsabilidade civil ou criminal dos infratores*, mas de moro mediato.

431. Em outras palavras, quem promove essa responsabilidade é o MP, mas quem apura inicialmente essa responsabilidade é a CPI. Esse aspecto, das CPIs como efetivas promotoras de investigações criminais - e, num contexto mais amplo, cíveis e administrativas -, parece-nos razoavelmente negligenciado pela doutrina.

432. A CF estabelece em seu texto expresso, sim, o fim (mediato) das CPIs de promover responsabilidade civil e criminal, e isso tem sido negligenciado pela doutrina. Qual a repercussão desta compreensão para o funcionamento das CPIs é o que veremos mais adiante.

2.6. O art. 47 da CF/1988 e o Princípio da Colegialidade enquanto *Miragem do Constitucionalista*

433. Todavia há outro dispositivo constitucional que merece atenção neste Capítulo.

434. O art. 47 da CF/1988 estabelece: *salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.*

435. Numa leitura preliminar, o mencionado dispositivo determinaria que toda deliberação em uma CPI estaria submetida, pelo menos, ao quórum de maioria simples e isso poderia ser visto por alguns como um entrave à conferência de prerrogativas, além da voz, a grupos parlamentares minoritários após a instalação. Se fosse extrapolada tal interpretação, poder-se-ia concluir que a CPI somente deliberaria em uma reunião formal sujeita ao quórum para a votação de maioria absoluta e para aprovação de maioria simples.

436. A doutrina parece assimilar o princípio da colegialidade às CPIs nesses termos, vedando deliberações que não sejam majoritárias, a exemplo do pensamento de Ricardo Guanabara¹⁹³ e de Francisco Rodrigues da Silva¹⁹⁴.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 79.

¹⁹⁴ FRANCISCO RODRIGUES DA SILVA, **CPIs federais, estaduais, municipais: poderes e limitações**, Recife: Edições Bagaço, 2000, p. 78.

437. Feito o breve adendo, força reconhecer que as normas regimentais sobre deliberações de comissões do Senado refletem esse dispositivo - por maioria simples e, se terminativas, tomadas pelo processo nominal (art. 109, RISF), assim como as da Câmara (art. 56, RICD).

438. Não compreendemos ser esta a melhor intelecção da norma (geral) contida no art. 47 da CF/1988 em cotejo com a norma (específica) do art. 58, §3º a respeito de CPIs. E nossos argumentos vão além do princípio da especialidade, em que a norma especial prevalece sobre a norma geral.

439. Inicialmente, é importante o presente adendo - adiantando um pouco o assunto a ser abordado adiante enquanto *terceiro paradigma*: Alemanha e Portugal possuem normas constitucionais muito similares ao nosso art. 47, a determinar que as deliberações do Parl

440. amento se realizem por maioria simples¹⁹⁵. Mas, a despeito de tais normas constitucionais, esses países conferem, por meio de normas infraconstitucionais, poderes para que as minorias qualificadas determinem, a seu exclusivo critério, independentemente da vontade da maioria, a realização de convocações e requisições de documentos.

441. À primeira vista, tais normas podem parecer uma subversão do rito deliberativo-constitucional nesses países, mas, no fundo, apenas firmam as comissões de investigação como um verdadeiro direito público subjetivo de minoria parlamentar, tal como reforçado pela jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal. Nos mencionados países, as leis infraconstitucionais que garantiram proteção às minorias parlamentares (e às suas decisões) *ex post* instalação foram encaradas como naturalidade, e a razão deveria ser simples: uma norma constitucional geral - de deliberação no Parlamento - não pode calar a norma constitucional específica - da CPI e de seus objetivos.

442. Ao abordar o princípio da colegialidade, o Prof. Uadi Lammêgo Bulos reconhece que as minorias *têm o direito de se manifestar (...) sem que fique prevalecendo, unicamente, a vontade da maioria*:

O objetivo do princípio da colegialidade é estabelecer a primazia da vontade predominante no Parlamento.

Significa dizer que uma CPI não pode ser fruto da deliberação de vozes isoladas, porque o mister fiscalizatório não pertence ao parlamentar, individualmente tomado, mas sim ao corpo legislativo como um todo.

¹⁹⁵ O art. 116.º, da Constituição da República Portuguesa estabelece que *as deliberações dos órgãos colegiais são tomadas com a presença da maioria do número legal dos seus membros*. Realizam-se à pluralidade de votos, *salvo nos casos previstos previstos na Constituição, na lei e nos respectivos regimentos*. dos votos emitidos, desde que esteja presente a maioria dos Deputados em efetividade de funções.

Ao mesmo tempo, as correntes minoritárias também têm o direito de se manifestar, sem ficar segregadas dos grandes debates, sem que fique prevalecendo, unicamente, a vontade da maioria.

Busca-se, assim, o equilíbrio de forças, em nome da representatividade popular.

E as comissões parlamentares de inquérito, conforme vimos ao estudar as suas características, são órgãos colegiados, dotados de poderes instrutórios, jamais centros de conluio ou redutos de deliberações monocráticas, onde a opinião de um prevalece sobre o querer dos demais.¹⁹⁶

443. Contudo, o estudo do ilustrado doutrinador, para quem o constituinte incutiu a ideia, *de modo inequívoco*, de que *a vontade majoritária era a única que deveria prevalecer no ato de implantação e desenvolvimento dos trabalhos de uma CPI*¹⁹⁷, não parece abordar a dinâmica prática das CPIs e a contradição existente entre um direito de minoria parlamentar que, em seu exercício, amplamente tem se submetido às deliberações tomadas pela maioria.

444. A vontade de uma CPI é expressa em votação de Requerimentos; se a votação é sempre majoritária, a vontade da minoria nunca prevalece.

445. Com esse entendimento, uma interpretação restritiva do art. 47 da CF/1988 pode ser sintomática do que classificamos como *miragem* do constitucionalista - uma exegese mais fechada decorrente da compreensão equivocada sobre a prática do Parlamento e das CPIs de um modo geral, a qual prejudica o cumprimento da função constitucional das CPIs. Isso se deve a diversas razões: (i) relevante parte das decisões nas comissões e no plenário são tomadas mediante votação pelo *processo simbólico*, lastreada em listas de presença que podem não espelhar aqueles que efetivamente estejam na sala de sessões no momento deliberativo; (ii) muitas decisões sobre Requerimentos em CPIs, assim como em outras comissões, são feitas em globo, não se votando de modo específico um requerimento, mas muitos Requerimentos em conjunto; (iii) a colegialidade tem sido compreendida como um princípio, não se manifestando como tudo ou nada; (iv) a preservação das minorias parlamentares é um princípio – expresso, no RISF - que norteia a aplicação das demais normas regimentais e deveria ser norte interpretativo das CPIs; (v) os regimentos estabelecem certas normas contramajoritárias que em tese feririam a interpretação mais fechada do art. 47; (vi) o art. 58, §3º é norma específica que deveria prevalecer em relação à interpretação mais fechada do art. 47; (vii) a interpretação mais fechada do art. 47 em relação à atividade das CPIs vai de encontro ao caráter inclusivista da CF/1988; e (viii) outros países contemplam disposição constitucional similar e, ao mesmo tempo, convivem com normas infraconstitucionais que conferem à minoria qualificada a

¹⁹⁶ BULOS, Uadi Lammêgo, **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**, São Paulo: Saraiva, 2001, p. 183.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 186.

possibilidade de, em certas oportunidades, ditar monocraticamente os rumos de uma comissão de investigação.

449. Quanto ao primeiro argumento - **votação pelo processo simbólico como regra geral** – são necessárias duas preliminares sobre a práxis do Parlamento: atualmente Câmara e Senado possuem tantas comissões permanentes e temporárias ativas que é impossível que os Parlamentares estejam presentes naquelas a que pertencem¹⁹⁸; e grande parte das votações ocorrem pelo processo simbólico, no qual apenas os Parlamentares que divirjam do que está a ser votado devem se manifestar, para que sua divergência seja registrada, não o contrário¹⁹⁹.

450. No processo simbólico, as listas de presença, refletidas nos painéis, garantem o cumprimento da regra da maioria simples nas votações e, por essa razão, é comum que boa parte dos Parlamentares não estejam presentes durante o escrutínio, nem que as matérias sejam efetivamente discutidas, como no caso relatado acerca da CPI do Futebol.

451. Caso se suscite que essa forma de votar - sem a presença efetiva dos Parlamentares, com base em listas de presença, sem debates - estaria errada, desalinhada da Constituição, seria

¹⁹⁸ Câmara, Senado e Congresso têm número significativo de comissões permanentes e temporárias, de modo que é humanamente impossível que os parlamentares acompanhem diretamente e na integralidade os trabalhos destas a que pertençam. Frequentemente os parlamentares podem ser membros de comissões que se reúnem concomitantemente, tendo de tomar a decisão trágica sobre qual delas atender¹⁹⁸. Poder-se-ia criticar o Congresso, mencionando que este deveria ter apenas tantas comissões quanto seus membros delas pudessem participar direta e permanentemente, mas a realidade é que haver tantas comissões temáticas, especiais e temporárias decorre, igualmente, de exigências da sociedade democrática e complexa. O Parlamento é o trevo dos grandes debates e a criação de cada vez mais comissões não diz respeito apenas a acomodações inerentes ao poder, negociações entre blocos, partidos e líderes por mais espaço nas Casas, mas igualmente aos anseios de uma sociedade cada vez mais sofisticada e desejanse que os temas que lhe são caros sejam objeto do diálogo legislativo. A tecnologia tem amenizado bastante essa tensão entre a participação direta do parlamentar e a demanda das comissões das Casas, inclusive por meio de normas incorporadas aos regimentos, em especial, a partir da pandemia que obrigou comissões e plenário a funcionarem de modo remoto.

No passado, como relatado na imprensa (<https://oglobo.globo.com/politica/senado-instala-maquina-de-ponto-nos-corredores-parlamentares-poderao-marcar-presenca-sem-entrar-no-plenario-23670158>), a ausência de meios tecnológicos e a necessidade de que as comissões funcionassem e votassem as matérias resultava até em lista de presença itinerantes, retiradas da sala de comissões e carregadas por assessores com vistas a garantir o quórum constitucional das votações. Isso é grave? Um pouco, mas é assim que algumas comissões podiam funcionar.

¹⁹⁹ A maioria das votações no Congresso e nas CPIs ocorre pelo processo simbólico, ou seja, os Parlamentares aprovam a matéria sem emitir um voto expresso, mas um voto tácito, na medida em que os que aprovam a matéria permanecem sentados, os pela objeção se levantam (art. 44, RCCN; art. 293, RISF; art. 185, RICD). O relatado caso da CPI do Futebol é um bom exemplo do que pode ocorrer na votação pelo processo simbólico em CPI, tendo gerado a intervenção do Presidente do Senado que em nossa visão s.m.j. não foi totalmente adequada, porquanto os requisitos da votação pelo processo simbólico haviam sido cumpridos (vide parágrafos 61 em diante, p. 26).

O processo simbólico se contrapõe ao processo nominal, em que cada Parlamentar tem de expressamente consignar o seu voto, seja por meio do painel ou mesmo falando. Contra o processo simbólico, os pedidos de verificação de quórum poderão fazer com que a votação realizada pelo processo simbólico seja repetida pelo processo nominal, e tais pedidos são feitos justamente quando há suspeita de que não haja no plenário Parlamentares suficientes para votar a matéria e aprová-la, prescrevendo os regimentos os legitimados para tais pedidos.

No Congresso, o Líder ou 1/6 de Senadores e Deputados pode pedir verificação de quórum (art. 44, RCCN); no Senado, um Senador mais três apoiantes, e aquele que solicitou a verificação deve continuar no recinto e votar, sob pena de configurar desistência, tema de situação exótica na CPMI das Fake News (art. 293, RISF); e, para a Câmara, um Deputado apoiado por seis centésimos dos membros da Casa ou Líderes que representem tal número.

caótico verificar seriadas votações nas comissões e no Plenário, por câmeras ou outros instrumentos, cotejando-as com as listas e as manifestações dos Parlamentares, e, por fim, declarar a nulidade de grande parte das votações do Congresso Nacional.

452. Os Regimentos, por meio da votação simbólica, habilitam o Parlamento a cumprir a sua função - assuntos que exijam maior aprofundamento serão debatidos e até, em algum momento, votados de maneira nominal, mas outros se submetem ao processo simbólico, naturalmente. O contrário inviabilizaria o funcionamento do Congresso considerando as atribuições dos Parlamentares em plenário, nas comissões e em seus gabinetes, e a sociedade tem demandado cada vez mais comissões temporárias ou temáticas, mais projetos aprovados, etc.

453. São as listas de presença que cumprem esse papel, assegurando que as votações saiam do mundo real e adentrem o do Direito, e sejam tomadas com respeito às exigências constitucionais de quórum *v.g.* art. 136 do RISF.

454. Em relação ao segundo argumento - **Requerimentos em CPIs decorrentes de votações em globo** -, frequentemente as reuniões de CPIs mais atribuladas são divididas em duas partes: uma deliberativa, para apreciar os Requerimentos pautados, e outra para um depoimento. Se o poder de pauta presidencial, como vimos, é quase sem limites, muitas vezes há acordo ou maioria para a aprovação de todos os Requerimentos pautados.

455. Nesse contexto, se há um depoimento na sequência e consenso (ou maioria consolidada) para a aprovação dos Requerimentos pautados, evidentemente que estes serão rapidamente votados, sem grandes debates, para que se tenha mais tempo para a parte do depoimento. Há até situações em que a CPI inicia os depoimentos, que exigem, no Senado e nas CPMIs, a presença apenas de Presidente e Relator - na prática, dois membros -, e suspenda rapidamente tal depoimento para votar, muito brevemente, uma série de Requerimentos pautados em globo.

456. Como vimos, a presença dos parlamentares em reuniões deliberativas das comissões em geral é, de certa forma, fluida, sem garantias, em que o painel prevalece ao registro verificável das câmeras e das notas taquigráficas.

457. As decisões tomadas por uma CPI não estão imunes a esse cenário e, além disso, são tomadas normalmente em globo, votando-se diversos Requerimentos de uma vez só.

458. Portanto, raramente os Requerimentos de uma CPI são votados de forma específica, um a um; a deliberação específica é uma ilusão. As votações dos Requerimentos em uma CPI são rotineiramente feitas de modo célere e em globo para que esta possa se dedicar aos depoimentos.

459. É importante consignar, entretanto, que a disponibilização prévia dos Requerimentos no sítio eletrônico da Comissão, para ciência de todos a respeito do seu inteiro teor, também tem sido a regra no Congresso.

460. No que concerne ao terceiro argumento, a **colegialidade tende a ser compreendida como um princípio**²⁰⁰ e, enquanto princípio, não se submete a uma lógica de tudo ou nada - isso é para as regras. Constitui-se num mandamento de otimização do sistema jurídico, a ser satisfeito na maior perspectiva possível, diante das outras circunstâncias do ordenamento, e das colisões com outros princípios igualmente relevantes.

461. A experiência nas CPIs demonstra que conferir algum poder decisório a uma minoria qualificada dentro desses colegiados após a sua instalação tende a viabilizar melhor o cumprimento do mister constitucional de que trata o art. 58, §3º. Não é razoável supor que o art. 47 tenha intencionado inviabilizar o cumprimento do papel constitucional de uma CPI.

462. Sobre o quarto argumento, da **preservação das minorias parlamentares como princípio e norte interpretativo nas CPIs**, verifica-se que o RISF traz interessantes disposições no art. 412, a tratar de princípios gerais de processo legislativo, mencionando a observância rigorosa das disposições regimentais e a impossibilidade de um acordo ou decisão do próprio plenário sobrepujar o regimento, exceto se tomada por unanimidade, resguardado um quórum mínimo de três quintos dos votos.

463. Esse mesmo dispositivo do RISF coloca a decisão colegiada como mais um dos princípios, assim como a preservação dos direitos das minorias e a prevalência da norma especial sobre a geral.

464. É claro que princípios são mandamentos de otimização do sistema, que não se aplicam numa lógica de tudo-ou-nada, mas na maior medida possível diante dos demais princípios e regras que compõem o ordenamento, podendo ser objeto de ponderação em relação a outros princípios.

465. Entretanto, a mencionada norma do RISF nos dá uma ideia a respeito da complexidade presente no processo legislativo que concomitantemente tem de acomodar os diversos interesses, das maiorias, das minorias, de partidos e blocos, e dos Parlamentares individualmente considerados.

²⁰⁰ (...) **PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE**. - O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquelas que importam na revelação ("disclosure") das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa. A legitimidade do ato de quebra do sigilo bancário, além de supor a plena adequação de tal medida ao que prescreve a Constituição, deriva da necessidade de a providência em causa respeitar, quanto à sua adoção e efetivação, o princípio da colegialidade, sob pena de essa deliberação reputar-se nula. (MS 24817, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03-02-2005, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-03 PP-00571)

466. O RICD não tem dispositivo similar a este do Senado, mas delimita a Maioria como o Partido ou Bloco Parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se Minoria a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da Maioria (art. 12). Definição similar a esta consta do RISF (art. 65).

467. Por outro lado, e este é o quinto argumento, **os regimentos já estabelecem normas contramajoritárias** que poderiam contrariar o art. 47.

468. Apesar de Parlamentos serem considerados órgãos em que a prevalência das maiorias sobre as minorias ocorre diuturnamente, a existência de normas nos regimentos com certo conteúdo contramajoritário, atribuindo a minorias qualificadas algum poder decisório importante, não é incomum quanto possa parecer.

469. O RCCN, por exemplo, determina que, à composição das comissões mistas, sempre seja acrescida uma vaga de titular e suplente, de preenchimento mediante rodízio pelas minorias parlamentares que não tenham conseguido representatividade mínima para participar do colegiado, disposição bastante importante e útil nas CPMIs (art. 10-A).

470. No Senado, o RISF estabelece que um terço pode (i) prorrogar a CPI (art. 152); (ii) apresentar proposta para transformar deliberativas em sessões de debates temáticos (art. 154, §7º); (iii) determinar votação plenária do encaminhar voto de aplauso em nome do Senado Federal, não apenas em nome do subscritor, quanto a acontecimentos de alta significância ou ato público (art. 222, §1º); e (iv) determinar a continuidade de tramitação de proposta que deveria ser arquivada por tramitar há duas legislaturas.

471. Um quarto, conforme o RISF, pode (i) propor urgência ligada à inclusão na ordem do dia de matéria pendente de parecer (art. 338, III) - aliás, nas comissões, uma decisão que cabe ao Presidente de ofício exclusivamente e ligada aos Requerimentos extrapauta de CPIs, simbolizando esse poder quase-absoluto do Presidente (art. 121); e (ii) propor a extinção desta mesma urgência (art. 352, II).

472. Por fim, um quinto, conforme o RISF, atualmente pode viabilizar o início de qualquer reunião de comissão (art. 108).

473. Na Câmara, o RICD determina que um terço pode (i) convocar reuniões extraordinárias das comissões (art. 46, §7º); (ii) requerer inclusão de matéria extrapauta nas comissões, condicionada à aprovação pela maioria absoluta (art. 52, §5º); (iii) requerer a transformação da sessão plenária da Câmara em Comissão Geral, para debater matéria relevante (art. 91, I); (iv) convocar sessão secreta (art. 92, I); (v) conferir efeito suspensivo a recurso em Questão de Ordem (art. 95, §9º); (vi) determinar a submissão de um requerimento de urgência ao plenário

(art. 154, II); e (vii) requerer apreciação preliminar do Plenário de Proposta de Emenda à Constituição inadmitida na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (art. 202, § 1º).

474. Ainda, um quinto, na forma do RICD, pode (i) determinar deliberação do plenário sobre reunião secreta (art. 92, II); e (ii) trazer emendas a proposições urgentes (art. 120, §4º).

475. Com esse entendimento, se os próprios regimentos já compreendem algumas normas de conteúdo contramajoritário a respeito de diversos outros temas, por qual razão não poderiam estipular tais normas em relação a um instituto tão importante para o sistema de freios e contrapesos como são as CPIs?

476. Sexto argumento: a especificidade do art. 58, §3º em face da generalidade do art. 47. As ideias apresentadas neste estudo - da imperatividade constitucional de normas que confirmem algum poder decisório às minorias parlamentares após a instalação de uma CPI - podem parecer contraditórias com a visão tradicional de que os Parlamentos, com seus regimentos, refletiriam órgãos, por sua natureza, absolutamente vassalos dos consensos majoritários. Tais visões podem defender que os Parlamentos, apesar de serem o *locus* do debate democrático, tem as suas decisões sempre sujeitas à colegialidade majoritária. Isso não deveria ser correto em relação às CPIs e no Estado Democrático de Direito, que deve algum respeito às minorias.

477. É noção basilar do direito que as normas especiais devem prevalecer sobre as gerais. Se uma interpretação da norma geral - como vimos, com carga principiológica - gera na prática uma disfuncionalidade das CPIs polêmicas, nas quais as minorias não conseguem obter as evidências de que necessitam para investigar, tal interpretação provavelmente será equivocada.

478. Entende-se que a norma geral da maioria simples, benéfica à maioria, deve ser compatibilizada com a norma específica de CPIs, benéfica às minorias.

479. Com esse entendimento, no contexto das CPIs, para não esvaziar o conteúdo da norma específica, benéfica à minoria, a norma geral, benéfica à maioria, deveria ser interpretada da maneira mais ampliativa possível de modo a beneficiar as minorias, sob pena de frustrar um direito que lhes pertence.

480. Isso nos leva à conclusão de que qualquer decisão de uma CPI brasileira não poderia ser adotada por um quarto ou menos dos Parlamentares. *A contrario sensu*, vale dizer que as determinações de uma CPI, exceto as sujeitas ao escrutínio exclusivo do Presidente, deveriam ser tomadas pelo consenso mínimo superior a 1/4 (um quarto) de seus membros. Por quê? Explica-se.

481. A maioria simples representará, no limite, um quórum de deliberação de metade da composição de um colegiado e um quórum de aprovação de metade destes Parlamentares presentes. Com esse entendimento, as aprovações refletirão, pelo menos, a posição de mais de

1/4 (um quarto) dos membros, se o quórum de deliberação for exatamente a metade dos membros do colegiado.

482. Exemplificativamente, uma CPI com 17 membros titulares, para votar, necessitaria de, ao menos, 9 parlamentares. Para aprovar um requerimento, ao menos 5 parlamentares deveriam se manifestar favoravelmente, de modo que o quórum mínimo para aprovação de um requerimento naquela CPI corresponderia por força do art. 47 a 5/17 (cinco dezessete avos) ou 29,47% para aquele colegiado.

483. Nesse ponto, ainda, pode-se argumentar que os próprios regimentos deveras não regulam os *Requerimentos de CPI*, os quais em nossa visão constituem a espinha dorsal destes colegiados (vide parágrafo 716 em diante, p. 169), mas tratam de modo genérico sobre o tema.

484. Destarte, ao menos no contexto das CPIs, compreende-se que a melhor interpretação sistemática para o art. 47 da CF/1988 deveria conduzir os Requerimentos de uma CPI considerados aprovados e vinculativos a contarem, ao menos, com a aprovação desse primeiro número inteiro acima da metade do seu quórum de votação.

485. Não estamos absolutamente isolados - Bruno Todeschini assim analisa a relação entre o art. 47 e o art. 58, §3º, da CF/1988:

O artigo 58, §3º, da Constituição de 1988, ao tratar da criação de CPIs, estabelece uma exceção à regra procedimental de maioria prevista no artigo 47 da mesma Constituição. Enquanto o artigo 58, §3º, estabelece o quórum necessário para a abertura de uma CPI, a redação não explicita se essa regra excepcional também deve ser aplicada ao funcionamento interno da comissão. Por outro lado, o artigo 47, que regula a aplicação da regra da maioria no funcionamento das Casas Legislativas, não apresenta uma orientação específica em relação às CPIs. A interpretação literal sugere que, como norma excepcional, o artigo 58, §3º, deveria ser interpretado restritivamente, limitando-se ao momento de criação da CPI. Essa visão, **no entanto, pode ser questionada, pois abre espaço para outras interpretações.**

486. Enfim, o sétimo argumento liga-se à concepção de uma Constituição inclusivista.

487. Neste campo, o Min. Celso de Mello, cujo brilhantismo ímpar de seus votos constitui verdadeiras aulas sobre Democracia e o relevo que devemos atribuir às CPIs, em importante monocrática informa-nos:

É que, como se sabe, as deliberações parlamentares majoritárias (ou, até mesmo, unânimes) **não se qualificam como fatores de legitimação de atos eventualmente inconstitucionais** que delas resultem, eis que nada pode justificar, considerado o próprio significado do regime democrático, a perversão das Instituições, notadamente quando os atos do Parlamento transgridem direitos, prerrogativas e garantias assegurados pela Constituição da República.

Em uma palavra: **deliberações parlamentares, ainda que resultantes de votações unânimes ou majoritárias, não se revestem de autoridade**

suficiente para convalidar os vícios gravíssimos da inconstitucionalidade, pois, se tal fosse possível, a vontade de um dos Poderes constituído culminaria por subverter a supremacia da Constituição, vulnerando, de modo inaceitável, o próprio significado do regime democrático. (...) o inquérito parlamentar pretendido pelas minorias legislativas que atuam na Câmara dos Deputados, **mais do que representar prerrogativa desses grupos minoritários, constitui direito insuprimível dos cidadãos da República**, de quem não pode ser subtraído o conhecimento da verdade e o pleno esclarecimento dos fatos que tanto prejudicam os superiores interesses da coletividade. (grifou-se)²⁰¹

488. No Estado Democrático de Direito, a CF/1988 agrega, une, alberga, liberta, protege, inclui, junta, compreende, traz, e, por isso, não exclui, jamais afasta.

489. A CF/1988 é inclusivista, não exclusivista.

490. Verificamos empiricamente que as CPIs mais polêmicas não têm funcionado de forma adequada com as minorias aliadas das investigações e apenas com o direito à voz, razão pela qual é necessário incluir as minorias parlamentares nessas CPIs polêmicas; se as normas constitucionais, infraconstitucionais e a sua interpretação têm gerado CPIs que são apenas funcionais ao tratar de assuntos não polêmicos, há uma falha nas normas infraconstitucionais e na interpretação destas em relação à Constituição.

491. Enquanto a lei infraconstitucional é um pai duro, inquisitorial e preocupado com o presente, ainda que sempre atrasado - com seus limites, critérios, requisitos, amarras e aparas -, a Constituição é uma mãe sonhadora, que chega em boa hora e volta-se, com esperança, para o futuro. Construir, criar, servir e nutrir em seu seio homens e mulheres, para que se tornem cidadãos, é o fim de uma Constituição.

492. Marcos Evandro Cardoso Santi, orientado pelo Prof. Menelick de Carvalho Neto, conclui sua dissertação a respeito das CPIs na perspectiva de Habermas, rechaçando em grande medida o argumento do *interna corporis* e a manipulação das regras do jogo pelas majorias:

Além das **críticas às majorias** parlamentares quanto à postura de **postura de manipulação e disponibilidade dos princípios processuais**, também foi assinalado que **o Supremo Tribunal Federal**, durante longo período, inclinou-se para uma **aplicação ampliada da doutrina dos atos interna corporis**, o que **estimulava as majorias legislativas a se acobertarem** nessa jurisprudência quando praticavam atos em desacordo com as regras jurídicas pré-estabelecidas.

(...) como síntese desse processo legítimo de luta de uma sociedade pela redemocratização do país, **era natural que o pluralismo fosse constituído em um dos pilares para a construção de uma democracia**. (...)

É papel da Constituição estabelecer que **a Política se submeta ao Direito** legitimamente constituído pelos processos discursivos (...)

²⁰¹ MS 26.441-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 29-3-2007, DJ de 9-4-2007.

Para Habermas, (...)a condição básica da democracia está na **possibilidade de enfrentamento institucional entre os opostos** em que os princípios processuais assegurem **liberdade e igualdade de participação na argumentação e na deliberação** (...)

Essa **postura de desrespeito aos princípios que regem o Processo Legislativo** - que tem sido característica das maiorias eventuais no Legislativo - evidentemente **não é compatível com as concepções de democracia e de Estado Democrático de Direito.**

(...)

Afinal, **se a produção legislativa é o núcleo central da produção do fluxo comunicativo** que se denomina povo na concepção de Habermas, o sentimento de participação dos indivíduos mediatizado pela representação resultará frustrado, inócuo, mesmo, se no final da cadeia seus representantes privatizarem essa tarefa essencialmente pública considerando uma **matéria interna corporis** de cada um dos parlamentares e, portanto, da **eventual maioria dos procedimentos legitimamente** elaborados para disciplinar o *jogo político* parlamentar, **eliminando dessa forma a dimensão pública que requer o respeito às minorias** (...)

Para que a democracia possa ser constituída, **seu Legislativo é o coroamento de todo esse processo de participação**, mediatizado pela representação, em uma sociedade complexa (...)

Para assegurar a convivência complexa e plural dos cidadãos e grupos sociais bastante diferentes entre si, **é imprescindível que a Constituição e as leis em suas normas processuais sejam observadas** nesse poder e garantidas pelo Poder Judiciário. Sem isso, **a democracia será sabotada, como foi em episódios de criação de CPIs** e princípios de natureza constitucional foram desprezados **para que fossem privilegiados interesses políticos circunstanciais** e, muitas vezes, inconcessáveis, sob a alegação de que se observava o interesse geral. (grifou-se)

493. Para entender o que a CF/1988 constitui, talvez bastasse analisar detidamente o seu verbo: *constituir* pressupõe juntar partes, colar mais e mais pedaços que estejam desunidos, costurar o tecido social, amalgamar visões de mundo aparentemente conflitantes. Não é possível conviver com um descolamento entre o art. 47 e o art. 58, §3º; deve haver uma interpretação unificadora de ambos e que não inviabilize as CPIs, que afirme a máxima efetividade a ambos, sem prejudicar a norma específica.

494. Deve-se buscar pluralismo numa democracia e as nossas CPIs não tem sido plurais; engessadas por um *consenso* majoritário, sem albergar em alguma medida os pontos de vista legítimos de parlamentares que componham uma minoria qualificada, esses colegiados funcionam como câmaras de gás para as minorias que os compõem. A esse respeito, o Prof. Alexandre Bernardino Costa recorda-nos desta necessidade de pluralismo democrático:

O paradigma do Estado Democrático de Direito deve ser trabalhado com a perspectiva do pluralismo, pois o sistema de regulação social deixa de ser monopólio do Estado para estar disseminado por toda a sociedade.

Esse sistema constitui-se como autônomo, porém aberto, e tem como parâmetros básicos os conceitos de Democracia e Constituição, produzindo direito em todos os subsistemas da sociedade.

495. Diante de seu caráter inclusivista, a Constituição Democrática não admite a ideia de um inimigo, ela reconhece as diferenças, mas, talvez paradoxalmente, aproxime os diferentes. Interpretar uma Constituição Democrática (e a CF/1988) parte desse pressuposto de inclusão – e uma interpretação restritiva quanto ao art. 47 não permite a inclusão das prescrições do art. 58, §3º -; trata-se de uma obra sempre incompleta, aberta, mas que luta para tornar-se inteira, ainda que perceba que isso jamais seja possível.

496. E, inclusive, essa própria compreensão, da impossibilidade de completude, também é o que a Constituição constitui.

497. O oitavo argumento é de direito comparado. Adiantamos alguns pontos a serem debatidos mais adiante, no terceiro paradigma: Alemanha, Portugal e Coréia do Sul preveem, de forma similar, em suas normas infraconstitucionais, que a minoria qualificada terá direito a requerimentos impositivos nas comissões de inquérito, ou seja, que tais expressões da vontade das minorias nos inquéritos parlamentares não precisarão passar pelo crivo da maioria para a sua implementação.

498. Ocorre que, ao mesmo tempo, tais países possuem em suas Constituições normas muito similares àquela do art. 47, da CF/1988, sem haver notícia de qualquer discussão a respeito da constitucionalidade dessas disposições.

499. A Constituição da Alemanha menciona, no art. 47, §2º: *O Bundestag decide pela maioria dos votos dos membros presentes, salvo disposição em contrária estabelecida nesta Lei Fundamental.*

500. A Constituição de Portugal define, no art. 175, nº 2: *As deliberações da Assembleia da República são tomadas por maioria dos votos dos Deputados presentes, salvo quando a Constituição, o Regimento ou a lei exijam maioria qualificada.*²⁰²

501. E a Constituição da Coréia do Sul divisa, no art. 49: *As decisões da Assembleia Nacional serão tomadas por maioria dos membros presentes, exceto nos casos em que a Constituição dispuser diferentemente.*

502. Perceba-se que se trata de normas quase idênticas ao art. 47, da CF/1988.

503. Se a concessão de poder, por norma infraconstitucional, a minorias qualificadas numa comissão de inquérito não é um problema em tais países, por qual razão o seria nas comissões brasileiras?

²⁰² Ou seja, a norma portuguesa é ainda mais restritiva, ao tratar de *maioria qualificada*. Quóruns ainda mais exigentes poderiam ser impostos pela lei ou pela Constituição, não havendo qualquer disposição quanto a minorias qualificadas.

504. É evidente que as democracias maduras se perfazem na defesa dos interesses das minorias, sem o seu esmagamento pelas maiorias, e normas concessivas de direitos a minorias, no contexto de um inquérito parlamentar, não deveriam ser objeto de dúvidas quanto à sua constitucionalidade, não apenas à luz da nossa Constituição, mas do direito comparado, conforme demonstrado supra.

3. PARADIGMA INFRACONSTITUCIONAL DAS CPIs

3.1. Síntese

505. Inicialmente, discutimos a razão para separar o paradigma constitucional do paradigma infraconstitucional nas CPIs, enfatizando haver um descolamento relevante entre o ideal das CPIs previsto na CF/1988 e a realidade do funcionamento desses colegiados a partir das normas infraconstitucionais, as quais praticamente não sofreram quaisquer mudanças após o advento da Constituição cidadã.

506. Para além dessa contradição entre as *CPIs constitucionais* e as *infraconstitucionais*, verificamos um *caos normativo* na regulação infraconstitucional: malgrado a CF/1988 tenha prescrito que as CPIs teriam *outros poderes* previstos nos Regimentos, tais comissões têm se sujeitado a uma pluralidade de diplomas legais (LCPI, RCCN, RISF, RICD) e à aplicação subsidiária do Código de Processo Penal (CPP), normas situadas em planos hierárquicos similares. Há, com esse entendimento, insegurança jurídica e dificuldades operacionais nestes colegiados, geradora de potenciais arbítrios pelo Presidente e pelas majorias, porquanto v.g. uma CPMI estará submetida à aplicação concomitante de todos os Regimentos (RCCN, RISF e RICD), além da LCPI e, no que couber, do CPP. Reservou-se, ainda, uma seção a tratar do desafio que constitui a aplicação subsidiária do CPP às CPIs, tendo em vista que o diploma não foi desenhado para esta finalidade e inexistente consenso sobre quais normas do CPP seriam, afinal, aplicáveis (e adaptáveis) ao inquérito parlamentar.

507. Subsequentemente, abordou-se a questão de a CF/1988 ter imposto normas regimentais atípicas, de conteúdo extroverso (ou seja, atípicas justamente porque normas regimentais, por natureza, têm conteúdo introverso), ao mencionar que as CPIs terão *outros poderes* previstos nos regimentos. Verifica-se que as normas específicas sobre CPIs são parcas e desatualizadas, não incorporando sequer entendimentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal, o qual acaba funcionando no cenário pós-CF/1988 como o principal regulador infraconstitucional das CPIs.

508. Detalha-se o fenômeno dos dois nascimentos da CPI, a criação e a instalação, descrevendo o caminho percorrido desde a minuta do requerimento, a coleta de assinaturas (mínimo de 1/3), a análise e publicação pela Mesa, até a indicação e designação dos membros pelos líderes partidários, respeitando a proporcionalidade partidária. Menciona-se que a instalação ocorre com a reunião inaugural e a eleição da Mesa (Presidente e Vice-Presidente), sendo que as CPIs *nascem* tanto quando são criadas, quanto quando são instaladas.

509. Outrossim, nesse panorama infraconstitucional caótico, discute-se o papel das Questões de Ordem (QOs) como um mecanismo para dirimir dúvidas e lacunas regimentais, moldando

os trabalhos das CPIs, assim como da autorregulação de tais Colegiados, uma prática frequente para suprir as deficiências da regulação infraconstitucional, com o Presidente do Colegiado estabelecendo normas para a organização dos trabalhos, muitas vezes referendadas pela comissão. Ainda, menciona-se a possibilidade de o próprio requerimento de criação prever certas regras de funcionamento do Colegiado, embora isto não tenha sido até o presente momento implementado.

510. Tenciona-se informar o leitor quanto ao funcionamento prático de uma CPI, analisando-se os papéis de seus principais agentes: Presidente, Relator, Membros e Não-Membros, detalhando as competências e a dinâmica entre eles, com foco no poder significativo do Presidente na condução dos trabalhos e na relativa fragilidade das minorias. Destaca-se o processo de eleição do Presidente e a indicação do Relator. Ainda, informa-se sobre os órgãos e servidores atuantes nas CPIs, como a Secretaria da CPI, a Advocacia do Senado Federal, a Consultoria Legislativa, a Consultoria de Orçamentos e a Polícia Legislativa, essenciais para o suporte administrativo, jurídico e técnico das investigações. Menciona-se a forte dependência das CPIs em relação a equipes de investigação externas, considerando-se, com esse entendimento, a importância do fortalecimento da Polícia Legislativa, órgão interno ao Parlamento, para auxiliar nas investigações, reduzindo essa contingência externa.

511. Há seção dedicada à análise dos Requerimentos nas CPIs, considerados pelo pesquisador como o mais importante meio de manifestação da vontade do Colegiado, consubstanciando-se em instrumentos para solicitar informações, documentos, convocações e diligências. Aborda-se a aprovação e implementação desses requerimentos frequentemente se tornam um desafio para as minorias diante do poder da maioria e do autoritarismo (advindo das normas regimentais) do Presidente.

512. Discute-se como as CPIs apuram o fato determinado, abordando as diversas formas de coleta de evidências, como tomada de depoimentos, audiências públicas, acareações e análise de documentos.

513. Ademais, analisa-se a complexa rede de partes interessadas nas CPIs, reconhecendo que as investigações parlamentares envolvem diversos atores com interesses distintos, incluindo parlamentares da maioria e da minoria, o governo, investigados, testemunhas e a sociedade em geral.

514. Por fim, detalha-se todo o trâmite de uma CPI da instalação à aprovação do Relatório Final (e os percalços comuns das minorias parlamentares neste iter), descrevendo as etapas típicas do funcionamento de uma CPI e reforçando as dificuldades enfrentadas pelas minorias em cada uma dessas fases, desde a eleição da Mesa até a votação do Relatório Final.

515. Com esse entendimento, o capítulo descreve como as CPIs são reguladas no plano infraconstitucional e como o seu funcionamento se desdobra, na prática, a partir dessa regulação.

3.2. Por que Paradigma Constitucional v. Infraconstitucional nas CPIs?

516. Separar a regulação constitucional das CPIs da sua regulação infraconstitucional não é só didática, mas decorre do importante descolamento que acreditamos existir entre as CPIs federais preconizadas pela CF/1988 e as CPIs federais verificadas em sua prática.

517. Há uma dicotomia entre o mundo *constitucional* e o *real*. Naquele plano, da Constituição, as CPIs seriam um direito público subjetivo de minoria parlamentar e deveriam investigar *de verdade*; no mundo real, as CPIs federais funcionam como podem e a partir da regulação (e da interpretação e aplicação desta regulação) vigente, normalmente desprezando minorias parlamentares do colegiado,²⁰³ e com lastro nos meios materiais para investigar que conseguem obter com muito custo.

518. E funcionam há tanto tempo dessa maneira - aparentemente desde a novel redação da CF/1988, que para nós conformou as CPIs como um novo instituto no Brasil, diferente das anteriores comissões de investigação - que muitos participantes das CPIs (Parlamentares, servidores, imprensa e outros), assim como os doutrinadores que escrevem acerca delas, parecem ter se conformado com o fato de que podem ter se tornado uma espécie de *mentira constitucional*, como se as CPIs não constituíssem igualmente o processo legislativo, não tivessem qualquer fundamentalidade no sistema de freios e contrapesos²⁰⁴, não fossem um verdadeiro direito público subjetivo de minoria parlamentar a partir de sua instalação²⁰⁵ e não conduzissem uma investigação *para valer, de verdade*²⁰⁶.

519. A esse respeito, lapidares os ensinamentos de Marcelo Neves:

A discrepância entre a norma e a realidade, que em tempos passados se associava à fórmula “a ficção tornando-se realidade e a realidade ficção” (Carvalho, 1988), parece estar se transformando em um manifesto desrespeito à Constituição e ao direito. De um lado, prevalece o cinismo das elites; de outro, aprofunda-se a apatia do público.

O chamado “neoconstitucionalismo”, ao superestimar o uso dos princípios como solução para a concretização constitucional, também superestimou o papel do Judiciário em detrimento dos demais poderes. Isso resultou no abuso

²⁰³ Conforme será exposto no parágrafo 1061 (p. 235) em diante, a falta de investigadores e de material a ser investigado são grandes problemas no funcionamento prático de uma CPI.

²⁰⁴ Vide, a esse respeito, parágrafo 1013 e seguintes (p. 224).

²⁰⁵ Vide, a esse respeito, parágrafo 1029 e seguintes (p. 229).

²⁰⁶ Vide, a esse respeito, parágrafo 1096 e seguintes (p. 243).

de princípios jurídicos, na politização do Judiciário e na judicialização simbólica, o que prejudicou a realização prática da Constituição.

A noção de "Constituição dirigente", por sua vez, reforçou a pretensão de juízes e tribunais de domesticar constitucionalmente a sociedade. No entanto, essa ideia é epistemologicamente insustentável, pois a sociedade é muito mais complexa do que qualquer modelo constitucional pode abarcar. A ideologia de uma "Constituição dirigente" só teria sentido em um regime totalitário.²⁰⁷

520. Em sentido similar, o Min. Luís Roberto Barroso informa:

Não é incomum a existência formal e inútil de Constituições que invocam o que não está presente, afirmam o que não é verdade e prometem o que não será cumprido. (...)

Por mais de uma razão, determinada disposição constitucional deixa de ser cumprida. Em certos casos, ela se apresenta desde o primeiro momento como irrealizável. De outras vezes, o próprio poder constituído impede sua concretização, por contrariar-lhe o interesse político. E, ainda, um preceito constitucional frustra-se em sua realização por obstáculos opostos por injunções de interesses de segmentos econômica e politicamente influentes.²⁰⁸

521. E essa *mentira constitucional* acaba contribuindo para a geração de falsas-verdades difundidas no coletivo sobre as CPIs, como as de que todas elas seriam um *circo* ou um *teatro* (compreendidos num sentido pejorativo)²⁰⁹, terminariam em *pizza*²¹⁰, só gastariam

²⁰⁷ NEVES, A Democracia.

²⁰⁸ BARROSO, Luis Roberto, **O Direito Constitucional e a Efetividade De Suas Normas**, [s.l.]: Renovar, 2001.

²⁰⁹ A classificação das CPIs como *circo* ou *teatro*, atividades belas, necessárias e onipresentes na humanidade, já ocorreu diversas vezes até mesmo por Parlamentares durante o seu funcionamento. Como se sabe, equiparar as CPIs a um circo ou a um teatro, conferindo a tais expressões um sentido depreciativo, revela no fundo um odioso preconceito. Essas expressões (*teatro* e *circo*) são utilizadas neste trabalho científico com tal premissa. Justamente se retrata a aventada *mentira constitucional* - igualmente resultante de um preconceito, este em relação à norma constitucional e à sua força normativa - resultam noutros preconceitos.

²¹⁰ Uma rápida digressão a esse respeito: a expressão “acaba em pizza” surgiu na área esportiva. O Clube Palmeiras estava passando por uma crise e foi realizada reunião com os diretores para tomada de decisões. A reunião resultou em gritaria e conflito e não foi possível solucionar nenhum dos problemas em questão. Após longas horas, os membros resolveram ir a uma pizzeria e lá, após várias pizzas e chopp, foi solucionada a tensão entre eles. O jornalista Milton Peruzzi detém, até então, a autoria da expressão, pois acompanhou todo o relato e publicou a manchete “Crise do Palmeira termina em pizza” no Gazeta Esportiva. A partir daí a expressão tomou gosto regional e foi amplamente utilizada pelos paulistanos. Alguns artigos a comparam à expressão carioca “tudo acaba em samba”. Entretanto, o sentido do enunciado era diferente do que se tem atualmente. A expressão remetia ao jeito brasileiro de resolver os conflitos com muita alegria, camaradagem e comemoração. No entanto, à época da crise do governo Collor, a locução ganhou um viés político. Durante depoimento prestado à CPI do PC Farias, a secretária Sandra Fernandes de Oliveira, paulista, funcionária do empresário Alcides Diniz, trouxe à tona toda a “Operação Uruguai”, esquema organizado por Collor no qual dizia que sua fortuna pessoal provinha de um empréstimo realizado internacionalmente, contudo, tratava-se de corrupção. A depoente falou em seu discurso a seguinte frase: “Se isso realmente acabar em pizza, como querem alguns, acho que é o fim do país”. A expressão causou grande alvoroço na CPI e na mídia. Diversas manchetes utilizaram a expressão e daí em diante foi alterado o sentido para inquéritos ou investigações que são realizadas contra autoridades, mas que não geram resultados. Até a atualidade a expressão é utilizada referente a CPIs e, segundo o doutor em Ciência Política, Ricardo Guanabara, tal relação se origina do equívoco popular de que as Comissões possuem o poder de punir, mas na verdade, não possuem. Comissões Parlamentares que geram resultados são as que conseguem entregar relatórios finais bem elaborados para os respectivos órgãos responsáveis por penalizarem os indiciados. Entretanto, o sensacionalismo midiático traz essa ideia de que o parlamento realiza julgamentos, de acordo com a cientista política Argelina Figueiredo.

indevidamente recursos públicos,²¹¹ não investigariam realmente ou beneficiariam a sociedade de qualquer forma.

522. Nessa linha de intelecção, o Min. Luís Roberto Barroso aborda essa insinceridade constitucional, nestes termos, enfatizando situações em que um direito constitucional não é efetivado quando *o próprio poder constituído impede sua concretização, por contrariar-lhe o interesse político*:

Não é incomum a existência formal e inútil de Constituições que invocam o que não está presente, afirmam o que não é verdade e prometem o que não será cumprido. (...)

Por mais de uma razão, determinada disposição constitucional deixa de ser cumprida. Em certos casos, ela se apresenta desde o primeiro momento como irrealizável. **De outras vezes, o próprio poder constituído impede sua concretização, por contrariar-lhe o interesse político.** E, ainda, um preceito constitucional frustra-se em sua realização por obstáculos opostos por **injunções de interesses de segmentos econômica e politicamente influentes.**²¹² (grifou-se)

523. Com esse entendimento, o que deveria ser um dos mais importantes mecanismos de freios e contrapesos constitucionais à disposição do Congresso torna-se alvo do conformismo e desalento de seus próprios criadores, quando não de chacotas e desprezo do povo, da maioria e dos Governos.

524. São lapidares as palavras de João Mangabeira acerca do papel do Legislativo, a remeterem ao risco autoritário que na realidade encerram as críticas a esse Poder, que forem realizadas de forma desairosa e superficial (mas com repercussões profundas), sobretudo aquelas espalhadas por instituições organizadas de diversas ordens, as quais podem se alegar *inocentes*, mas de fato sempre possuem um fim, mesmo que não revelado:

Não se deve maldizer, portanto, do Poder Legislativo, tão exposto a censuras injustas e calúnias imerecidas. **Ele é o mais popular de todos os poderes; é o único que representa o povo em todas as suas correntes de opinião e em todos os seus aspectos de vida. O Poder Legislativo deve ser amado pelo bem que faz e, sobretudo, pelo mal que evita ser feito.**

²¹¹ A esse respeito, bastante oportunas as posições de Lucas Queija Cadah, Fabricio Vasselai e Danilo de Pádua Centurion no campo da Ciência Política:

Ou seja, só faz sentido cobrar das CPIs aquilo que elas constitucionalmente podem nos dar. Há um certo desconhecimento por parte da opinião pública ao fato de que as CPIs se restringem à investigação e ao oferecimento de propostas e encaminhamentos, em seus relatórios finais, para outras instituições. Não compete às CPIs a responsabilização dos envolvidos – e talvez nem seja razoável querer isso delas: afinal, preocupados com um melhor controle entre os poderes, poderíamos acabar exatamente defendendo que essas comissões superpusessem-se ao Judiciário. Com base nessa percepção e nos resultados das análises dos relatórios, nos parece inexata a opinião bastante difundida no caso brasileiro de que as Comissões Parlamentares de Inquérito “acabam em Pizza”. Se for verdade que o processo de accountability horizontal no fim das contas acaba falho ou não produzindo resultados, há de se procurar e estudar os problemas nas instâncias corretas: o que acontece depois das CPIs. CADAH, Lucas Queija; VASSELAI, Fabricio; CENTURIONE, Danilo de Pádua, CADAH, L. Q., CENTURIONE D. P., VASSELAI, F.

²¹² BARROSO, Luís Roberto, **O Direito Constitucional e a Efetividade De Suas Normas**, [s.l.]: Renovar, 2001.

O Poder Legislativo é o único que encarna realmente a liberdade. Os outros poderes podem viver sem ela. O Poder Legislativo, não. Quando ele morre, ela se extingue. É isso que se vê através de todos os povos e de todas as épocas. É pela supressão do Poder Legislativo que se mede a degradação de um povo, na perda total da liberdade. E, então, tateando nas sombras e aguardando o futuro, a Nação, entristecida, olha para o presente como um cativo vil e para o passado como um bem perdido. (grifou-se)

525. O fortalecimento do Poder Legislativo e de seus mecanismos de controle, em especial, das CPIs, significa enrijecer as liberdades do povo. Toda legislação de um país democrático deve pensar, sobretudo, no risco da não-democracia - há um certo paradoxo: para ser democrática, a Lei deve sempre mirar a não-democracia -, seu norte principal deveria ser a compreensão de que o arbítrio autoritário é sedutor e habita a próxima esquina, de modo que, refletindo a respeito dos potenciais cenários de crise que podem se avizinhar, o legislador desenhe as Leis que consigam garantir, mediante incentivos de colaboração e confronto, a sobrevivência do Estado Democrático de Direito.

526. Compreendemos, com esse entendimento, que as normas (e seus legisladores) devem ter uma perspectiva *pessimista* ou cética da realidade que as cerca, sempre considerando que o pior possa acontecer, fazendo com que a legislação albergadora das institucionalidades se prepare para esse *panorama de desastre*, que se esboça nas situações de crise. Enfraquecer paulatinamente as nossas CPIs, ora lhes tirando algumas prerrogativas aqui, ora lhes tolhendo certos direitos ali (como tem sido as decisões sobre não compulsoriedade da presença de investigados), descredibilizando-lhes como um todo, erodindo reiteradamente os direitos da minoria que lhes deu à luz, na carruagem da história, todos sabemos que poderá constituir o gérmen de um autoritarismo deletério e, quiçá, irreversível. É por essa razão que legisladores e juízes precisam exercer suas funções com máxima responsabilidade, sobretudo ao lidar com as CPIs - o mais representativo bastião da fiscalização e investigação pelo Legislativo -, cientes de que decisões *isoladas* jamais são realmente isoladas, mas amalgamam-se num todo com o condão de, paulatinamente, gestar a degradação democrática, corroendo os alicerces da República e antecedendo a sua queda.

527. Há, portanto, de certa forma, essa *mentira constitucional* a respeito das CPIs e os culpados disso somos nós - juristas, acadêmicos²¹³, advogados, parlamentares, juízes, servidores, imprensa e tantos outros - que permitimos tornar o art. 58, §3º, da CF/1988 essa promessa vazia com a qual nos conformamos a conviver. Ora, a norma constitucional expressa

²¹³ A esse respeito, vide parágrafo 1149 em diante (p. 258) a respeito do histórico profissional daqueles que tem escrito a respeito das CPIs nos últimos anos.

na CF/1988 a respeito de uma comissão isolada é o dispositivo sobre CPIs, comissão representativa do Congresso,²¹⁴ a comissão fiscalizadora do estado de defesa e de sítio²¹⁵, e a CMO²¹⁶. Veja-se que a CF/1988 sequer aborda as *vedetes* do Parlamento, a Comissão de Constituição e Justiça, ou a Comissão de Assuntos Econômicas, mas trata especificamente das CPIs.

528. Então, por quais razões deveríamos considerar as CPIs irrelevantes ou, considerando-as relevantes, não adotar as medidas necessárias para que cumpram o seu papel constitucional?

529. Todos nós temos, em alguma medida, desprezado, não uma interpretação mirabolante ou exótica do texto da CF/1988, mas a sua própria literalidade conformada pela introdução dos novos elementos às CPIs que as caracterizam como um instituto diferente das *comissões de inquérito* anteriores, classificando esse mesmo texto literal como equivocado²¹⁷ ou considerando que toda a interpretação dada alhures, num outro idioma ou não, poderia ser transplantada diretamente à matriz constitucional brasileira de modo acrítico²¹⁸.

530. É fundamental que todos aqueles que *fazem* as CPIs, cada qual em sua esfera de atuação, unam-se finalmente para que elas sejam o instrumento efetivo de defesa da democracia que sempre deveriam ser.

3.3. O Caos Normativo na Regulação Infraconstitucional das CPIs

531. As CPIs do Congresso Nacional sujeitam-se a uma regulação caótica²¹⁹, sujeição concomitante a diplomas normativos diversos, às normas das comissões de uma forma geral (agregada às poucas normas específicas nos regimentos), com a regência supletiva pelo Código de Processo Penal (CPP)²²⁰.

532. No plano constitucional, as CPIs são reguladas pelo art. 58, §§2º (comissões em geral) e 3º (CPIs), com a prescrição da necessidade de *outros poderes nos regimentos*.

²¹⁴ Art. 58, §4º, CF/1988.

²¹⁵ Art. 140, CF/1988

²¹⁶ Comissão medidass, conforme art. 166, §1º, da CF/1988.

²¹⁷ V.g. expressão *poderes próprios de autoridade judicial* criticada pela doutrina, conforme parágrafo 394 em diante (p. 102).

²¹⁸ Quanto a isso, o Min. Luis Roberto Barroso,

²¹⁹ Conforme nos expõe Pierre Grimal, o Caos é a personificação do vazio primordial, anterior à criação, no tempo em que a ordem ainda não tinha sido imposta aos elementos do mundo.

Não temos a pretensão de, com este estudo, impor uma ordem à regulação de CPIs, mas provocar a reflexão do leitor e mormente dos atores envolvidos nesses colegiados se, no plano jurídico, a regulação infraconstitucional tem se alinhado com a CF/1988.

²²⁰ Tal regência, embora prevista também noutros países, ocorre diante de normas infraconstitucionais mais específicas sobre as comissões de inquérito, a exemplo de Alemanha e Portugal.

533. Quanto às normas regimentais, o RCCN trata especificamente de CPMIs apenas no art. 21²²¹, para estabelecer a sua criação em sessão conjunta, número mínimo das assinaturas e a necessidade de que a sua composição siga a proporcionalidade partidária.

534. Tudo isso já se depreenderia da CF/1988, a única novidade específica no RCCN quanto às CPIs seria a determinação de uma composição paritária entre Deputados e Senadores (parágrafo único), algo bastante razoável e que repercutirá na forma de apuração dos votos numa CPMI, ocorrida de maneira conjunta, com o Presidente votando o desempate (art. 14²²²).

535. Um dispositivo do RCCN em defesa dos interesses das minorias parlamentares, ausente nos outros Regimentos, embora não específico para as CPMIs, é o art. 10-A,²²³ determinando o acréscimo às comissões mistas de uma vaga a ser preenchida mediante rodízio entre os partidos minoritários que não tiverem alcançado o mínimo para figurar na composição do novo colegiado.

536. Se for omissa o RCCN, será aplicável o RISF e, persistindo a omissão, o RICD, mas não é trivial distinguir omissões do que seriam silêncios eloquentes do RCCN ou do RISF (art. 151).

537. Logo, as CPMIs podem ser reguladas por todos os regimentos em conjunto: RCCN (152 artigos), RISF (412) e RICD (282), o que certamente não é o ideal. As comissões de inquérito alemãs são regidas por uma lei bastante detalhada mitigando o recurso a uma norma geral como o regimento, conforme ilustrado no parágrafo 803 em diante (p. 200).

538. Na prática das CPMIs brasileiras geralmente se busca aplicar ao máximo somente as disposições do RISF, evitando recorrer ao RICD.

539. Ora, o RISF tende a assegurar mais as prerrogativas ao Presidente da CPI, senhor absoluto da agenda da comissão. Noutro giro, o RICD v.g. obriga o Presidente de comissão a (i) convocar reuniões extraordinárias a requerimento de 1/3 dos seus membros (art. 46, § 4º); e

²²¹ Art. 21. As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito serão criadas em sessão conjunta, sendo automática a sua instituição se requerida por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados mais 1/3 (um terço) dos membros do Senado Federal.

Parágrafo único. As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito terão o número de membros fixado no ato da sua criação, devendo ser igual a participação de Deputados e Senadores, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária

²²² Parágrafo único. Nas deliberações da Comissão Mista, tomar-se-ão, em separado, os votos dos membros do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, sempre que não haja paridade numérica em sua composição.

²²³ Art. 10-A. O número de membros das comissões mistas estabelecido neste Regimento, nas resoluções que o integram e no respectivo ato de criação é acrescido de mais uma vaga na composição destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional, que será preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participarem das referidas comissões

(ii) incluir matéria na Ordem do Dia, por requerimento de 1/3, aprovado pela maioria absoluta (art. 52, §5º).

540. O RISF traz normas específicas sobre as CPIs nos arts. 145 a 153.

541. Alguns elementos a serem destacados adicionais à norma constitucional são (i) a necessidade de *o limite das despesas a serem realizadas* no requerimento criador; (ii) a possibilidade de o Senador integrar somente duas CPIs, *uma como titular, outra como suplente*, que chegou a gerar QO na CPI da Pandemia (art. 145); (iii) a exclusão de matérias pertinentes à Câmara dos Deputados, às atribuições do Poder Judiciário e aos Estados (art. 146); e (iv) regência pelo CPP subsidiária nos atos processuais (art. 153).

542. O art. 148, talvez um dos mais mencionados nos expedientes de uma CPI, traz à baila os poderes dessas comissões, mas sem abordar prerrogativas já reconhecidas pela jurisprudência, como as buscas e apreensões não domiciliares, requisição de documentos ou informações a entes privados, ou as transferências de sigilo:

Art. 148. No exercício das suas atribuições, a comissão parlamentar de inquérito terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, facultada a realização de diligências que julgar necessárias, podendo convocar Ministros de Estado, tomar o depoimento de qualquer autoridade, inquirir testemunhas, sob compromisso, ouvir indiciados, requisitar de órgão público informações ou documentos de qualquer natureza, bem como requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias.

543. Perceba-se que o dispositivo se vale da expressão *indiciado*, replicada no RICD (art. 36, II), bem como na Lei nº 1.579/1952 (art. 2º), talvez inapropriada, porque há posição do Supremo Tribunal Federal contrária a indiciamentos em CPI, ato privativo de Delegado de Polícia (Lei nº 12.830/2013) - embora haja outra em sentido contrário, à qual nos filiamos e já mencionamos.

544. De toda sorte, os indiciamentos são comuns nas CPIs e feitos ao final de seus trabalhos, em Relatório Final, resultando igualmente na impropriedade de utilização desse termo em relação aos investigados ouvidos pelo colegiado.

545. Ainda, o art. 148 alberga regra relevante à celeridade das investigações: a possibilidade que testemunhas e indiciados sejam ouvidos com a presença de apenas dois Parlamentares, Presidente e Relator (§2º), e a necessidade de intimações *de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação processual penal* (§3º)²²⁴.

²²⁴ Isso é um pouco polêmico, porque as CPIs não dispõem de um aparato, *e.g.*, de Oficiais de Justiça que possam realizar intimações pessoais em todo o território nacional, e normalmente, com a agilidade caracterizadora de seus

546. Para além disso, o RISF informa que o Presidente da CPI, por deliberação desta, pode incumbir servidores do Senado ou membros da CPI para a realização de sindicâncias e diligências, norma que tem sido pouco acionada nos colegiados mais recentes (art. 149).

547. O RISF traz, ainda, norma sobre a prorrogação da CPI de forma automática por novo requerimento de 1/3 dos membros do Senado *comunicado à Mesa, lido em Plenário e publicado no Diário do Senado* (art. 150).

548. Em nossa visão, trata-se de norma mais adequada do que a contida no RICD: além de se limitar prorrogações à metade do prazo da CPI da Câmara dos Deputados, de 120 dias, condicionam-se as prorrogações à deliberação do Plenário da Casa, para a conclusão dos trabalhos (art. 35, §2º).

549. Mas o RICD talvez tenha sido mais feliz em regular as atribuições das CPIs nos incisos contidos no art. 36, consignando poderes para a CPI de (i) requisitar funcionários da Câmara ou, em caráter transitório, de outros órgãos e entidades da administração (direta, indireta e fundacional) e ao Poder Judiciário; (ii) determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar informações e documentos da administração pública e outros órgãos, requerer audiência de Deputados e Ministros de Estado²²⁵, tomar depoimentos de autoridades e requisitar seus serviços, inclusive policiais; (iii) sindicâncias e diligências; (iv) itinerância (*deslocamento a qualquer ponto do território nacional*); (v) estipular prazo para atendimento, exceto para o judiciário; e (vi) possibilidade de relatórios parciais expedidos ao longo das investigações quando houver diversos fatos determinados múltiplos.

550. Há avanço maior do RICD igualmente quanto às providências a serem adotadas por uma CPI após o seu término, com descrição clara sobre quais encaminhamentos são realizados pela própria CPI (à Mesa e à Comissão Permanente com maior pertinência temática) e quais são de competência do Presidente da Casa (ao MP e à AGU, *com cópia da documentação*, ao Poder Executivo, à Comissão Mista Permanente com maior pertinência temática e ao TCU).

551. A Lei nº 1.579/1952 (LCPI) foi objeto do parágrafo 260 em diante (p. 69). Nascida num panorama constitucional bastante distinto do atual, das *comissões de inquérito*, sofreu apenas

trabalhos e a mutabilidade de suas agendas, teriam serias dificuldades em implementar notificações pessoais por *courier*. Inobstante isso, na prática, buscam os servidores da Secretaria das CPIs adotar medidas razoáveis e céleres que garantam a ciência inequívoca do convocado a respeito de sua convocação. Isso já chegou a ser objeto de debate no Supremo Tribunal Federal, a exemplo do HC nº 184.165, de Relatoria do Min. Alexandre de Moraes, conforme mencionado ao parágrafo 572, pg. 132, e adiante.

²²⁵ Nesse ponto, o mais adequado seria *requisitar*, tendo em vista a possibilidade de convocação de autoridades de um modo geral, *ex vi* art. 2º da LCPI ou mesmo como decorrência do art. 58, §3º da CF/1988 ou da teoria de poderes implícitos aplicável a esses órgãos do Palamento.

duas modificações, uma em 2003, para mencionar o acompanhamento de advogado ao depoente, até em reunião secreta (art. 3º, §2º).

552. Outra em 2016, com a introdução dos *poderes de investigação próprios de autoridades judiciais* já presentes há 28 anos na CF/1988 (art. 1º)²²⁶; o encaminhamento de conclusões ao MP e AGU para a *promoção de responsabilidades*, novamente que já constava da CF/1988 (art. 6º-A); e a possibilidade de requerimento de medida cautelar necessária no caso de indícios veementes de proveniência ilícita de bens, talvez a modificação mais alvissareira (art. 3º-A).

553. Cumpre identificar, ainda, que a Lei Complementar nº 105/2001, sobre sigilo bancário, fixa expressamente que as CPIs obterão informações e documentos sigilosos *diretamente das instituições financeiras ou por intermédio do Banco Central do Brasil ou da Comissão de Valores Mobiliários*, mencionando que as *solicitações* (em verdade, requisições) devem partir de aprovação do Plenário da Câmara, do Senado ou da CPI (art. 4).

554. Por fim, a Lei nº 10.001/2000, sobre priorização dos resultados das CPIs pelo Ministério Público e outros órgãos, trouxe-nos expressamente a possibilidade de encaminhamento do Relatório Final *aos chefes do Ministério Público da União ou dos Estados, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência* (art. 1º).

555. Constava ali a determinação de prioridade do processo ou procedimento sobre qualquer outro, exceto remédios constitucionais (art. 3º).

556. Ocorre que expressões do art. 2º e do art. 4º foram declaradas inconstitucionais em relação ao Ministério Público, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.351, de iniciativa do Procurador-Geral da República, de relatoria da Min. Carmen Lúcia, com voto vencido do Min. Gilmar Mendes, para quem não havia as inconstitucionalidades alegadas.

557. Neste ponto, a Lei prescrevia que a autoridade deveria informar, em 30 dias após o recebimento do expediente relativo à CPI, a providência adotada ou a justificativa para a *omissão* e, ainda, aquela que presidir processo ou procedimento, administrativo ou judicial, instaurado a partir da CPI, deveria fazer comunicações semestrais a esse respeito (art. 2º).

558. Isso, a despeito da mencionada ADIN, parece que tem sido observado pelo Tribunal de Contas da União, a exemplo de alguns expedientes ligados à CPI da Pandemia recebidos após finda. Ademais, contempla-se a sujeição da autoridade descumpridora a *sanções administrativas, civis e penais* (art. 4º).

²²⁶ Com a retirada da menção da criação de uma CPI que não obtivesse 1/3 de assinaturas por decisão plenária.

559. Assim, consta da certidão do Acórdão na mencionada ADIN 5351²²⁷:

O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade das expressões “no prazo de trinta dias” e “ou a justificativa pela omissão” postas no caput do art. 2º, no parágrafo único do art. 2º e no art. 4º, todos da Lei nacional nº 10.001, de 4 de setembro de 2000.

560. Do voto da Relatora, a Min. Carmen Lúcia, depreende-se que a norma impugnada foi considerada formalmente inconstitucional porque teria violado iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo (normas gerais de organização do Ministério Público) e a lei complementar de iniciativa do chefe do Ministério Público estadual.

561. A Relatora considerou, entretanto, que não teria havido mácula quanto ao art. 3º:

A importância do instituto, que tem previsão direta na Constituição, justifica a prioridade de tramitação aos procedimentos administrativos ou judiciais decorrentes da atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, o que denota a proporcionalidade e razoabilidade da previsão contida no art. 3º da Lei n. 10.001/2000.

562. Por outro lado, em seu voto divergente, o Min. Gilmar Mendes, além de rechaçar o vício de iniciativa²²⁸, citando as comissões de inquérito italianas e posição doutrinária inglesa, defendeu a constitucionalidade dos dispositivos questionados, inseridos num contexto de necessária cooperação institucional:

Ora, da segregação de funções entre Poder Legislativo e Poder Judiciário, e da positividade do art. 58, § 3º, CF, deflui a necessidade de cooperação institucional entre CPI - *longa manus* do Congresso - e o Ministério Público, que é função essencial à Justiça, dentre outros motivos, porque põe esta última em movimento (princípio da demanda), e em certos domínios até com exclusividade (ação penal pública incondicionada).

(...)

Tanto no Reino Unido, como aqui, a atitude esperada do órgão destinatário da comunicação não é a de cogentemente comprovar o cumprimento de uma obrigação de fazer, mas a de engajar leal cooperação.

563. No campo infraconstitucional, tudo o que há de específico sobre CPIs é isso. Toda a forma de funcionar de uma CPI passa, assim, a derivar das demais normas gerais dos Regimentos, tangenciais às comissões ou ao Plenário, ou da aplicação subsidiária do CPP.

3.4. Aplicação Subsidiária do CPP e Seus Desdobramentos

564. Um dos desafios das CPIs é desvendar quais normas do CPP lhes seriam aplicáveis.

²²⁷ Ainda, foram rejeitados Embargos de Declaração opostos pelo Senado Federal, por unanimidade *em Sessão Virtual de 10.9.2021 a 17.9.2021*.

²²⁸ A Lei 10.001/2001 não se diferencia de tantas outras normas estatuídas por lei ordinária ou lei complementar de iniciativa parlamentar que destinam ao Ministério Público um determinado campo material de atuação – também designado no direito brasileiro como competência ou função, na dicção do art. 129, IX, CF.

565. O recurso ao processo penal para preenchimento de lacunas em comissões de inquérito é corrente em outros países, conforme parágrafo 774 adiante (p. 185), mas no caso brasileiro certamente não nos parece uma boa solução, considerando a maneira como a regulação infraconstitucional está posta, com poucas normas específicas sobre as CPIs, a demandarem o preenchimento por normas gerais das comissões e de plenário.

566. Se os Regimentos fossem mais empenhados em regular as CPIs - cumprindo o mandamento constitucional – provavelmente o recurso ao CPP para o preenchimento de lacunas não traria tantas inseguranças quanto traz hoje.

567. A rigor, o RISF (art. 153) e o RICD (art. 36) mencionam a aplicação *subsidiária do CPP*.

568. A LCPI, por sua vez, prescreve a obediência, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal (art. 6º) e que indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal (art. 3º).

569. Há diversos exemplos a ilustrar a dificuldade imposta por esta aplicação subsidiária de um vastíssimo diploma normativo, geradora de tanta insegurança. Exemplificativamente, na prática, as CPIs federais, do Senado e Mistas, não dispõem de Oficiais de Justiça para realizar intimações e, ainda que deles dispusessem, tais intimações pareceriam inviáveis, diante da agilidade dessas comissões, da sua característica temporária e do fato que convocam pessoas em todo o território nacional. Já houve casos de convocações feitas, literalmente, numa madrugada para que o depoente estivesse poucas horas depois diante da CPI²²⁹, naturalmente com a ciência do Presidente dos riscos de haver motivos para que se configurasse ausência justificável pela não observância de prazo de, ao menos, 48 horas (art. 23, do Código de Processo Civil, c/c art. 362 do CPP).

570. Com esse entendimento, as intimações para depoimentos ou requisição de informações têm sido feitas de modo a assegurar, da melhor forma possível, a ciência inequívoca dos destinatários, recorrendo-se aos meios tecnológicos disponíveis, como e-mail, aplicativo de mensagens, contato telefônico, até mesmo para que não se gerem custos ao Parlamento que poderiam ser evitados com o uso das tecnologias disponíveis.

571. Normalmente as pessoas atendem as convocações ou requisições das CPIs, sem questioná-las, mas podem, em casos um pouco raros, tentar se evadir, o que pode demandar o acionamento da Polícia Legislativa para cumprir a intimação em diligência (vide parágrafo 1203 em diante, p. 298), ou mesmo do Judiciário.

²²⁹ Depoimento da Diretora Andreia, da VTCLOG, na CPI da Pandemia.

572. A Medida Cautelar no Habeas Corpus nº 148.165²³⁰ ilustra caso de um depoente da CPI dos Maus Tratos que alegou em sua defesa que a sua intimação para prestar depoimento teria ocorrido:

(...) ao arrepio da exigência legal de intimação por mandado, na forma do art. 3º da Lei nº. 1.579/1952, cumulado com os arts. 351 e 370 do Código de Processo Penal (...) não tendo validade, portanto, a convocação feita por telefone e/ou email.

573. Mas o Relator, Min. Alexandre de Moraes, em monocrática, concluiu que *a intimação eletrônica cumpriu a sua finalidade*²³¹:

(...) uma vez que o paciente foi devidamente cientificado do ato a ser realizado, não se verificando, em sede de cognição sumária, nenhuma ilegalidade a ser sanada.

574. Esse exemplo ilustra que, mesmo existindo norma expressa a demandar certa aplicação do CPP, são possíveis certas modulações diante da característica dinâmica de tais comissões. Como e a qual custo as CPIs federais enviarão *Oficiais de Justiça* Brasil afora para o cumprimento de convocações que muitas vezes devem ser realizadas em poucos minutos? Não há recursos, não há tempo, e praticamente tudo, em algumas CPIs, é urgente.

575. Mencionou-se outros casos sobre dúvidas quanto à aplicação do CPP, como normas de suspeição e impedimento em relação a membros das CPIs (parágrafo 104, p. 25) e a possibilidade de o Presidente indeferir perguntas de um Parlamentar (parágrafo 1156, p. 287), sobre os quais novamente não nos caberia revisar.

576. Mas há tantas outras questões importantes sobre as irradiações do CPP nas CPIs, ainda pendentes de enfrentamento: como debates a respeito do direito de advogados quanto ao uso da palavra durante as reuniões da CPI (no contexto das CPIs polêmicas em que os próprios Parlamentares se digladiam para o uso da palavra)²³², ao acesso pelos envolvidos à totalidade

²³⁰ Proferida em 3/10/2017 e publicada no DJe de 5/10/2017

²³¹ Um dos dilemas de quem impetra *habeas corpus* perante o Supremo Tribunal Federal sob a alegação de irregularidade de intimação, aliás, é justamente o fato de que o recurso ao Judiciário demonstra que a intimação cumpriu a sua finalidade. Por essa razão, malgrado haja vários outros aspectos que devem ser relevados pela defesa a esse respeito, algumas vezes não impetrar um *Habeas Corpus* quanto ao ato convocatório de um Presidente de CPI pode ser uma boa estratégia.

²³² Reconheça-se que o Estatuto da Ordem é bastante claro em seu art. 7º no sentido de que *são direitos do advogado (...) X - usar da palavra, pela ordem, em (...) 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.*

Talvez uma das mais abrangentes decisões do Supremo acerca dos direitos do advogado numa CPI seão Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 30.906/DF, de Relatoria do Min. Celso de Mello e vinculada à CPI do ECAD, por meio da qual foram reconhecidos os seguintes direitos ao causídico:

do acervo sigiloso de uma CPI que tenha fatos determinados múltiplos, à ampla defesa e ao contraditório durante o inquérito parlamentar, à possibilidade ou não de protocolo e votação de Requerimentos sigilosos com fulcro no art. 20 do CPP e seus limites, bem como sobre incorporar disposições a respeito de cadeia de custódia no funcionamento desses colegiados, que normalmente não produzem evidências, nem possuem peritos à sua disposição para recebimento da documentação, mas as recebem de terceiros em requisições.

577. Delegar ao CPP o preenchimento de lacunas que, francamente, não há quem saiba quais elas sejam e habilitariam o preenchimento via CPP, tem sido a solução do legislador num contexto de ausência de normas infralegais específicas e robustas sobre as CPIs.

578. Diz-se no Congresso Nacional, de situações como essas, o seguinte: *tudo certo, nada resolvido*.

3.5. Normas regimentais de conteúdo extroverso por imposição constitucional: cadê?

579. Um dos mandamentos inseridos no art. 58, §3º da CF, muito pouco discutido, é o de que os poderes das CPIs constarão dos regimentos internos, derivado das expressões (...) *terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas* (...).

580. A CF/1988, por mais prolixa que seja, não pode conter palavras inúteis, e é dever do intérprete não compreender expressões ali apostas como uma espécie de erro do constituinte. É inarredável que a CF determinou: as CPIs *terão* outros poderes nos regimentos das Casas do Congresso.

(a) direito de receber, no exercício de suas atribuições profissionais, “tratamento compatível com a dignidade da Advocacia”, além de garantidas, para esse efeito, condições adequadas ao desempenho de seu encargo profissional (Lei nº 8.906/94, art. 6º, parágrafo único);

(b) direito de exercer, sem indevidas restrições, com liberdade e independência, a atividade profissional de Advogado perante a CPI do ECAD (Lei nº 8.906/94, art. 7º, I), assegurando-se-lhes a prerrogativa de que as suas petições, formuladas em nome da parte impetrante, sejam protocolizadas e apreciadas pela CPI em questão, inclusive o pleito pelo qual se haja solicitado “cópia do documento identificado como de caráter reservado e sigiloso”, notadamente porque documentos sob sigilo, mas formalmente incorporados aos autos de investigação, mostram-se plenamente acessíveis à pessoa investigada, tendo em vista o princípio da comunhão da prova;

(c) direito de “falar, sentado ou em pé”, perante a CPI do ECAD (Lei nº 8.906/94, art. 7º, XII), quando se revelar necessário intervir, verbalmente, para esclarecer equívoco ou dúvida em relação a fatos, documentos ou afirmações que guardem pertinência com o objeto da investigação legislativa - desde que o uso da palavra se faça pela ordem, observadas as normas regimentais que disciplinam os trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito -, ou, ainda, para oferecer contradita a testemunhas, aplicando-se, no que couber, o art. 214 do CPP c/c a Lei nº 1.579/52 (art. 3º), assegurado, também, o direito de o representante do ECAD fazer-se acompanhar de seus Advogados, mesmo que a sessão da CPI se faça “em reunião secreta” (Lei nº 1.579/52, art. 3º, § 2º, acrescentado pela Lei nº 10.679/2003).

581. Não se trata de mera conjectura, mas da compulsoriedade de as Casas absorverem em seus regimentos internos outros poderes relevantes e específicos para o funcionamento dos inquéritos parlamentares.

582. Há, com esse entendimento, além de uma abertura para que os regimentos, não a lei ordinária, regulem as CPIs, uma obrigatoriedade, posta pelo texto da CF.

583. Em poucos parágrafos acima, pôde-se dizer absolutamente tudo o que há de específico nos Regimentos e na Lei sobre CPIs; ou seja, nada disso é suficiente à regulação destes Colegiados.

584. Os regimentos internos, por sua natureza, trazem normas de conteúdo introverso, ou seja, que se voltam para dentro do órgão que visam a regular.

585. No caso dos regimentos congressuais, trata-se de projetos de resolução, que sequer passam pelo crivo do Executivo mediante sanção ou veto, ou de uma Casa revisora.

586. Há, contudo, casos em que algumas normas regimentais podem, em certa medida, direcionar-se para fora do órgão regulado, afetando direitos de terceiros. Talvez um desses casos tenha sido delimitado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar o Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4709, de Relatoria da Min. Rosa Weber:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 8º, V, DO REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATRIBUIÇÕES DO CORREGEDOR NACIONAL DE JUSTIÇA. REQUISICÃO DE DADOS SIGILOSOS EM PROCESSOS OU PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS DE SUA COMPETÊNCIA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. CONHECIMENTO PARCIAL QUANTO A DADOS BANCÁRIOS E FISCAIS. NORMA FORMALMENTE CONSTITUCIONAL À LUZ DO ART. 5º, § 2º, DA EC Nº 45/2004. HIPÓTESE DE TRANSFERÊNCIA DE SIGILO QUE SE COMPATIBILIZA COM O DESENHO INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A PROTEÇÃO DA PRIVACIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS FISCALIZADOS PELO ÓRGÃO, OBSERVADAS AS DEVIDAS GARANTIAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL, NA PARTE CONHECIDA. INTERPRETAÇÃO CONFORME. (...) **3. Norma formalmente constitucional, editada com respaldo no art. 5º, § 2º, da EC nº 45/2004, que confere competência ao Conselho Nacional de Justiça, mediante resolução, para disciplinar seu funcionamento e definir as atribuições do Corregedor, enquanto não normatizada a matéria pelo Estatuto da Magistratura.** Competência transitória atribuída pelo Poder Constituinte derivado ao CNJ para evitar vácuo normativo a inviabilizar a implementação da arquitetura institucional do controle interno do Poder Judiciário. Resolução que, no ponto, encontra amparo direto na Constituição Federal e equivale à normatização pelo Estatuto da Magistratura. (ADI 4709, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 30-05-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-112 DIVULG 08-06-2022 PUBLIC 09-06-2022)

587. Normas sobre poderes de CPIs – *e.g.* reguladoras de busca e apreensão, de transferências de sigilo, de requisições de informações e documentos, de convocação de testemunhas - voltam-se para fora do Congresso, na medida em que afetam frontalmente direitos e a esfera de terceiros, alheios ao Parlamento, inclusive com intervenção em direitos e garantias fundamentais, como restrições ao direito de ir e vir, a sigilos sagrados, como bancário, fiscal ou telefônico. É com esse entendimento que se defende que **o conteúdo dessas normas é extroverso**, porque se volta para fora do órgão regulado pelo regimento em questão, ainda que afete as atividades dos parlamentares integrantes da CPI.

588. Mesmo que o RICD, RISF ou RCCN não sejam lei em sentido estrito, **deve haver normas regimentais de conteúdo extroverso a tratar dos poderes das CPIs**, e isso é uma determinação constitucional: *as CPIs terão poderes (...) além de outros previstos nos regimentos das respectivas casas*. E o cidadão e as instituições devem respeitá-las e cumpri-las na medida em que tais normas decorrem de uma disposição constitucional expressa e impositiva.

589. À diferença da lei em sentido estrito, que passaria pela avaliação do Executivo, uma resolução que altere qualquer dos regimentos não o passará. Isso, em nossa visão, enfatiza a **relevância e atipicidade das CPIs** - tão relevantes são elas no paradigma jurídico-político nacional, que o constituinte optou por **conformar seus poderes numa espécie normativa que não se submeterá a qualquer ingerência do Executivo (nem da outra Casa)** via sanção ou veto, ainda que tal opção necessariamente, ao cabo, gere **normas regimentais exóticas**, cujo conteúdo conduz para fora do Parlamento regulado, afetando direitos de terceiros, dissociados dos parlamentares envolvidos no processo legislativo.

590. Mas qual seria o relevo desta compreensão de que há um mandamento constitucional, exclusivamente voltado à proteção das CPIs, para que os regimentos internos prevejam normas de conteúdo extroverso, delimitadoras dos outros poderes necessários ao cumprimento de seu fim constitucional?

591. Ora, além de enfatizar mais uma vez a compreensão de que as CPIs são uma espécie de *corpo estranho* no ordenamento brasileiro, que deveria ser melhor conformado em normativos próprios, é a partir disso que será possível avaliar se os regimentos em questão - RCCN, RISF e RICD – têm cumprido adequadamente esse *mandamus* da CF.

592. Parece-nos que a resposta é negativa: temos atualmente regimentos bastante tímidos em delimitarem poderes e o modo de funcionamento das CPIs – mudanças nos regimentos são difíceis, mais difíceis ainda as que eventualmente ecoem nas CPIs, temática muito sensível no Parlamento. Muitas prerrogativas consolidadas sequer constam dos regimentos (ou mesmo da

Lei), razão pela qual parece haver uma omissão do Congresso em regular a contento essa temática e por meio dos seus regimentos. Mais uma vez: não se trata de um poder, mas de um dever constitucional de inscrição de outros poderes das CPIs nos regimentos, em normas regimentais por nós classificadas como de conteúdo extroverso, que afetariam a esfera de terceiros.

593. Percebe-se que o legislador brasileiro, nas tímidas mudanças a respeito das CPIs que empreendeu nos últimos tempos, optou por modificar a LCPI duas vezes, não os regimentos internos.

594. Embora se trate de uma lei nacional, que acabe se espraiando nas demais esferas federativas (Estados, Municípios e DF), há uma omissão constitucionalmente relevante em abordar tais temas nos regimentos de acordo com o foi determinado pela CF.

595. Num contexto de incerteza regulatória das CPIs, tudo acaba ficando ao alvedrio do Presidente e da maioria da ocasião; logo, há um desamparo das minorias.

596. Tome-se como exemplo os Requerimentos, que são os instrumentos mais utilizados pelas CPIs no cumprimento das decisões (requisições, sigilos, depoimentos, diligências). O RISF informa que os Requerimentos não são matéria, o RICD diz que sim. Em tese, pelo RISF, seria defensável não caber discussão sobre os Requerimentos que uma CPI vota, ou sobre o plano de trabalho (expressão, aliás, ausente nos regimentos, mas que tem sido considerada da natureza de um requerimento). Pelo RICD, não.

597. Não há qualquer norma específica sobre como os Requerimentos de uma CPI devem ser formulados e que reúna temas já delimitados na jurisprudência: vedação à devassa indiscriminada, justa causa, fundamentação não exclusiva em matérias jornalísticas, necessidade ou não de se determinar a condição testemunha/investigado e as razões da convocação, prazo para atendimento da requisição, repercussões do não cumprimento, nada.

598. E essa ausência de normas próprias nos regimentos, em desrespeito ao mandamento constitucional, além da problemática aplicação do CPP no que for cabível às CPIs, também é responsável pela caótica regência dessas comissões.

3.6. O Dois Nascimentos da CPI: Criação e Instalação

599. Por mais que o presente estudo vise ao tratamento de temas bastante específicos no universo das CPIs, não há como fugir a certas noções introdutórias, ligadas à aplicação dos regimentos e à praxe legislativa, relevantes para a compreensão de como se constituem e se implementam esses inquéritos parlamentares no Congresso.

600. Na prática, a concepção das CPIs parte de uma minuta de requerimento de criação do colegiado, que poderá ser um Requerimento da Câmara dos Deputados (RQC), um Requerimento do Senado Federal (RQS) ou um Requerimento do Congresso Nacional (RQN) a depender do âmbito em que se busca dar luz àquele órgão. O texto desse requerimento é concebido por seu primeiro signatário, e deve contemplar, além dos requisitos constitucionais do fato determinado e do prazo certo, aqueles de índole regimental, como a previsão orçamentária e o quantitativo de membros. É importante notar que esse requerimento se trata de uma proposição de autoria coletiva, na medida em que somente se perfaz com a colheita do 1/3 de assinaturas constitucionalmente exigido, razão pela qual é inapropriado tecnicamente considerar o primeiro signatário como o autor único do requerimento de criação de uma CPI, embora isso seja corrente no noticiário.

601. A esse respeito, o RISF informa em seu art. 243 que *a autoria da proposição incumbe ao primeiro signatário (...) quando a Constituição ou este Regimento não exija, para a sua apresentação, número determinado de subscritores, não se considerando, neste último caso, assinaturas de apoio*, redação ainda de 1970.

602. No mesmo sentido, o art. 102, §1º, do RICD, considera *autor da proposição (...) para efeitos regimentais, todos os seus signatários, podendo as respectivas assinaturas ser apostas por meio eletrônico de acordo com Ato da Mesa*, em redação dada pela Resolução nº 22/2004. A colheita de assinaturas aproxima-se, assim, do iter de concepção de uma CPI, na medida em que as assinaturas são componentes indispensáveis para que a inquérito parlamentar ganhe força e cumpra esse último requisito constitucional.

603. Obtidas as assinaturas pertinentes, o requerimento está apto a ser protocolizado na Mesa da respectiva Casa Legislativa, ou na Mesa do Congresso, em se tratando de uma CPMI.

604. Incumbe ao Presidente respectivo analisar o adimplemento dos requisitos constitucionais e regimentais, com base na prerrogativa inscrita no art. 48, XI, do RISF, a qual pode eventualmente dar azo a abusos que visem a obstaculizar a criação do colegiado:

Art. 48. Compete ao Presidente:

(...)

XI - impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania;

605. Similarmente, o RICD prevê com mais detalhamento esse alvedrio presidencial em linha com as prescrições do art. 137, §1º, em especial, as contidas nas alíneas *b* e *c*:

Art. 137. (...)

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

I - não estiver devidamente formalizada e em termos;

II - versar sobre matéria:

a) alheia à competência da Câmara;

b) evidentemente inconstitucional;

c) anti-regimental.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, poderá o Autor da proposição recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em igual prazo. Caso seja provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite.

(...)

606. Em ambos os casos, prevê-se recurso ao Plenário, com a oitiva da CCJC, fato que na prática pode acabar prolongando a criação e instalação do colegiado, sobretudo no caso do Senado Federal, em que não há prazo consignado para resposta da CCJC.

607. É por essa razão que se compreende que tais juízos das Presidências quanto ao preenchimento dos requisitos regimentais e constitucionais dos Requerimentos de criação de uma CPI deveriam, em se tratando estas de um direito atinente às minorias parlamentares, ser realizados de forma bastante condescendente e ampliativa, a repelir somente os casos em que os descumprimentos normativos forem flagrantes e inescusáveis.

608. Aliás, toda e qualquer intervenção das Presidências das Casas no funcionamento de tais colegiados deveria ser bastante autocontida, porquanto as CPIs deveriam ser dotadas de independência em relação à liderança da ocasião e, nos dizeres de Paulo Brossard, atuam como se fossem o próprio Congresso a atuar, enquanto *projeção orgânica do Poder Legislativo da União*²³³:

É que **a comissão parlamentar de inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a longa manus do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem**, sujeitando-se, em consequência, em tema de mandado de segurança ou de habeas corpus, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, d e i). (grifou-se) (MS 23.452, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-1999, Plenário, DJ de 12-5-2000.)²³⁴

²³³ Talvez um caso bastante ilustrativo da intervenção da Presidência da Casa no funcionamento de uma CPI tenha sido na CPI do Futebol:

24ª - CPI do Futebol – 2015 - convocações do presidente licenciado da CBF, Marco Polo Del Nero, e do ex-presidente da entidade Ricardo Teixeira

Na quinta-feira, no entanto, Renan determinou que a CPI do Futebol refaça a votação dos Requerimentos.

A determinação veio em resposta a uma questão de ordem levantada pelo senador Ciro Nogueira (PP-PI), membro da CPI. Segundo Ciro, a votação foi realizada sem o quórum necessário e, portanto, deveria ser invalidada. Renan afirmou que o quórum foi verificado corretamente, mas determinou a repetição da votação para garantir o contraditório, uma vez que não houve pedido de verificação de votos.

A decisão foi contestada no Plenário pelo senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP), membro suplente da CPI, e por outros senadores. O presidente Renan, então, encaminhou o recurso para análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que deveria dar parecer em até dois dias úteis. Depois disso, a decisão definitiva sobre a questão seria do Plenário.

²³⁴ No mesmo sentido: HC 71.039, rel. min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-1994, Plenário, DJ de 6-12-1996.

609. Após essa análise - que deveria ser breve - o requerimento é lido em Plenário e publicado no diário pertinente, marcando a criação da CPI. Esse período entre a leitura e publicação do requerimento tem sido chamado, no Senado Federal, de *tira-e-põe de assinaturas*, uma vez que os Parlamentares poderão inserir ou retirar as subscrições, a seu exclusivo critério, com arrimo no art. 244 do RISF:

Art. 244. Ao signatário de proposição só é lícito dela retirar sua assinatura antes da publicação.

Parágrafo único. Nos casos de proposição dependente de número mínimo de subscritores, se, com a retirada de assinatura, esse limite não for alcançado, o Presidente a devolverá ao primeiro signatário, dando conhecimento do fato ao Plenário.

610. É por essa razão que os primeiros signatários das CPIs, normalmente os principais interessados em sua criação, se forem precavidos, tendem a contar com o apoio velado de outros Parlamentares concordes com o Colegiado, que poderão ser instados a subscrevê-lo caso algumas assinaturas do requerimento criador pereçam nesse iter – efetivamente uma noite e madrugada, a mediar os instantes entre a leitura e publicação. Aqueles que se interessem pela CPI buscarão angariar novos signatários para o requerimento inaugural, ao passo que os que a repelem, igualmente por meio de negociações políticas, buscarão convencer parlamentares a retirarem as suas assinaturas: trata-se da tensão revelada entre duas forças numa CPI - neste caso, uma, criativa, outra, desintegrativa – o que é natural ao regime democrático.

611. Embora consideremos todo esse processo político legítimo, é certo que a Câmara dos Deputados, em mudança regimental implementada mediante a Resolução nº 12/2019, consubstanciada no §4º do art. 102 do RICD, parece ter optado por coibir o *tira-e-põe de assinaturas*, inclusive impedindo retiradas delas, não após a leitura do requerimento, mas após a sua própria apresentação à Mesa: *nos casos em que as assinaturas de uma proposição sejam necessárias ao seu trâmite, não poderão ser retiradas ou acrescentadas depois da apresentação à Mesa*. Com esse entendimento, mais sábia tem sido a Câmara no que tange à defesa das minorias numa CPI, porquanto é bastante frustrante uma CPI perecer antes mesmo de ter nascido, pela falta de assinaturas suficientes, constatada após a leitura do requerimento em plenário, ato que já serve a dar publicidade à criação do colegiado.

612. Mas, em nossa visão, em relação às CPMIs, remanesce a regência pelo art. 244 do RISF, em linha com a aplicação supletiva deste consubstanciada no art. 153 do RCCN.

613. Lido e publicado o requerimento, a CPI está criada, nasce pela primeira vez.

614. Em sendo retiradas ou colocadas tantas assinaturas, entre a leitura e a publicação, que importem, na data da publicação, um número inferior de assinaturas, a minuta de requerimento

é devolvida ao seu primeiro signatário, para que dê sequência à sua saga – isso, como vimos, em relação às CPIs do Senado e Mistas, uma vez que na Câmara consta a disposição do art. 102, §4º, do RICD.

615. Entretanto, ainda é necessária a instalação da CPI, marcada pela sua reunião inaugural e que somente pode ocorrer caso o colegiado dote-se de algo fundamental: a sua composição.

616. Sem membros ou sem, ao menos, a maior parte dos membros definida, não é possível instalar qualquer CPI, ainda que os regimentos estabeleçam quórum mais baixo para a abertura das reuniões - no Congresso e na Câmara, de 1/3 (art. 22, §1º, RCCN; art. 46, RICD), no Senado, de 1/5 (art. 108, *caput*, RISF).

617. Essa composição forma-se da seguinte maneira: a Mesa calcula a distribuição das vagas com base na proporcionalidade partidária, em linha com o art. 58, §1º, da CF/1988, sendo que no Senado Federal, a conformação dos partidos é averiguada na data de leitura do requerimento, conforme QO do Senado Federal nº 2 de 2009, de 20/5/2009²³⁵.

618. Calculada a distribuição das vagas, cabe à Presidência enviar ofícios às lideranças para que estas indiquem os membros titulares e suplentes que farão parte da CPI e, subsequentemente, a Presidência designa esses membros. Há, assim, dois momentos distintos: primeiro momento, a indicação dos membros pelos blocos ou partidos; e, segundo momento, a designação de tais membros pelo Presidente.

619. Um ponto relevante é que a composição das CPIs replicará, tanto quanto for possível, a composição do plenário da Casa ou das Casas que se lhe vinculam e, por essa razão, a dinâmica maioria-minoria existente nas Casas será relativamente clonada para a CPI. Quanto mais polêmicas forem as CPIs, com maior suor, interesse e pressão é que serão conquistados os seus assentos, de modo que sequer há uma garantia de que o primeiro signatário figure em sua composição.

620. Exemplificativamente, o Dep. Federal Alexandre Baldy (PP/GO), responsável pela coleta de assinaturas da Câmara no Requerimento germinal e inicialmente cotado para a posição de Relator, sequer fez parte da CPMI da JBS; designou-se o Relator Carlos Marum (PMDB/MS), ligado ao então Presidente Michel Temer, que havia sido gravado pelo

²³⁵ (...) No que diz respeito às comissões temporárias, que se caracterizam pela dinâmica e tempo determinado, a fórmula que confere maior efetividade à norma constitucional traduz-se na utilização da composição da Casa na data de leitura do requerimento de criação da respectiva comissão, para fins de cálculo da proporcionalidade partidária.

Por todo o exposto, a Presidência mantém a aplicação do Regimento Interno que vem sendo tradicionalmente adotada e remete o assunto à Comissão de Reforma do Regimento Interno, para que regule com maior clareza a constituição das comissões permanentes e temporárias no Senado Federal.

empresário Joesley Batista no contexto de sua colaboração premiada, o que gerou inclusive pedidos de renúncia dos Sen. Otto Alencar e Ricardo Ferraço na reunião inaugural²³⁶.

621. Portanto, a leitura do requerimento, a sua publicação, a designação ou a indicação de seus membros, e a sua instalação não significam que as minorias parlamentares estarão, assim, libertas para tocar as CPIs ao seu exclusivo alvedrio; pelo contrário, as batalhas travadas entre maioria e minoria, que antes da instalação eram circunscritas ao Plenário, são transpostas à própria CPI, de modo que ramos minoritários continuarão a ter substanciais desafios para que as CPIs consigam, em alguma medida, investigar as linhas que lhes interessem.

622. O momento de definição da composição é, ainda, mais um no qual as CPIs podem ser retidas, porque, se as lideranças não indicarem os membros, chega-se a um impasse e não haverá condições de a CPI se instalar pela ausência de parlamentares suficientes que a integrem. Para a resolução desse impasse, o RICD já estabelece que caberá ao Presidente da Câmara indicar e designar membros do colegiado caso as lideranças não o façam no prazo de cinco sessões, conforme art. 28, §1º:

Art. 28. Definida, na 1ª (primeira) sessão legislativa de cada legislatura, a representação numérica dos Partidos e Blocos Parlamentares nas Comissões, os Líderes comunicarão à Presidência, no prazo de 5 (cinco) sessões, os nomes dos membros das respectivas bancadas que, como titulares e suplentes, as integrarão; esse prazo contar-se-á, nas demais sessões legislativas, do dia de início dessas.

§ 1º 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.

§ 2º Juntamente com a composição nominal das Comissões, o Presidente mandará publicar no *Diário da Câmara dos Deputados* e no avulso da Ordem do Dia a convocação destas para eleger os respectivos Presidentes e Vice-Presidentes, na forma do art. 39.

623. Inexiste disposição similar no RISF, mas fato é que o Supremo já determinou a aplicação analógica desse dispositivo à Câmara Alta, justamente ao considerar que as CPIs constituem um direito das minorias parlamentares que não pode ser calado pelo voluntarismo das maiorias, em paradigmática decisão no Mandado de Segurança nº 24.831, de relatoria do Min. Celso de Mello, no contexto da CPI dos Bingos.

624. Feitas as designações ou, ao menos, parte substancial delas, cabe ao membro titular da CPI - no Senado Federal e no Congresso, o mais idoso (art. 57 do RISF), na Câmara, o mais

²³⁶

Cf.

<https://veja.abril.com.br/brasil/congresso-cria-cpi-para-investigar-a-jbs>
<https://www.brasildefato.com.br/2017/09/13/primeira-reuniao-da-cpmi-da-jbs-tem-protestos-e-renuncia-de-parlamentares>

e

antigo, com o maior número de mandatos (art. 17 do RICD) – marcar a reunião em que ocorrerá a instalação da comissão e a eleição do seu Presidente e, por vezes, Vice-Presidente²³⁷.

625. E, por incrível que pareça, eis aí mais uma possibilidade para o cerceamento da CPI, ainda que temporário e parcial.

626. Isso porque tal decisão – de instalar ou não o colegiado – acaba se submetendo ao exclusivo juízo de conveniência e oportunidade do titular mais idoso e antigo, tendo havido até casos de sucessivas convocações de reuniões de instalação frustradas, a exemplo da CPMI-Metro, ou de nomeação póstuma de membros mais idosos que postergariam a instalação (*e.g.* recente caso da CPI-Bets).

627. E talvez a sintonia fina necessária, a ser abordada neste estudo, seja determinar em que momento uma prática política, legítima, razoável e amplamente aceita, pode se transmutar numa decisão, livre, consciente, mas deletéria, de obstar um direito constitucional titularizado pelas minorias parlamentares, com prejuízo sensível – ainda que não imediatamente perceptível – à dinâmica de freios e contrapesos arquitetada pela CF.

3.7. A Interpretação nas CPIs via Questões de Ordem (QOs)

628. Uma das partes mais relevantes das CPIs, sob o ponto de vista do direito regimental, certamente são as Questões de Ordem (QOs). Trata-se de dúvidas suscitadas pelos parlamentares, ao longo dos trabalhos da comissão ou do plenário, a respeito da aplicação das normas constitucionais e regimentais, as quais são respondidas, num primeiro momento, pelo Presidente, havendo possibilidade de recurso em certos casos. Há regulação relativamente diversa nos regimentos a esse respeito.

629. O RCCN estabelece que as QOs podem ser suscitadas em qualquer fase da sessão, por cinco minutos, com contradita pelo mesmo período, a respeito de *dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição* (art. 131, *caput*). Aliás, esse objeto das QOs, qual seja, da dúvida sobre o regimento, em sua prática exclusiva ou ligada à CF, é replicado em dispositivos do RISF (art. 405) e do RICD (art. 95).

630. Como requisitos, a QO deve ser objetiva, indicando prontamente o dispositivo regimental debatido, além de formulada sobre a matéria tratada na ocasião, vedado *versar tese de natureza doutrinária ou especulativa* (art. 133, RCCN).

²³⁷ Algumas vezes a eleição de Vice-Presidente, em CPIs de menor apelo público, pode não ser realizada. Por outro lado, na CPMI8, houve a eleição de um Segundo Vice-Presidente, cargo que acabou preenchido pelo Senador Margno Malta, mesmo ante a ausência de previsão regimental para tanto, necessária para acomodar os interesses do colegiado e para que essa escolha fosse feita mediante aclamação.

631. No caso das CPMIs, como regra, a decisão do Presidente na QO é irrecorrível, salvo se relacionada a dispositivo constitucional (art. 132, *caput*), nem pode ser renovada na mesma sessão (art. 133). Em caso de recurso, exclusivo sobre questão constitucional e sem efeito suspensivo, o Presidente, de ofício ou acolhendo proposta do plenário, pode remeter tal matéria à CCJC da Casa do recorrente (art. 132, §1º), que proferirá parecer que, se aprovado pelo plenário, será vinculativo em relação à Mesa (§2º). Logo, nas CPMIs as QOs que não versem sobre assunto constitucional decididas pelo Presidente serão irrecorríveis (art. 132, RCCN).

632. O RISF traz disposições relativamente similares, mas com diferenças sob o aspecto recursal: os recursos, embora não adstritos a aspectos constitucionais, somente são aceitos se formulados ou apoiados por líder (art. 405). Acrescenta-se que as QOs formam simples precedente, somente adquirindo força normativa se incorporadas ao regimento (art. 406, RISF). Ademais, um parecer da CCJC poderá ser suscitado em se tratando de assunto constitucional e sobrestará a decisão da QO, devendo ser proferido em dois dias úteis, embora isso não seja cumprido (art. 408).

633. Na Câmara dos Deputados, as QOs podem ser objeto de recurso sem efeito suspensivo, mas com a possibilidade de que um terço dos presentes confirmem tal efeito, ouvida a CCJC em até três sessões, com a submissão do recurso ao plenário em sessão seguinte (art. 95, §8º, RICD). Há ainda boa norma da Câmara de que as QOs serão registradas e indexadas em livro especial, sobre o qual se dará ampla divulgação, determinando-se à Mesa, se for o caso, a elaboração de projeto de resolução com alterações regimentais decorrentes, *para apreciação em tempo hábil, antes de findo o biênio* (art. 95, §10, RICD).

634. Feita essa breve digressão quanto à regulação das QOs, também aplicável às CPIs, cumpre-nos salientar a sua importância: o RISF compreende que as QOs não formam precedentes, não vinculam uma CPI à decisão realizada por outra, mas o argumento de que a posição de uma CPI encontra lastro em outra do passado que lidou com um caso similar traz realmente muita força e é frequentemente suscitado nos debates parlamentares.

635. É mais difícil a um Presidente de CPI dar uma guinada em relação a uma interpretação da norma regimental ou legal sobre CPIs, do que seguir um raciocínio já construído em QOs ligadas a colegiados pretéritos.

636. Com esse entendimento, ainda que regimentalmente, como regra, as QOs não formem precedente, continuam elas sendo importantes veículos para o registro de uma percepção original do Parlamento a respeito das CPIs, que são suas, não de outros Poderes.

637. Isso é marcante sobretudo num cenário em que grande parte do que são poderes das CPIs é delimitado nos registros de outro Poder, o Judiciário, nas seriadas decisões, frequentemente monocráticas, do Supremo Tribunal Federal.

638. Ainda, à falta das esperadas reformas nos regimentos sobre as CPIs, as decisões em QOs contribuem para que Presidentes e membros desses colegiados andem sobre um terreno menos pantanoso. O raciocínio é este: decidiu-se de determinada maneira numa CPI pretérita, essa decisão não foi contestada à época, logo, é provável que tenha sido uma decisão correta e que possa ser seguida igualmente pela CPI do momento.

639. Por outro lado, essas QOs são de difícil acesso pois constam normalmente apenas dos registros taquigráficos de cada CPI, os quais contemplam volume relevante de dados, inexistindo um painel com a sua sistematização ou uma espécie de sistema de busca da *jurisprudência interna* das CPIs, até mesmo porque as QOs, como abordado, não constituem precedentes.

640. Para além disso, o conhecimento a respeito das QOs já decididas tem um certo valor e convém ser eventualmente preservado para, caso em uma CPI seja suscitada uma QO com tese destoante de um posicionamento das CPIs pretéritas, o Presidente tenha às suas mãos uma forte arma, consubstanciada no argumento de que sempre foi assim em virtude das QOs das CPIs passadas.

641. Apesar disso, seria relevante aprofundar a conveniência e oportunidade de montar uma espécie de registro público das QOs relativas às CPIs pretéritas, para acesso dos parlamentares e do público em geral, ainda que essas QOs não formem precedentes.

642. No mais, certas respostas a QOs deveriam ser mais adequadamente estruturadas, considerando que muitas vezes o seu registro é feito apenas nas notas taquigráficas e nem todos os Presidentes de CPIs dispõem de paciência suficiente para ler, em sua completude, as fundamentações apostas pela assessoria.

643. Vencido esse aspecto quanto à relevância das QOs nas CPIs, algumas delas merecem destaque, porque justamente refletem essa necessidade de posicionamento das Presidências de tais colegiados dentro do contexto da regulação caótica característica das CPIs:

644. Na 1ª Reunião da CPI da Pandemia (26/04/2021), o Sen. Jorginho Mello (PL/SC) com fundamento nos arts. 153 e 306 do RISF, bem como art. 252, inciso IV, do CPP e art. 6º da LCPI arguindo o impedimento dos senadores Renan Calheiros e Jader Barbalho para comporem a CPI e para serem designados para relatar a comissão, por possuírem relação consanguínea com os governadores dos Estados de Alagoas e do Pará, objeto da investigação, por ser a

comissão também destinada a fiscalizar a aplicação dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à Pandemia da Covid-19.

645. Argumentou que, uma vez que o art. 306 do RISF proíbe aos Senadores votar em matérias em que possam ter interesse pessoal, também não deveria ser permitida a participação de parlamentares que pudessem ter de se abster de votar ou relatar por estarem diante de um impedimento, ressaltando que no relatório apresentado pelo relator deve constar expressamente o voto, sendo ele o fio condutor para o desfecho do processo investigatório, e que a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal decorre da circunstância de que as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

646. Fundamentou sua questão, ainda, em decisão liminar do Supremo Tribunal Federal referente à suspeição da presidência de comissão parlamentar de inquérito a ser instalada na Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul (decisão monocrática em julgamento de 11/06/2007, proferida pela Ministra Ellen Gracie no SS 3.031).

647. Contudo, o presidente da reunião, Sen. Otto Alencar, indeferiu a questão de ordem, justificando que ela deveria ser apresentada ao presidente eleito, após a realização da eleição, uma vez que caberia a ele a designação do relator, nos termos regimentais. Renovada a questão ao presidente eleito da comissão, senador Omar Aziz, foi ela novamente indeferida sob o argumento de que não haveria *Senador pela metade, todos são Senadores por inteiro*.

648. Já durante a 68ª Reunião da CPI da Pandemia, o Sen. Marcos Rogério apresentou questão de ordem para que fosse declarada a impossibilidade de o Relatório Final da comissão concluir sobre cometimento, em tese, de ilícito penal, *in officio* ou *propter officium*, pelo Presidente da República e para que fosse declarada a impossibilidade de propor o seu indiciamento, lastreado no art. 148 e 151 do RISF, em combinação com os art. 2º e 5º, incisos XXXVII e LIV da CF/1988.

649. O presidente da comissão, Senador Omar Aziz, indeferiu a questão de ordem, por ser o Parlamento responsável pela fiscalização dos atos do Poder Executivo, em especial do Chefe do Poder Executivo. Esclareceu haver um entendimento no sentido de que a CPI não poderia convocar o Presidente da República para prestar depoimento, tendo em vista, em especial, o dispositivo do art. 58, §2º, III, da Constituição, mas que não haveria o impedimento de que a comissão se debruçasse sobre a conduta do Presidente da República e que a investigação resultasse em seu indiciamento. Esclareceu que, além disso, era incumbência do Senado Federal julgar eventual cometimento de crime de responsabilidade por parte do Chefe do Executivo, de modo que seria um contrassenso que o Senado não pudesse investigar a conduta do Presidente no âmbito das CPIs e que, embora o Presidente não tivesse prestado depoimento ao Colegiado,

as imputações que lhe foram feitas resultavam de vasto arcabouço de documentos recebidos e de depoimentos colhidos, bem como do acervo de declarações públicas, gravações e postagens em redes sociais colhidas ao longo desses meses.

650. Eduardo Bim vai além a esse respeito, para defender a possibilidade de convocação do Presidente da República, posição com a qual concordamos:

Se o Presidente pode depor perante um juiz, respondendo a processo, por exemplo, de improbidade administrativa, que pode acarretar a perda do cargo, não vemos por que não possa fazê-lo em um inquérito parlamentar, que nem de longe alcança tal consequência.

A possibilidade de o Presidente da República depor perante as CPIs se acentua na medida em que o Código de Processo Civil (art. 411) e o Código de Processo Penal (art. 221) preveem a inquirição dessa autoridade. Ora, quer peculiaridade mais investigatória do que a inquirição, o depoimento? Repetimos, se pode um juiz, pode, também, o legislador, que recebeu, por expressa disposição constitucional, os mesmos poderes investigatórios do Judiciário.]

Por isso, não há como argumentar que, sendo a CPI um órgão do Congresso, ela tem poderes derivados desse, não podendo, assim como o Congresso, convocar o Presidente da República. Se é verdade que o Congresso não pode convocá-lo (CF, artigo 50), mas somente a seus ministros e subordinados, não menos verdade é que tal prerrogativa não se “limita”, como nas CPIs, a fatos certos e determinados, por prazo certo e, principalmente, com os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias (CF, artigo 58, § 3o).

651. Na mesma linha, a CPI da Pandemia contou com outras QOs importantes, como (i) a apresentada em 19/10/2021 pelo Sen. Marcos Rogério, na CPI da Pandemia, na qual se elucidou detalhadamente como normalmente deverão ocorrer as reuniões finais de uma CPI, compreendendo a impossibilidade de destaques ao Relatório Final²³⁸, similar à (ii) QO do Sen.

²³⁸ O presidente da Comissão, senador Omar Aziz, acolheu a questão de ordem e afirmou que os procedimentos seriam apresentados na reunião seguinte, destinada à leitura do relatório. Em relação à leitura dos votos em separado, o presidente sinalizou que a comissão seguiria a jurisprudência das comissões parlamentares de inquérito.

Na reunião seguinte, realizada em 20 de outubro, o presidente informou que a reunião se destinaria exclusivamente à leitura do relatório do senador Renan Calheiros. A apreciação do relatório ocorreria numa próxima reunião, com quórum de maioria simples. Nessa reunião, antes da apreciação, seria realizada a leitura dos votos em separado. Informou, ademais, que não haveria a possibilidade de apresentação de destaques, por falta de precedente nas comissões parlamentares de inquérito.

O senador Randolfe Rodrigues, vice-presidente da comissão, encarregado pelo presidente de responder à questão de ordem acerca dos procedimentos para a apreciação do Relatório Final, fez a seguinte leitura:

Eu peço a atenção dos colegas. Nós iremos responder à questão de ordem de S. Exa. o Senador Marcos Rogério e, em seguida, obviamente, se S. Exa. não se encontrar satisfeito, poderá recorrer ao Plenário para deliberação. Então, conforme a questão de ordem ontem apresentada pelo Senador Marcos Rogério, se solicita esclarecimento sobre o seguinte: tempo destinado à leitura dos votos em separado; procedimento relativo a eventuais Requerimentos de destaque para votação em separado, se cabível for, do art. 312 do Regimento Interno do Senado Federal; e o quórum e modalidade de votação, conforme pressupõem os arts. 109 e 292 do referido Regimento.

Desta forma, a decisão desta Comissão Parlamentar de Inquérito é a seguinte: primeiro, hoje será feita exclusivamente a leitura do relatório do Senador Renan Calheiros. Embora, na forma regimental do Regimento do

Eduardo Braga sobre a apresentação de adendos ao Relatório Final²³⁹; (iii) do Sen. Eduardo Girão em 20/10/2021, a respeito de suposta nulidade de indiciamentos de pessoas não convocadas pela comissão, indeferida pelo Presidente da CPI, ponderando a impossibilidade prática de que todos os convocados fossem ouvidos e que tais indiciamentos não significavam uma condenação; (iv) do Sen. Fernando Bezerra Coelho (06/05/2021) questionando a prerrogativa de o Parlamentar fazer perguntas com teor hipotético, indeferida diante da posição do Presidente de que não cercearia o direito de nenhum Senador de fazer perguntas e que o

Senado, não se trate da votação, da apresentação de votos em separado em Comissões Parlamentares de Inquérito, de modo que a definição a esse respeito caberá obviamente à Presidência desta Comissão, ao Senador Omar Aziz, e adotando os procedimentos já ocorridos em Comissões Parlamentares de Inquérito, nós estabeleceremos a possibilidade da apresentação e do tempo devido à apresentação dos votos em separado.

Então, tradicionalmente nas CPIs, a conferência de tempo para que os Parlamentares, após a leitura, se assim desejarem, dos votos em separado, os quais, em verdade, constituem propostas alternativas de relatório, é estabelecida pela Mesa Diretora da Comissão. Nas CPIs referenciadas na questão de ordem de S. Exa. o Senador Marcos Rogério, o tempo para leitura do único voto separado que havia sido apresentado tomou aproximadamente 15 minutos, tendo em vista que a expectativa de apresentação de diversos votos em separado, com fundamento no art. 89, inciso I, combinado com o art. 412, inciso VI, do Regimento Interno, e para auferir celeridade processual e razoabilidade e proporcionalidade ao tempo, a Presidência desta Comissão Parlamentar de Inquérito franqueará 15 minutos com mais 5 minutos de tolerância para que cada Senador membro realize a leitura dos seus votos em separado na próxima terça-feira, sessão que será aberta – na próxima terça-feira –, com a apresentação dos votos em separado protocolados na Secretaria desta Comissão.

Em relação aos Requerimentos de destaque, verifica-se que inexistente previsão regimental a esse respeito no âmbito das CPIs – são objetos de normas próprias do Regimento, da Lei 1.579, de 1952, e do Código de Processo Penal. Para além disso, não há qualquer precedente de Requerimentos de destaque em toda a história de Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal, razão pela qual se demonstra temerário que a Presidência desta Comissão Parlamentar de Inquérito inove nos trâmites que vêm sendo aplicados.

Por outro lado, nas CPIs é comum que as Sras. Senadoras e os Srs. Senadores proponham modificações no relatório durante as discussões, as quais podem ser eventualmente acatadas pelo Relator, incorporadas ao relatório e votadas na data da votação do próprio relatório, que, repito, ocorrerá na próxima terça-feira, dia 27 de outubro.

Portanto, por absoluta ausência de norma regimental específica, bem como tendo em vista os procedimentos relacionados às outras Comissões Parlamentares de Inquérito que já existiram, tanto no âmbito do Senado Federal, quanto no âmbito das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, quanto no âmbito da Câmara dos Deputados, nas quais não houve destaque, não há respaldo para o requerimento de destaque no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Sobre a dúvida em relação ao quórum e processo de votação, a Presidência desta Comissão Parlamentar de Inquérito informa que adotará votação nominal e ostensiva na apreciação do Relatório Final. Portanto, na terça-feira, após a apresentação dos votos em separado, após ser encerrada a discussão, a votação do relatório será feita de forma ostensiva e nominal pelas Sras. e Srs. Senadores membros desta CPI.

Diante do exposto, a Presidência desta Comissão Parlamentar de Inquérito defere parcialmente a questão de ordem de S. Exa. o Senador Marcos Rogério.

Esclarecemos os procedimentos aplicáveis ainda: a Presidência desde já – a Presidência desde já – concederá vista coletiva ao Relatório Final, publicado na página principal da Comissão até a próxima terça-feira; no dia 26, será iniciada a discussão, e os Senadores terão 15 minutos, com a tolerância devida da Presidência, para realizarem a leitura de seus votos em separado se assim desejarem; os votos em separado serão integralmente publicados no site da Comissão Parlamentar de Inquérito; os Senadores inscritos terão o prazo de 15 minutos para a discussão do relatório, em linha com o tempo que vem sendo fixado nesta Comissão para manifestação dos Senadores durante as oitivas e a inquirição dos depoentes; repetindo, o relatório será votado pelo processo nominal e ostensivo.

Seguem, inclusive, a resposta à questão de ordem todos os precedentes de Comissões Parlamentares de Inquérito ocorridas anteriormente sobre os temas que aqui foram suscitados.

Sr. Presidente, conforme determinação de V. Exa., é esta a deliberação da Presidência da Comissão à questão de ordem apresentada pelo Senador Marcos Rogério, que fica deferida parcialmente, nos termos que apresentamos.

²³⁹ Não havendo previsão regimental para apresentação de adendos e considerando a definição de procedimentos lida pelo vice-presidente da comissão, senador Randolfe Rodrigues, a questão de ordem foi indeferida.

mérito seria apreciado no Relatório Final da comissão, posição reafirmada (v) no depoimento de Carlos Wizard (30/06/2021) por meio da qual se reafirmou que todos os senadores teriam o direito de fazer a inquirição e, caso em algum momento o depoente entendesse por bem responder ao questionamento, responderia; ou (vi) quanto à possibilidade de inclusão de matéria urgente independentemente da observância do prazo mínimo à luz do art. 108, §1º, do RISF, a exemplo da QO do Sen. Eduardo Braga em 30/06/2021, indeferida porquanto se considerou que haveria urgência, uma vez que o prazo da comissão estava se esgotando²⁴⁰.

3.8. Autorregulação das CPIs

652. Diante de tal cenário normativo caótico, tem sido comum que as CPIs recorram à autorregulação para ter contornos mais claros a respeito dos procedimentos aplicáveis ao seu funcionamento.

653. Com esse entendimento, as CPIs do Congresso como um todo adotam regulamentos para o exercício de suas atividades. No caso do Senado e das CPMIs, tais regulamentos são expedidos com base no art. 89, I, do RISF, ou seja, na competência do Presidente organizar e dirigir os trabalhos da comissão. Similarmente, as CPIs da Câmara dos Deputados podem se organizar mediante regulamentos, conforme art. 32 do RICD.

654. Embora a imposição monocrática, pelo Presidente da CPI, de tais regulamentos, tenha sido admitida, não raras vezes essas regras são submetidas ao crivo do plenário da Comissão, com vistas a reforçar a sua vinculatividades. Trata-se de normas a versar sobre uma variedade de temas: funcionamento das reuniões e da deliberação de Requerimentos, uso da palavra em oitivas, acesso da imprensa e das assessorias à sala de sessões, orientação para a elaboração de requisições e protocolo de documentos, disponibilização da documentação sigilosa aos membros e suas assessorias, dentre outros aspectos.

655. É comum que se faça certa remissão a dispositivos regimentais, para demonstrar que não se trata do exercício de um voluntarismo presidencial, entretanto boa parte dessas normas frequentemente pode decorrer das percepções de um Presidente a respeito da praxe legislativa e do que considera mais adequado para as características daquela comissão.

656. Em nossa visão, a autorregulação das CPIs certamente poderia avançar, trazendo à baila uma maior proteção dos direitos e prerrogativas das minorias parlamentares, inclusive tratando

²⁴⁰ No mesmo sentido, QO decidida pelo Sen. Angelo Coronel na CPMI das Fake-News, formulada pela Dep. Caroline de Toni, em que este esclareceu que, conforme estabelecido no RISF, poderia haver deliberações de matérias não incluídas em pauta em caso de urgência. Além disso, garantiu à senadora Lídice da Mata, relatora da comissão, sua prerrogativa de uso da palavra, que não poderia ser cerceado.

sobre a prevalência da vontade de uma minoria qualificada em relação às decisões da maioria, assunto a ser desenvolvido melhor no Capítulo 6.

3.9. Agentes das CPIs e Suas Prerrogativas: Presidente, Relator, Membros e Não-Membros

657. A compreensão das dinâmicas entre a maioria e a minoria dentro das CPIs exige a noção da prerrogativa dos seus agentes, assunto não abordado nas obras doutrinárias a esse respeito: Presidente, Relator, Membros (Titulares e Suplentes) e Não Membros.

658. Inicialmente, cumpre esclarecer que a composição de uma CPI replicará a do Plenário da respectiva Casa ou de ambas, em se tratando de uma CPMI. Ainda, determinado quantitativo de membros e não membros poderá conferir maior ou menor força às minorias presentes. Ao menos em relação às CPIs do Senado Federal, tal composição será apurada no momento de leitura do requerimento germinal, de modo a mais adequadamente espelhar no órgão fracionário o estado do pleno como um todo²⁴¹, reforçando a característica das CPIs de *longa manus* do Parlamento.

659. O RCCN *ex vi* art. 10-A, introduzido pela Resolução do Congresso Nacional nº 2/2000²⁴², tem uma disposição importante para as Comissões Mistas,²⁴³ que confere certa esperança quanto à implementação de algumas normas protetivas às minorias na CPI: acrescer-se-á à composição de todas as mistas uma vaga de rodízio a ser preenchida pelas minorias parlamentares.

660. O cargo de Presidente de CPI garante alguma estabilidade a seu titular, uma vez que não caberia à maioria, insatisfeita com o Presidente, votar a sua destituição. No entanto, ao Líder de bancada ou partido, seria possível solicitar a qualquer momento a substituição de um membro de comissão (art. 81, RISF), por meio de ofício à Presidência da respectiva Casa,

²⁴¹ Conforme consta da Questão de Ordem do Senado Federal nº 2 de 2009: 16. *No que diz respeito às comissões temporárias, que se caracterizam pela dinâmica e tempo determinado, a fórmula que confere maior efetividade à norma constitucional traduz-se na utilização da composição da Casa na data de leitura do requerimento de criação da respectiva comissão, para fins de cálculo da proporcionalidade partidária. Por todo o exposto, a Presidência mantém a aplicação do Regimento Interno que vem sendo tradicionalmente adotada e remete o assunto à Comissão de Reforma do Regimento Interno, para que regule com maior clareza a constituição das comissões permanentes e temporárias no Senado Federal.*

²⁴² O PRN 3/2000, precursor da mencionada Resolução do Congresso, sem qualquer palavra a respeito das CPIs, mencionava o objetivo de *viabilizar a plena aplicação da regra da representação proporcional dos partidos e blocos partidários nas comissões mistas do Congresso Nacional*, sustentando que havia um problema na representação das minorias em relação a comissões com apenas 7 membros de cada Casa, como nas comissões de medidas provisórias. (<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/14148?sequencia=19>)

²⁴³ Logo, igualmente válida para as CPMIs

devendo contar com a anuência da respectiva bancada. Há precedente²⁴⁴ em que o Líder da bancada do Presidente de uma CPI da Câmara dos Deputados removeu o Deputado da composição do colegiado, tornando vaga a Presidência, e o Supremo compreendeu que o assunto seria tão somente uma questão *interna corporis*, com o que concordamos.

661. Houve também interessante caso na CPI da Chapecoense em que, mesmo após a renúncia de diversos membros para que compusessem como titulares a CPI da Pandemia (uma vez que Senador só pode compor duas CPIs conforme RISF, uma como titular, outra como suplente)²⁴⁵, manteve-se na Presidência, após a retomada dos trabalhos da CPICHAPE, o Senador Jorginho Mello (PL/SC). Isso poderia certamente ser objeto de alguma polêmica em CPIs mais conflagradas, mas nada aconteceu nesta CPI que, embora lidando com tema importante, contava com maior consenso dentre seus membros.

662. No Senado Federal, como vimos, a destituição de um Presidente eleito de CPI é praticamente impossível, vez que demandaria *a hipótese de seu desligamento do partido* ou prévia *autorização da maioria da respectiva bancada* (art. 81, §2º, RISF). Uma renúncia ao cargo pelo Presidente da CPI também seria possível, mas jamais ocorreu sob a nossa experiência, talvez porque se trate de um cargo poderoso, com grande projeção na mídia e, como se viu, relativamente estável.

663. **O Presidente** da CPI é eleito em votação secreta na reunião inaugural de seus trabalhos²⁴⁶, esta presidida pelo membro titular mais idoso dentre aqueles com mais legislaturas, no caso da Câmara (art. 39, §§4º e 5º, RICD), ou apenas mais idosos no caso do Senado e do Congresso (art. 88, §3º, RISF; art. 10, §2º c/c art. 151, RCCN). Normalmente esse *script* é seguido, mas houve caso da CPMI do Metrô (2014) instalada, diante de impasse, sem eleger Presidente, à vista da maioria ali presente que impedia a convocação da instalação e, depois, passou a não conferir quórum à eleição, que exigiria maioria absoluta para início do escrutínio secreto.²⁴⁷

²⁴⁴ [MS 20415](#).

²⁴⁵ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/27/senadores-deixam-outras-comissoes-de-inquerito-para-atuar-na-cpi-da-pandemia>

²⁴⁶ A votação em escrutínio secreto é determinada, para CPMIs ou CPIs do Senado, pelo art. 88, do RISF, e em tese deveria ocorrer mediante cédulas na forma do art. 296 do RISF, situação já resolvida em 2006 pelo RICD, ao admitir o uso de sistema eletrônico *ex vi* art. 188, III, do RICD.

Pelo RCCN, em tese, a reunião de instalação da CPMI deveria ser realizada em 48 horas da constituição da comissão mista (art. 10, §2º).

Embora haja tal previsão de escrutínios secretos na escolha do Presidente e do Vice-Presidente, na maior parte dos casos ocorre eleito por aclamação, num acordo que pode assimilar algum interesse da minoria, como ocorrido na situação da CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, na qual houve a criação do cargo de 2º Vice-Presidente para acomodar na Mesa um representante da minoria.

²⁴⁷ <https://www.camara.leg.br/noticias/439131-primeira-reuniao-da-cpmi-do-metro-vira-embate-entre-governistas-e-oposicao/>

664. Força registrar que estudo da Consultoria Legislativa do Senado Federal de lavra de André Eduardo da Silva Fernandes e Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho traz à baila o princípio da *convergência legislativa* ao constatar prática do Senado e da Câmara, ao menos à época, em CPIs, de que o maior partido da Casa teria preferência na escolha da Presidência ou Relatoria; se escolhida a Presidência, a Vice-Presidência caberia ao segundo maior partido e a Relatoria ao primeiro signatário do Requerimento; se escolhida a Relatoria, a Presidência caberia ao segundo maior partido e a Vice à minoria. Não temos verificado tal prática nas CPIs do Senado ou CPMIs mais recentes. Se o assunto for polêmico, a maioria se imporá e desprezará o primeiro signatário do Requerimento de criação, elegendo o Presidente, o Vice e indicando o Relator.

665. O estudo conclui - com o que concordamos - sobre a possibilidade de destituição *ad nutum* do Relator da CPI por decisão exclusiva do Presidente - com o que discordamos - e que a escolha do novo Relator deveria recair sobre a mesma bancada - com o que discordamos. Discorda-se a esse respeito porquanto, se o Presidente porventura recusasse a cumprir essa *praxe*, em nossa visão, nada os demais membros poderiam fazer para suplantar essa decisão, vez que a decisão sobre quem será o Relator, sob o ponto de vista jurídico, incumbe ao Presidente com exclusividade. Talvez seria mais adequado que as CPIs brasileiras passassem a adotar um modelo similar ao alemão, em que a escolha do Relator estaria sujeita à decisão, não monocrática do Presidente, mas pertinente à maioria de 2/3 (dois terços), de modo a envolver certa negociação com uma base maior de membros.

666. As competências do Presidente de uma CPI são as mesmas do Presidente de uma comissão em geral, com um rol de atribuições delimitadas pelo RICD no art. 41 - mais detalhado - e pelo RISF no art. 89, dentre as quais a de ordenar e dirigir os trabalhos da comissão²⁴⁸ (I, RISF), dar-lhe conhecimento da matéria recebida (IV, RICD; II, RISF), designar o Relator (VI, RICD; III, RISF; art. 10, §3º, RCCN), advertir o orador que se exaltar no decorrer dos debates (VIII, RICD), interromper aquele que fale sobre o vencido retirando-lhe a palavra se desobedecer (IX, RICD), submeter a voto e proclamar resultado (X, RICD), representar a Comissão (XV, RICD; VI, RISF), resolver questões de ordem ou reclamações (XVII, RICD; V, RISF).

667. Além disso, acabam sendo incorporadas extensivamente as competências dos Presidentes da Casa às do Presidente de uma CPI, mormente aquelas previstas no art. 17, I, do

²⁴⁸ Ausente no RICD, tal competência tem sido muito utilizada nas CPIs do Senado Federal e CPMIs na decisão a questões de ordem e em reforço às prerrogativas presidenciais, diante de seu caráter aberto.

RICD e no art. 48 do RISF, como propor a transformação de uma reunião pública em secreta (IV, RISF), fazer observar a Constituição, as leis e o Regimento (VIII, RISF), impugnar proposições contrárias à Constituição, às leis e ao Regimento (XI, RISF), declarar prejudicada proposição que assim deva ser considerada, na conformidade regimental (XII, RISF); proclamar resultados das votações (XXIV, RISF), manter a ordem dos trabalhos (alínea *b*, RICD), convidar Parlamentar para que se retire recinto quando perturbar a ordem (alínea *i*, RICD), resolver, ouvido o plenário, qualquer caso não previsto no Regimento (XXXIII, RISF).

668. Ademais, o Presidente terá, ainda, o voto de desempate nas deliberações ostensivas, contando a sua presença para o quórum, nas CPIs mistas (art. 14, RCCN), da Câmara (art. 180, §3º, RICD) e do Senado (art. 51, RISF). Esse voto de desempate, numa CPI com grupo majoritário estável, garante ao Presidente uma aparência de imparcialidade, já que as votações de uma CPI, exceto para escolha do cargo de Presidente e Vice, são todas ostensivas, de modo que o Presidente será chamado a votar apenas muito esporadicamente.

669. Ainda, o Presidente da CPI, como afirmamos, dispõe de um amplíssimo poder de agenda, especialmente nas CPIs do Senado e mistas, diante da sua prerrogativa, igualmente inserida na amplíssima competência de *ordenar e dirigir* os trabalhos, convocar as reuniões, de ofício ou a requerimento de membros, aprovado pela maioria (art. 89, I e VII). Na Câmara, a convocação de uma reunião poderá ocorrer a requerimento de um terço (art. 46, §4º, do RICD) e há mecanismo para que as maiorias absolutas, a requerimento de 1/3 incluam matéria na ordem do dia (art. 52, §5º, RICD), o qual é inexistente nas CPIs do Senado e mistas.

670. Considerando esta prerrogativa de determinar a pauta de uma CPI, assunto todo governado por norma geral de comissão ou de plenário, pouco mitigado pelo RICD, sem qualquer limite no RISF e no RCCN, os Regimentos acabam por conferir *mãos de ferro* aos Presidentes de uma CPI, os quais podem, uma vez eleitos, determinar boa parte dos seus rumos. No caso das convocações aprovadas pelo Colegiado, a situação é mais grave, uma vez que se tem compreendido que convocação aprovada não significa convocação implementada, porquanto a vinda do depoente dependerá do crivo exclusivo do Presidente. Os membros podem esbravejar o quanto que quiserem, mas a pauta das CPIs sempre tem dependido da vontade do Presidente, assim como a efetivação dos Requerimentos de convocação.

671. Por outro lado, embora o Plano de Trabalho²⁴⁹ numa CPI seja um documento bastante comum, estipulando algumas vezes com maior detalhamento as reuniões a serem realizadas pela comissão, tem-se compreendido que ele é somente um *plano*, de modo que pode ser atualizado a exclusivo critério presidencial.

672. Logo, se o Presidente for paciente e puder suportar a irresignação dos Parlamentares descontentes com os trabalhos de uma CPI, geralmente pertencentes à ala minoritária, ou a contrariedade da opinião pública que houver, terá absoluto controle do colegiado, definindo, do início ao fim, tudo o que ali será votado e todos os depoentes que ali serão ouvidos.

673. Agregue-se a mencionada falta de normas próprias sobre CPIs e diversas lacunas a serem preenchidas em decisões monocráticas do Presidente e, em grande parte nas CPMIs, irrecorríveis, dentro do caos normativo próprio de tais colegiados, tem-se a receita completa para o desastre de performance das minorias parlamentares nos colegiados que suscitem maiores impasses.

674. Cumpre salientar que o papel de Presidente não traz somente bônus, mas há um ônus relevante de acalmar os ânimos no funcionamento das CPIs. Não raras vezes, em depoimentos, os membros se portam de modo descortês e desrespeitoso entre si e para com os depoentes e, mesmo considerando os limites da imunidade material, há a necessidade de enfrentamento pelo Presidente. Nesses casos, o Presidente lança mão de mecanismos como o do art. 22 do RISF, que estabelece a chamada de atenção ao Parlamentar, a cassação de sua palavra e a solicitação de sua retirada de Plenário, medida drástica já ocorrida na CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, na qual foi necessária a suspensão da reunião para que o Deputado envolvido se retirasse. Vale dizer, entretanto, a bem da verdade, que há situações, mais raras, em que advogados e depoentes igualmente tratam os Parlamentares com descortesia.

675. Quanto ao **Vice-Presidente**, este naturalmente será o primeiro substituto do Presidente, fazendo-lhe as vezes normalmente quando este se ausenta da Sala de Reuniões. A amplitude de sua atuação fora das reuniões, entretanto, dependerá em grande parte da permissão e abertura que lhe forem concedidas pelo Presidente oficial. Se o Presidente concentrar poder e não abrir espaço para o Vice, este terá uma atuação alegórica. Mas houve Vice-Presidentes com bastante destaque durante e entre as Reuniões, como foi o caso v.g. do Sen. Randolfe Rodrigues, mais um Parlamentar com grande experiência em CPIs, na CPI da Pandemia, porquanto diversas

²⁴⁹ Na CPI da Pandemia, por meio de QO do Sen. Eduardo Girão em 04/05/2021, fundada no art. 58, §3º, art. 94, §1º, e art. 403 do RISF e na LCPI, questionou-se a possibilidade de que o Plano de Trabalho estabelecesse a realização de oitivas de forma alternada, garantindo o atendimento aos objetos de ambos os Requerimentos que deram origem à criação e instalação da CPI. Tal QO foi indeferida.

questões regimentais ligadas à comissão eram com ele despachadas, tendo ele inclusive respondido uma QO (e participado da interpretação regimental quanto a essa resposta) bastante importante acerca dos trâmites da reunião deliberativa do Relatório Final. Noutros casos, se o Vice-Presidente pertencer a um espectro político muito diverso daquele do Presidente, este precisará ter bastante cautela e evitar ausências muito grandes durante as Reuniões, que possam conferir a esse Vice-Presidente, não absolutamente confiável, a possibilidade de v.g. determinar a votação de um Requerimento extrapauta de seu interesse, mas contrário à vontade do Presidente oficial, ou conduzir as reuniões de forma mais simpática e complacente à sua ala política, em detrimento de eventual equidistância que venha sido mantida pelo Presidente. E não cabe aos assessores limitarem o exercício do mandato parlamentar pelo Vice, de modo que, enquanto o Presidente não regressar, o Vice atuará plenamente como se Presidente fosse, embora seja comum, por mais divergentes que possam ser as posições ideológicas do Presidente e do Vice, algum acordo em relação a essa condução dos trabalhos nas ausências do Presidente.

676. Sabe-se que antigamente, diante da ausência de meios tecnológicos como os atuais, poder-se-ia ter Vice-Presidentes muito mais *participativos* que, beneficiando-se das ausências eventuais dos Presidente oficial da CPI, poderiam ordenar e assinar expedientes de seu interesse. Atualmente isso não se demonstra mais um problema, porquanto os meios tecnológicos já permitem que o Presidente atue de forma remota na assinatura de expedientes do Colegiado ou até delegue tal atribuição, relativamente a atos de mero cumprimento das determinações da Comissão, ao Secretário, como feito v.g. na CPMI dos Atos de 8 de Janeiro. No entanto, não se lhe retira a necessidade de cautela em relação às Reuniões das CPIs, nas quais a participação do Vice-Presidente, na ausência do Presidente, não se submete a qualquer limitação jurídica, salvo a (extrajurídica) resultante de eventual acordo entre o Presidente e Vice.

677. **O Relator**, no contexto da CPI, corresponde ao membro titular a quem compete elaborar o Plano de Trabalho da comissão – documento sem previsão regimental, dispensável, mas comum em todas as comissões temporárias, com natureza jurídica de requerimento, não impositivo quanto às datas ou ações ali prescritas, vez que acaba se modulando ao funcionamento efetivo da CPI – e as minutas do Relatório Final ou dos Relatórios Parciais que houver (art. 89, RISF; art. 52, VI, RICD).

678. Estas, em sendo aprovadas pelo quórum de maioria simples (art. 51, § 2º, RICD; art. 91, RISF), passam a manifestar as conclusões, não apenas do Relator, mas do colegiado como um todo, relativas ao fato determinado ou aos fatos conexos porventura encontrados ao longo do inquérito parlamentar. Poder-se-ia considerar o Relator o principal investigador de uma CPI,

uma vez que diferentemente dos demais membros, estaria obrigado a produzir a minuta do Relatório ou dos Relatórios conclusivos das investigações, sob pena de sua destituição que, como dissemos, ocorre a exclusivo critério do Presidente, mais uma vez enfatizando a autoridade presidencial (para não dizermos *autoritarismo*) numa CPI (art. 77, § 2º, RISF; art. 58, § 2º, RICD).

679. É o Relatório Final aprovado, à unanimidade ou por maioria, que constitui *as conclusões* de uma CPI. Se rejeitada a minuta do Relator, o Voto em Separado que for aprovado – não havendo preferência entre um ou outro, sendo votado normalmente aquele que apresentar maior possibilidade de consenso - constituirá tais *conclusões*. Não há como conferir a Votos em Separado a característica de *conclusões* da CPI, malgrado seria salutar que as CPIs tivessem por hábito, em seu Relatório Final, determinar igualmente o encaminhamento dos Votos em Separado ao Ministério Público e demais autoridades, prestigiando um pouco as minorias.

680. Afigura-nos bastante estranha a possibilidade de um Relator em CPI que não seja Membro Titular, mormente porque os Suplentes, embora possam ser designados relatores de matérias nas comissões permanentes, somente exercem as suas atribuições na ausência de um titular (art. 43, RICD; art. 78, RISF). Considerando que a CPI dispõe, na praxe legislativa, de somente um Relator, não haveria razoabilidade na escolha pelo Presidente de um Membro Suplente como Relator.

681. Em tese, não vislumbramos óbices para que os Presidentes de CPIs segmentem a investigação distribuindo-a a tantos Relatores que compreendam necessários, ou mesmo a Sub-Relatorias, malgrado tal conduta possa trazer problemas de ordem prática, como a invasão de um Relator ou Sub-Relator no trabalho pertinente a outro (art. 93, RISF; art. 58, § 2º, RICD), assim como conflitos em relação ao uso da palavra ou sobre quais seriam os Requerimentos e provas essenciais à investigação. A constituição póstuma de Sub-Relatorias (ou seja, após já designado o Relator) demandaria algum entendimento entre o Presidente e o Relator, porquanto este poderia se recusar caso seu trabalho fosse dividido entre outros Membros, sobretudo se discordantes da sua linha investigativa. Ora, se o Presidente pode o mais, pode o menos, e nisso se baseia a prerrogativa de designar as Sub-Relatorias ou diversos Relatores para uma CPI (art. 74, RISF), demandando, como acentuado, antevisão e regulação desses problemas de ordem prática que apareceriam.

682. Certamente o Relator tende a ser o Membro da CPI com mais condições de investigar e de conhecer o acervo de evidências: seus Requerimentos são considerados com maior deferência pelo Presidente e pelos demais Parlamentares, dificilmente deixando de ser pautados (art. 93, RISF; art. 52, VI, RICD). Ele disporá também do assessoramento mais assíduo dos

servidores da Casa, e os servidores externos requisitados pela CPI ficam normalmente à sua disposição exclusiva, frequentemente alocados fisicamente em seu gabinete ou adjacências (art. 35, RICD).

683. Similarmente, na apresentação de sua minuta de Relatório, o Relator terá todo o tempo que queira (art. 91, RISF), ao passo que a leitura dos Votos em Separado hodiernamente se dará por tempo limitado (art. 117, RISF).

684. Com esse entendimento, é o Relator quem dita, em grande medida, todo o aspecto de mérito de uma investigação; sendo ele insensível ao interesse das minorias, as conclusões da CPI tendem a não abarcar quaisquer linhas investigativas que forem caras a este grupo parlamentar.

685. **Os Membros** têm naturalmente direito ao uso da palavra, sejam eles Titulares ou Suplentes: podem fazer perguntas aos depoentes sem grandes limitações além da obrigação de tratar o inquirido com urbanidade e respeito, discutir as matérias que estejam a ser apreciadas, solicitar votações em separado ou verificações de quórum, levantar questões de ordem, elaborar Requerimentos ou Votos em Separado (art. 117, RISF), bem como propor a convocação de depoentes, sugerir alterações no Relatório Final ou no Plano de Trabalho (art. 56, RICD).

686. Quanto a esse direito ao uso da palavra, elucida-nos o Professor René Ariel Dotti que se trata de liberdade essencial do Estado Democrático de Direito, concluindo que a única hipótese de responsabilidade do parlamentar seria de natureza regimental, nestes termos:

(...) não há reprovabilidade jurídica na conduta do Deputado ou Senador em prestar informações e tecer comentários quando o faz na qualidade de membro de uma CPI, deve apurar fatos determinados e de interesse coletivo. A regra constitucional de exclusão de ilicitude material é também refletida pelo art. 27, II e VIII da Lei n. 5.250, de 09.02.1967, verbis: (...)

Tais preceitos envolvem duas liberdades essenciais ao Estado Democrático e de Direito: **a liberdade de informação e a liberdade de crítica dos atos da administração pública.** A propósito, já tive oportunidade de sustentar que o princípio da liberdade de informação é expressamente contemplado no art. 220, caput, da Constituição e caracteriza uma das bases do regime político de participação pluralista e um dos pilares do Estado Democrático de Direito. O princípio tem limites opostos pela própria Carta Política, caracterizados pela reserva de proteção de alguns bens jurídicos da personalidade: a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, cuja violação obriga a indenizar o dano material ou moral conseqüente (art. 5.º, X). Outras restrições à liberdade de informação, decorrem da proibição do anonimato, dos direitos de resposta ou retificação, da liberdade para o exercício de qualquer trabalho, ofício e profissão, bem como do acesso à informação e o resguardo do sigilo da fonte, quando necessário à atividade profissional.

A única hipótese de responsabilidade do parlamentar pelos abusos que possa vir a cometer no desempenho do mandato é a de natureza regimental. Essa conclusão, aliás, se harmoniza com a histórica e secular carta: Bill of rights. Só o Parlamento poderá exercer o seu poder de

punição quanto aos excessos de linguagem cometidos pelos seus membros.
(grifou-se)²⁵⁰

687. Configura-se um ciclo vicioso que afeta negativamente até mesmo o direito à voz desses Parlamentares. Ora, se os Membros não conseguem aprovar a coleta de evidências de seu interesse, nem convocar testemunhas que lhes pareçam importantes à Mesa das CPIs, não obterão quaisquer das evidências de que necessitam para investigar. Se, além de não dispor de tais evidências que lhes sejam relevantes, não dispõem de equipe suficientemente preparada e numerosa para realizar as investigações em relação ao acervo disponível, ainda que este não lhes seja o ideal, poucos meios terão para inquirir os depoentes ou formular manifestações orais e escritas pertinentes às suas linhas investigativas.

688. Como relatado, a experiência prática nos traz variados exemplos de Membros de uma CPI e de suas assessorias que desconhecem retumbantemente o básico a respeito do acervo de documentos e evidências recebido por aquele Colegiado, levando seus interlocutores a um sentimento misturado de angústia e comiseração. Angústia porque as CPIs federais desde a CF/1988 deveriam ter se transmutado em espaços mais democráticos e que fornecessem igualdade de oportunidades a todos os seus membros, integrem a maioria ou não, aliem-se ao Relator ou não. Comiseração porque a falta de conhecimento a respeito do que há na CPI provavelmente fará com que essas minorias Parlamentares, independentemente de sua vocação política, sejam *engolidas* por um Relator relativamente diligente em suas atribuições.

689. Isso pode se dever, em alguma medida, ao desinteresse pelas investigações dos Membros que não compõem a cúpula ou a maioria de uma CPI? Sim, talvez essa autopiedade dos minoritários numa CPI encerre, em certa medida, além do mencionado conformismo, alguma desídia ligada ao conforto que traz a certeza e a estabilidade de uma derrota. Contudo acreditamos que isso igualmente se atrela a essa ausência de meios concretos para investigar, porquanto vemos na prática certa revolta e descontentamento resiliente de alguns integrantes dos minoritários nas CPIs, debatendo-se como podem, feito peixes fora d'água

690. O Membros das CPIs, pois, terão o direito ao voto, mas são absolutamente excepcionais as situações como as da CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, em que o Presidente buscou por meio de suas próprias prerrogativas regimentais autoritárias, conferir algum equilíbrio nas deliberações daquele Colegiado, e, diante de um acaso, as minorias parlamentares sagraram-se vencedoras em uma das reuniões, anterior ao depoimento do Sr. Mauro Cid.

²⁵⁰ DOTTI, René Ariel, Imunidade parlamentar, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 22/1998, n. Abr-Jun / 1998, p. 277-285, .

691. Se há discretas prerrogativas de Membros numa CPI, os **Não Membros** estão em pior situação: gozam somente de algumas dessas potências, moduladas pela autorregulação da CPI ou pela interpretação do Presidente quanto às normas aplicáveis, sujeitas às características próprias do Colegiado. Certamente não dispõem da prerrogativa para apresentar ou votar Requerimentos ou Votos em Separado, mas poderão apresentar sugestões ao Relatório Final ou ao andamento dos trabalhos de forma geral e, normalmente, usar da palavra durante as inquirições, com certas derrogações a depender das características de uma CPI.

692. A esse respeito, a Câmara dos Deputados parece contemplar norma mais restritiva para uso da palavra de não membros do que as CPIs do Senado: na Câmara Baixa, o direito ao uso da palavra é assegurado aos membros (art. 56, RICD) mas no Senado faculta-se a qualquer Senador *assistir às reuniões das comissões, discutir o assunto em debate* e até enviar *por escrito, informações ou esclarecimentos* (art. 112, RISF) Compreendemos que, exceto se houver previsão Regimental ligada ao Líder, os Não Membros não teriam legitimidade para levantar questões de ordem a respeito do andamento dos trabalhos de uma CPI, porquanto a regularidade ou não de tais trâmites não lhes seria diretamente afeita.

693. Igualmente não possuem legitimidade para acesso à documentação sigilosa de uma CPI mas, neste ponto, a elástica interpretação tem sido conferida às normas regimentais para garantir o acesso à documentação das CPIs por membros e assessores demonstra-se falha. Tratava-se de conjugar o art. 192, parágrafo único, do RISF (possibilidade de assessores em reunião secreta) com o art. 144 (acesso de documentos sigilosos das comissões em uma reunião secreta). Mas o art. 117 determina que, nas reuniões secretas, além dos membros da comissão só será admitida a presença de Senadores e das pessoas a serem ouvidos, bem como de Deputados, em não se tratando de competência privativa do Senado Federal.

694. Ora, se os Senadores Não Membros podem participar das reuniões secretas, assim como certos assessores designados, por qual razão seria possível lhes tolher do acesso à documentação sigilosa? Parece-nos mais um caso em que seria uma decisão da Presidência, à luz do art. 89, I, do RISF, em limitar acesso aos membros com vistas a, restringindo a dispersão da documentação, mitigar os riscos de vazamentos de informação sigilosa por meio de uma CPI. Trata-se da dicotomia entre acesso e risco.

695. Quanto maior for o acesso conferido, maiores os riscos de violação de sigilo, contudo maior a capacidade de investigação do Colegiado. Se for menor o acesso, menores serão os riscos, todavia menor será a capacidade da investigação da CPI – trata-se de um ajuste fino de difícil harmonização e, em qualquer hipótese, serão deixados Parlamentares e servidores insatisfeitos, seja porque compreendam que deveriam ter maiores liberdades para acesso ao

acervo de evidências, seja porque compreendam terem sido muito ampliadas as diretrizes fixadas pelo Presidente ou pela Comissão e geradoras do que possam considerar um agravamento importante do risco de vazamentos. Isso sem falar na posição que poderão ter outras partes interessadas nas CPIs, como investigados, testemunhas e seus respectivos patronos.

696. Em suma, as prerrogativas de Membros resumem-se ao direito à voz, ao voto e ao acesso a documentos para as investigações, a ser regido pelo Presidente. Contudo, em relação à real capacidade para investigar, é notável que os Membros de uma CPI, sobretudo se vinculados ao grupo minoritário, não disporão de meios adequados para conduzir as investigações, não conseguirão pautar as reuniões deliberativas, aprovar Requerimentos de seu interesse, analisar a contento a vasta documentação em colegiados mais complexos, nem determinar que um depoente de seu interesse cuja convocação (por algum *milagre*) tenha sido aprovada compareça perante a CPI.

697. O que se buscou demonstrar com esta - talvez maçante - digressão a respeito das competências detidas pelos agentes de uma CPI não nos traz notícias alvissareiras. A despeito da autenticidade de nossa CF/1988 ao prescrever uma bela norma de CPIs, o panorama infraconstitucional parece enferrujando, não empolga; a rigor, as prerrogativas minoritárias em uma CPI talvez se resumam à previsão do art. 10-A do RCCN - vaga adicional de rodízio para minoritários nas comissões mistas - e, para a Câmara, alguma limitação em relação ao poder de agenda do Presidente eleito pela maioria, por meio do estabelecimento da possibilidade de convocação de reuniões por 1/3 (um terço) dos membros (art. 46, §4º, do RICD).

698. Ocorre, à toda evidência, um centralismo das CPIs nas figuras do Presidente e do Relator - sem alguma concessão destes agentes, dificilmente os demais Membros, especialmente aqueles integrantes das minorias, terão uma *voz real* nas CPIs. É forçoso reconhecer que as regras atuais, sem qualquer intervenção exógena, nesse panorama dos Agentes de uma CPI, dificilmente levarão ao cumprimento do que compreendemos ser o mister constitucional de tais comissões, investigar, com amplitude e qualidade, o fato determinado.

3.10. Órgãos e Servidores atuantes nas CPIs (art. 17, RICD)

699. Neste capítulo a respeito do paradigma infraconstitucional das CPIs gostaríamos de fornecer ao leitor, caso não seja familiarizado com o Legislativo, alguns subsídios para que compreenda como esses Colegiados funcionam na prática. E isso não seria possível sem relatar a participação de diversos órgãos e servidores da Casa Legislativa que se envolvem, de uma maneira ou de outra, nas investigações, com atuação em sua esfera de competência, o que será

abordado nesta seção a partir da perspectiva das CPIs do Senado e CPMIs de que dispõe este pesquisador.

700. Toda a CPI possui uma Secretaria responsável pelos trâmites administrativos relativos à organização das reuniões, convocação de pessoas, realização das requisições, recebimento e autuação das evidências, e assessoramento aos membros de modo geral e, de maneira mais próxima, ao Presidente, sobre as normas aplicáveis e a praxe do inquérito parlamentar. Essa Secretaria deve, na medida do possível, preservar a sua imparcialidade, razão pela qual trata de assuntos relacionados ao processo legislativo, não ao mérito da CPI, embora na prática a compreensão sobre o estado das investigações e seus possíveis desdobramentos sejam cruciais a um bom Secretário, que normalmente conta com o apoio de um ou mais adjuntos.

701. No caso do Senado Federal, tais Secretarias subordinam-se à Coordenação das Comissões Especiais Temporárias e Parlamentares de Inquérito (COCETI), cuja atribuição conforme Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf) compreende, *no âmbito das respectivas comissões, articular e padronizar técnicas e procedimentos e uniformizar a interpretação regimental, bem como supervisionar administrativamente os trabalhos das respectivas secretarias de comissões; e executar outras atribuições correlatas.*

702. À Advocacia do Senado Federal cabe assessorar juridicamente as atividades da Comissões Parlamentares de Inquérito inclusive as comissões mistas propondo as medidas judiciais e extrajudiciais pertinentes (art. 205, RASf). É ela responsável por, normalmente em interlocução com o Presidente e o Relator, defender os interesses da CPI perante os Tribunais, hodiernamente nos Mandados de Segurança e Habeas Corpus impetrados em face do Presidente, ainda que ligados à decisão da CPI como um todo.

703. A Consultoria Legislativa igualmente é relevante para o funcionamento de uma CPI, na medida em que constitui órgão de assessoramento superior que dispõe de servidores especializados, muitos com experiência em diversas investigações parlamentares, que poderão colaborar com a investigação de acordo com a sua *expertise*. Em CPIs que possam envolver *v.g.* temas empresariais, como a CPI do Futebol, são solicitados serviços da área da Consultoria ligada ao tema. Na CPI da Braskem, por exemplo, que envolvia a atividade de mineração, houve ativa participação de Consultores ligados a essa indústria. Normalmente, logo ao início dos trabalhos de uma CPI, é solicitado ao Consultor-Geral o apoio de Consultores Legislativos afeitos ao objeto da investigação e CPIs grandes e complexas, como foi a CPI da Pandemia, podem mobilizar seriadas áreas da Conleg, relações internacionais, direito empresarial, saúde, discurso parlamentar, direito criminal, dentre tantas outras.

704. Um aspecto desafiador é o de que normalmente os Consultores acabam se dedicando mais ao acompanhamento das investigações conduzidas pela Relatoria, até chegando a trabalhar em seu gabinete em conjunto com outros investigadores, do que em relação aos demais membros, mormente os da minoria parlamentar. Talvez se, por rotina, a indicação de Consultores Legislativos igualmente contemplasse alguns para assessoramento da minoria parlamentar as investigações a cargo da minoria poderiam ser mais aprofundadas, assim como a defesa de suas prerrogativas no Colegiado, uma vez que os Consultores igualmente podem assessorar os parlamentares ao longo das reuniões de uma CPI.

705. Agregue-se, ainda, que a Consultoria de Orçamentos (Conorf) poderá ser eventualmente acionada em colegiados que envolvam temas orçamentários.

706. De suma importância às CPIs é o trabalho desenvolvido pela Polícia Legislativa, à qual compete dar suporte às CPIs por prescrição expressa do RASF (art. 67), apoiando-as sempre que solicitada (art. 240). As funções numa CPI a cargo da Secretaria de Polícia são muitas, podendo esta, normalmente a pedido do Presidente da comissão e em colaboração com a Secretaria, (i) auxiliar na convocação para depoimentos, seja na prospecção de dados do convocado, quanto em relação à sua intimação pessoal; (ii) cuidar da segurança dos membros durante as reuniões ou fora delas; (iii) auxiliar no deslocamento dos depoentes dentro das dependências do Senado Federal, inclusive evitando o assédio da imprensa e em relação a convocado que estiverem presos, se for o caso, com a respectiva transferência de escolta; (iv) investigar eventuais ameaças ou turbações aos trabalhos da CPI ou a seus membros; (v) resguardar a incomunicabilidade das testemunhas nos períodos de suspensão das reuniões; e (vi) promover prisão em flagrante por determinação do Presidente, como ocorrido na CPI da Pandemia em relação ao depoente Roberto Dias.

707. Para além disso, mudança recente no RASF em 2024 conformou a *atividade de inteligência no âmbito da unidade de polícia do Senado Federal*, desenvolvida sob a Coordenação de Inteligência (COINT), com atribuição para *assessoramento às atividades fiscalizatórias do Senado Federal, às Comissões Parlamentares de Inquérito, às Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (...) sempre que solicitada, inclusive mediante o fornecimento de apoio operacional e subsídio técnico*.

708. Para Gabriel Dias, a integração das atividades de inteligência às CPIs faz sentido diante do ambiente complexo em um contexto altamente dinâmico e interdisciplinar, aliado ao exíguo

prazo exigido à investigação parlamentar, sendo, portanto, necessária para conferir uma superioridade estratégica ao inquérito parlamentar²⁵¹.

709. Com esse entendimento, os poderes das comissões parlamentares de requisitar, temporariamente, o suporte técnico de servidores, inclusive de outros órgãos, aliados à atribuição da Polícia Legislativa do Senado Federal em prestar apoio a essas comissões, fornecem um ecossistema favorável à atuação integrada da atividade de inteligência.

710. Essa nova configuração é, para nós, de suma importância, na medida que consideramos a dependência das CPIs em relação a servidores externos um ponto de fragilidade nestes Colegiados que afeta mais negativamente as minorias parlamentares, as quais normalmente não conseguem aprovar Requerimentos de requisição dos préstimos de servidores, pois sufocadas pela maioria. Um avanço que consideramos de suma importância para as CPIs seria o estabelecimento de uma rotina de tal unidade de inteligência passar a elaborar relatórios a partir dos dados estruturados e não estruturados recebidos por uma CPI. Embora a CF/1988, em nossa visão, demande das CPIs a sofisticação das investigações criminais – porquanto somente a investigação criminal pode promover, na dicção do texto expresse constitucional, de maneira mediata (pois dependente do *parquet*), a *responsabilidade (...)criminal* – é certo que o Parlamento dispõe de poucos meios para tanto, e os Parlamentares com suas assessorias diretas geralmente não possuem *expertise* no ramo investigativo. Como poderiam analisar dados de sigilo bancário, relatórios do COAF, declarações e relatórios fiscais, extratos de chamadas telefônicas ou de Estações de Radio Base (ERBs)?

711. Uma rotina de elaboração de relatório de análise do acervo de evidências da CPI, disponibilizando tais relatórios a todos os membros, não restritos ao Relator, em nossa visão, seria fundamental para que as minorias parlamentares nesses colegiados tivessem uma participação mais influente no inquérito Parlamentar. Como já abordado, perde-se as contas de situações em que as minorias parlamentares são *pegas de surpresa* a respeito de documentação constante há tempos do acervo da CPI. Isso, em nossa percepção, não resulta de preguiça, mas da falta de meios para investigar, numa disparidade de armas gigantesca que gera com o desenrolar dos trabalhos um abismo entre o que é de conhecimento do Relator (e da maioria) e o que é de conhecimento dos demais membros.

712. Noutro giro, é necessário reforçar que cada Parlamentar pode se valer da estrutura própria de seu Gabinete para investigar. É raro, mas determinados gabinetes, especialmente

²⁵¹ DIAS, ATUAÇÃO INTEGRADA DE INTELIGÊNCIA NO APOIO ÀS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.

relativos a Parlamentares comumente participantes de CPIs, dispõem de assessores tecnicamente habilitados para desenvolver adequadamente as investigações e que são alocados exclusivamente nessas funções. Mas, na maioria dos casos, contudo, a mesma assessoria que cuidaria de assuntos gerais pertinentes às comissões participadas por um Parlamentar será aquela que se debruçará na análise de documentos da CPI. Ao mesmo tempo, acaba se envolvendo nos debates regimentais da CPI (nas questões de ordem, questionamentos ao Presidente, rumos dos trabalhos, e assim por diante) e no mérito das investigações, de modo que, por mais qualificada e eficiente que seja, não disporá de condições para analisar sozinha o acervo de uma CPI complexa e formar conclusões aderentes a tudo o que consta do conjunto de evidências obtido pelo colegiado. Vale destacar que as assessorias, em conjunto com a Consultoria Legislativa, a partir da análise do conjunto probatório agregado pela CPI, auxilia bastante na formulação das perguntas a serem feitas por um membro durante as inquirições.

713. Por fim, necessário é tratar dos servidores requisitados em uma CPI, provenientes principalmente da Polícia Federal, Tribunal de Contas, Controladoria-Geral da União, Banco Central do Brasil e Receita Federal do Brasil (malgrado estes dois últimos órgãos tenham exclusivamente indicado servidores que facilitassem a interlocução entre esses órgãos e o colegiado, sem participar das investigações, necessária diante das quebras de sigilo bancário e fiscal constantes em uma CPI). Essa participação de servidores externos é importantíssima às investigações, principalmente daquelas a cargo da Relatoria, haja vista que tais servidores acabam se quedando mais próximos do Relator, inclusive no seu Gabinete ao longo dos trabalhos de uma CPI mais intensa. Além do conhecimento técnico e de realizarem tipicamente tais funções investigativas em seus órgãos de origem, esses servidores agregam muito às CPIs por funcionarem como ponte entre o colegiado e bancos de dados frequentemente associados a inquéritos, como o Sistema Macros da CGU, dentre outros. Aliás, a obtenção de acesso a tais sistemas pelo Senado Federal diretamente (via Consultoria, Secretaria ou unidade de inteligência da Polícia) igualmente seria importante para que as CPIs desempenhassem melhor o seu papel constitucional investigativo.

714. Em relação aos servidores externos, por fim, é importante consignar que seriam necessárias normas que conferissem maior segurança no desenvolvimento de suas atribuições junto a CPI, estabelecendo claramente a quem devem reportar (normalmente ao Relator), se estariam à disposição dos demais parlamentares do Colegiado (normalmente não), como se daria a transmissão de suas apurações à Relatoria e delimitação mais clara de suas prerrogativas e responsabilidades. Muitas vezes esses colaboradores são inseridos *no olho do furacão*, em CPIs altamente tumultuadas e acabam tendo de rapidamente se adaptar à rotina do novo órgão

e, ainda, trazer resultados rápidos na análise do fato determinado. Trata-se de função bastante desafiadora, mas, ao que parece, em alguma medida benéfica ao próprio servidor, vez que alguns deles acabam regressando para trabalhar em outros colegiados.

715. Em arremate, compreende-se que possibilitar a requisição de servidores externos às minorias parlamentares numa CPI, desburocratizando o processo para que a cessão se concretize (que hoje depende da aprovação de requerimento pela maioria do colegiado, geralmente barrado por óbvias razões), traria sensíveis avanços. Trata-se de medida simples, mas que poderia repercutir em investigações muito mais robustas por parte da minoria, reduzindo a assimetria de informação entre a Relatoria (maioria) e os grupos minoritários no inquérito parlamentar.

3.11. Requerimentos nas CPIs

716. No contexto de uma CPI, os Requerimentos são os instrumentos escritos, de lavra dos Parlamentares membros, titulares ou suplentes, protocolizados junto à Secretaria do colegiado, por meio dos quais esses membros, individualmente ou em conjunto, exteriorizam formalmente a sua vontade quanto às medidas que devem ser adotadas para a elucidação do fato determinado objeto de investigação pela CPI.

717. Requerimentos numa CPI, em nossa visão, correspondem à expressão do direito à voz e da manifestação de pensamento do Parlamentar, protegida por imunidade material, assim como do seu direito de petição (requerer, peticionar). Um Requerimento na CPI solicita que a comissão aprove uma requisição de informação, a convocação de uma testemunha, dentre outros aspectos; aprovada, a requisição é cumprida. Com esse entendimento, Requerimentos que nunca são pautados para apreciação, vez que essa decisão compete exclusivamente ao Presidente nas CPIs do Senado e Mistas, equivalem a uma espécie de censura e frustração do direito de requerer, peticionar. Uma Petição que nunca é apreciada equivale a uma Não-Petição; um Requerimento nunca apreciado é um Não-Requerimento, mas infelizmente RISF e o RCCN submetem as pautas de uma CPI ao exclusivo alvedrio do seu Presidente, podendo resultar em Requerimentos que, a despeito de apresentados por integrantes das minorias parlamentares numa CPI, sequer serão pautados.

718. Na prática legislativa, os Requerimentos devem especificar claramente (i) o objeto que pretendem realizar, (ii) a fundamentação normativa que os dá lastro - rotineiramente o art. 58, §3º, da CF/1988 mais dispositivos infralegais, regimentais, da LCPI ou da Lei Complementar nº 105/2001, e (iii) a justificativa em campo próprio para a medida, sem prejuízo de requisitos específicos a depender do objeto do requerimento.

719. Uma vez aprovados pela CPI numa reunião deliberativa ou mesmo em caráter extrapauta, os Requerimentos passam a constituir a determinação daquele Colegiado, no exercício de seus poderes de investigação próprios de autoridades judiciais insculpidos na CF/1988, cabendo ao Presidente cumpri-los por meio da expedição de Ofícios da CPI aos destinatários da ordem ou pedido aprovados pelo Colegiado.

720. Tal competência - salvo no caso das convocações ou pedidos de audiências públicas, que se submetem ao poder de agenda do Presidente - não possui um conteúdo decisório, não deixa margem para que o Presidente a descumpra diante de sua função de representar a CPI perante terceiros. E, por essa razão, é delegável ao Secretário por Ato do Presidente, recomendando-se a publicação desta, inclusive em diário administrativo da Casa., v.g. o caso da CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, em que foi realizada delegação por meio do Ato do Presidente da CPMI8 nº 1/2023²⁵².

721. Assim, os Requerimentos expressam, num primeiro, a vontade de um ou mais membros da CPI quanto à medida a ser adotada pela investigação. Se aprovados, passam a expressar a vontade da CPI, determinando a requisição de documento, o depoimento, a transferência de sigilo, a requisição de servidores, dentre outros temas que podem constituir seu objeto.

722. Os Requerimentos, em nossa visão, são mais relevantes do que o próprio Relatório Final de uma CPI, porque fundamentam as medidas que darão lastro à obtenção pela comissão dos meios materiais para investigar - documentos, depoimentos, servidores, transferências de sigilo - que formarão a base do Relatório Final do Colegiado.

723. Sem Requerimentos aprovados e cumpridos, não há Relatório Final e, igualmente por essa razão, compreendemos que os Requerimentos constituem a espinha dorsal das CPIs federais.

724. Com esse entendimento, Questões de Ordem como a proferida pelo Dep. Arthur de Oliveira Maia na CPMI dos Atos de 8 de Janeiro durante a sua 8ª Reunião, a estabelecer que os Requerimentos numa CPI não se sujeitam à irrepetibilidade (ou seja, uma vez reprovados não poderiam ser reapresentados), divisando a proteção das minorias parlamentares como norte interpretativo das normas infralegais sobre as CPI, são fundamentais²⁵³.

725. Nas comissões temáticas ou permanentes, os Requerimentos tendem a ser considerados assuntos de somenos importância, na medida em que o debate de Projetos de Lei - *lato sensu* - constitui o seu principal objetivo. Há Requerimentos de audiência pública, de convocação de

²⁵²<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c08e6837-582b-40b1-9f26-7a697ad42516>

²⁵³ A esse respeito, vide parágrafos 1163 em diante (p. 262).

Ministros de Estado ou de solicitação de documentos formulados pelas demais comissões, mas é inegável que os colegiados, de um modo geral, dedicam-se mais à atividade de apreciação dos Projetos de Lei, considerados de forma ampla.

726. Por outro lado, as CPIs, embora não haja vedação expressa a isto pelos Regimentos, não apreciam Projetos de Lei em sentido amplo - tal possibilidade, esdrúxula se considerarmos que *apenas* se constituem para investigar e fiscalizar, não está expressamente vedada.

727. As CPIs podem, ao cabo dos seus trabalhos, ou em relatórios parciais confeccionados ao longo de seu funcionamento, apresentar projeto de lei em sentido amplo, que passará a ser de autoria da Comissão se o Relatório Final que o apresenta for aprovado. Mas não lhes caberia apreciar quaisquer matérias além das que lhe são próprias - como regra geral, Requerimentos, plano de trabalho, relatório e voto em separado -, porque tal seria extrapolar as suas atribuições fixadas no Requerimento de criação.

728. Ocorre que os Regimentos foram confeccionados de forma centrada nas atividades do Plenário e das Comissões Permanentes, e, com poucas normas específicas, as CPIs precisam recorrer a essas normas gerais de comissões e de plenário durante os seus trabalhos, o que acarreta desafios *v.g.* o relatado a respeito do art. 89, IX, do RISF (cf. parágrafos 192, p. 44; e 1217, p. 301).

729. Tal centralidade do Plenário e das Comissões Permanentes nos Regimentos é confirmado pelo fato de que os Requerimentos, espinha dorsal de uma CPI, não são considerados sequer matéria pelo RISF, salvo os que devam ser submetidos à deliberação do Senado (art. 235, V), fato que em tese lhes tiraria até a possibilidade de serem objeto da fase de discussão numa CPI.

730. A esse respeito, no âmbito das Comissões Mistas para a Apreciação de Medidas Provisórias, já foi firmado em QO na MPV nº 1164/2023 que o Plano de Trabalho, diante de sua natureza jurídica de Requerimento autônomo (como são os Requerimentos das CPIs), estaria sujeito a uma série de limitações²⁵⁴. Aliás, há inclusive margem, em relação às CPMIs, para que consideremos que os seus Requerimentos sequer poderiam ser objeto de discussão, algo que soa absurdo, mas na letra do RCCN *ex vi* art. 41: *O requerimento apresentado em sessão conjunta não admitirá discussão, podendo ter sua votação encaminhada por 2 (dois) membros de cada Casa, de preferência um favorável e um contrário, pelo prazo máximo de 5*

²⁵⁴ Consta ainda da resposta à QO em 18/04/2023: *A partir de uma leitura sistemática dos Regimentos, resta evidente considerar o Plano de Trabalho como um requerimento autônomo. Como tal, ele pode ser apresentado como item extrapauta; deve ser discutido e votado por maioria simples; não precisa de relator; e não pode ser objeto de pedido de vista.*

*(cinco) minutos cada um. Pode-se evidentemente argumentar que tal interpretação seria disparatada uma vez que o Supremo Tribunal Federal já concluiu que, embora desnecessário que o requerimento conte com a mesma estrutura, com relatório, fundamentação e parte dispositiva, de uma decisão judicial, a sua fundamentação considerará o teor do requerimento, bem como o que exposto, no momento da submissão a voto.*²⁵⁵

731. A regulação sobre Requerimentos, portanto, não socorre as CPIs.

732. Um ponto mais polêmico é o de que o RISF (art. 214) e o RICD (art. 114) impedem, salvo algumas exceções, a formulação de Requerimentos orais, os quais podem ser úteis em certos contextos das CPIs, exemplificativamente, em depoimentos nos quais o depoente não se recorde de uma determinada informação, mas se comprometa a enviá-la ao Colegiado.

733. Isso acontecia com certa frequência na CPI da Pandemia e passaram a ser elaborados expedientes escritos para garantir maior compromisso quanto à prestação daquela informação pelo depoente. Compreendemos que isso não deveria ser vedado dentro dessa dinâmica própria das CPIs e nesse contexto dos depoimentos, e tais requisições poderiam se fazer acompanhar das notas taquigráficas, mas é um assunto não consensual diante do que estabelecem os Regimentos expressamente sobre Requerimentos. Naturalmente, Requerimentos relativos a transferências de sigilo, que devem preencher mais requisitos, certamente não deveriam ser orais.

734. No mais, há ínfimas normas sobre Requerimentos (art. 114 a 117 do RICD e art. 214 a 222 do RISF), todas sem qualquer atenção à realidade das CPIs, com normas mais detalhadas para os constitucionais de informações (art. 50, §4º, CF/1988; art. 216, RISF; art. 115, RICD), assim como homenagem de pesar e votos de aplauso (art. 218 e 222, RISF), voto de regozijo ou louvor, e voto de pesar (art. 117, RICD).

735. No que tange à prática das CPIs do Senado e CPMIs, os Requerimentos podem ser apresentados apenas pelos membros da comissão e, para obedecer a determinação do art. 108, § 1º do RISF, deveriam ser publicados em pauta com dois dias úteis de antecedência.

736. Se mais de um parlamentar assina o requerimento somente o primeiro é considerado Autor, por aplicação do art. 243 do RISF, e as demais assinaturas são consideradas de *apoio*.

²⁵⁵ MS 23716, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 04-04-2001, DJ 18-05-2001 PP-00436 EMENT VOL-02031-04 PP-00802

737. Os tipos mais comuns de Requerimentos na prática de uma CPI são os de requisições de informações ou documentos, convocações, transferências de sigilo, reuniões externas ou diligências, solicitação de auxílio de servidores externos, convite e audiência pública.

3.12. Como as CPIs apuram o fato determinado?

738. Na prática legislativa, as CPIs cumprem o seu objetivo de apurar o fato determinado por meio de reuniões, de diligências e de investigações conduzidas, individual ou conjuntamente, por seus membros. Ao final dos trabalhos, as CPIs, se não extintas por excesso de prazo, aprovam um relatório conclusivo, normalmente o produzido pelo Relator, refletindo a síntese das linhas investigativas ligadas à maioria de seus membros, rechaçando total ou parcialmente a posição dos membros da minoria em seus respectivos votos em separado.

739. As reuniões numa CPI têm quatro funções: (i) colher evidências, no caso dos depoimentos ou audiências públicas; (ii) deliberar quanto à colheita de evidências, no caso das reuniões deliberativas a respeito de Requerimentos; (iii) organizar e planejar os trabalhos da comissão, no caso das reuniões de trabalho ou da apreciação do plano de trabalho e, por fim, (iv) sedimentar, em deliberação, a posição da CPI em relação ao fato determinado, isso feito naquelas que apresentam e deliberam o Relatório Final e, se for o caso, os votos em separado – lembrando que a CPI pode, tendo diversos fatos, votar relatórios parciais, embora isso tenha sido raro nas CPIs do Senado e Mistas recentes.

740. As diligências podem se referir a diversos atos distintos voltados à colheita de provas, como o deslocamento da CPI ou de parte dela para colher depoimentos ou provas, e as buscas e apreensões.

741. Assim, a apuração do fato determinado ocorre durante as reuniões mas, principalmente, fora delas mediante a análise do acervo de documentos recebidos pelo Colegiado.

742. Numa CPI, o conjunto de documentos e registros dos depoimentos, sejam ostensivos ou sigilosos, normalmente fica à disposição dos membros para que possam executar as suas investigações, havendo maior priorização ao Relator, justamente diante de sua responsabilidade de elaborar o Relatório Final que, uma vez aprovado, passa a exprimir a posição majoritária da comissão ao cabo de seus trabalhos. O Relator, normalmente pertencente à maioria, acaba tendo à sua disposição uma vasta equipe de servidores internos e externos para que consiga analisar todo o acervo recebido pela Comissão; os demais Parlamentares, sobretudo os integrantes da minoria, não terão essa prerrogativa. O relacionamento entre as equipes de investigação e os Parlamentares integrantes da CPI é muito importante para o bom andamento dos trabalhos.

743. Acerca desse relacionamento, Gabriel Dias assim nos informa com lastro em sua experiência na CPMI-Vegas:

(...) considerando o contato próximo e diário da Atividade de Inteligência com o *policymaker* (usuário da informação, no caso o relator da CPI) e seus assessores políticos, ressaltam-se os estudos de Afonso (2009) sobre as patologias do relacionamento entre produtores e usuários da inteligência. O profissional de inteligência que atua nesse contexto deve ser altamente capacitado, buscando evitar a politização da atividade ou a ineficácia do produto gerado, devendo equilibrar sua relação com o decisor e seus assessores. O objetivo é garantir um assessoramento imparcial, utilizando métodos específicos. Assim, o contato entre inteligência e tomador de decisão deve ser intenso, porém prudente, preservando a neutralidade dos conhecimentos produzidos e inspirando a tomada de decisões racionais pelos *policymakers*.

Essa proximidade equilibrada permitiu que os usuários participassem ativamente na formulação de demandas e prioridades para a produção do conhecimento, o que corrobora a eficácia e relevância da inteligência, conforme apontado por LARES (2013, p. 75). No contexto da CPMI, isso só foi possível com o estabelecimento de pontos de contato específicos entre o decisor, sua equipe política e a equipe técnica, havendo, assim, uma coordenação técnica distinta da política.

744. Inobstante haja flagrante assimetria entre as potências do Relator e da maioria, e as potências dos demais membros, em tese, cada membro de uma CPI pode executar uma linha de investigação diferente e independente, o que é bastante perceptível nas CPIs mais complexas, com fatos determinados múltiplos e com a derivação das investigações a fatos conexos.

745. Com esse entendimento, numa comparação com o inquérito policial, a CPI pode ser considerada uma espécie de *Super Inquérito*, com tantos Delegados de Polícia²⁵⁶ quantos forem os seus membros titulares e suplentes, os quais desenvolvem as suas linhas investigativas de modo mais ou menos autônomo, contudo, sem terem o poder para decidir a respeito das provas a serem colhidas, caso não consigam convencer a maioria dos demais sobre a sua importância.

746. Ocorre que, enquanto os Delegados de Polícia têm (ou deveriam ter) um dever de desapego em relação às suas paixões e posições ideológicas, buscando o que se convencionou

²⁵⁶ Esse paralelo entre as CPIs e as investigações policiais não é uma originalidade deste estudo, v.g. ponderações de Tarciso Aparecido Higino de Carvalho:

Assim, o parlamentar, em determinados momentos do inquérito, atua de forma semelhante à autoridade policial, buscando conhecer a materialidade e a autoria de um determinado injusto penal, que se relaciona com o fato investigado pela comissão, colhendo todas as provas possíveis. Noutros, atua como juiz, estabelecendo, por competência própria, a coleta e a produção de elementos que visam à apuração da verdade. (CARVALHO, Tarciso Aparecido Higido de, A produção de provas no inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados, **Revista de Informação Legislativa**, v. 42, n. 166, p. 329.)

chamar no processo penal por *verdade real*²⁵⁷, nas CPIs ocorre (e isto é esperado) justamente o oposto em relação aos membros individualmente considerados. Porquanto a dimensão jurídico-política das CPIs faz com que o aspecto político, enquanto o dever de manter alguma coerência ideológica e dar satisfação aos eleitores, possa prevalecer em relação ao jurídico, concernente numa investigação ao mesmo tempo ampla e profunda ligada ao fato determinado múltiplo.

747. Caso não haja limites, em CPIs polêmicas, diante da ausência de normas contramajoritárias após a instalação, a experiência nos mostra que esta acaba sendo uma receita para algum desastre, porque nem todos terão as mesmas oportunidades para investigar. O que se defende no presente estudo não é despir as CPIs de seu caráter político, porque não há um dever de que os membros de uma CPI se comportem de modo imparcial ou isento em nosso ordenamento (nas CPIs portuguesas os membros devem fazer em sua posse uma declaração de imparcialidade, mas não é o caso do nosso ordenamento). Nas CPIs nacionais espera-se dos membros que se comportem de acordo com as posições políticas de seus partidos ou blocos, prestando contas àqueles que os elegeram.

748. Por outro lado, o que a Constituição determina é que as CPIs devem investigar, e investigar com qualidade suficiente para que tal apuração possa resultar, de modo mediato, na apuração das responsabilidades civis e criminais dos envolvidos. Se isso é verdade, não é possível que as CPIs cumpram o seu papel se alguns dos seus membros (ou seja, alguns dos *Delegados*) sequer consigam, por serem integrantes da minoria, desenvolver as suas linhas investigativas em relação ao fato determinado.

749. Inserir um Requerimento em pauta de uma CPI equivale a um Delegado peticionar a um Juiz a respeito da produção de uma prova que dependa da apreciação judicial, pois quem tem poder de autoridade judicial é a CPI, não os seus membros individualmente considerados.

²⁵⁷ O conceito de verdade real é extremamente problematizável, todos sabemos, e a esse respeito trouxemos algumas considerações que integram a nota de rodapé nº 364, p. 186, embora não seja evidentemente este o objeto da pesquisa.

Luiz Régis Prado, lastreado em Quintero Olivares, em relação às CPIs compreende que perseguiriam o que chama de uma *verdade política*:

Conquanto tenha poderes de instrução judicial, não se pode averbar que as comissões parlamentares de inquérito buscam a verdade real, que é a finalidade do processo penal, para ao final proferir decisão que se pretende irrecorrível. Isso é assim porque o desfecho de uma investigação realizada pelas comissões parlamentares é a remessa do inquérito elaborado ao Ministério Público, caso haja indícios de responsabilidade civil ou criminal para que, neste último caso, como órgão acusador, elabore a denúncia, peça inicial da persecução penal. Pode-se dizer que a investigação feita pelas comissões parlamentares de inquérito tem por finalidade o alcance da “verdade política” e não propriamente da verdade em si. (PRADO, Falso testemunho e comissão parlamentar de inquérito.)

750. Imagine-se o caso de Delegados impedidos de peticionar ao Juiz? É o que se tem nas CPIs hoje em relação às minorias caso estas não convençam o Presidente a pautar algo que seja do interesse destas.

751. As CPIs, como estão postas e regidas hoje pelo panorama infraconstitucional, no desenvolvimento de sua *Super Investigação* podem acabar por se comportar como se fossem um *Super Delegado*, mas absolutamente parcial, sem nortear as suas ações na busca da verdade real em relação ao que constitui fato determinado e fato conexo. Para que haja alguma síntese das linhas investigativas que convivem nas CPIs é forçoso que todos os membros, não só aqueles pertencentes ao grupo majoritário, tenham mais oportunidades para colher as provas de que necessitam.

752. Para além disso, a apuração do fato determinado, assim como ocorre nas investigações policiais, imprescinde da análise minuciosa do conjunto de dados estruturados e não estruturados obtidos pela comissão ao longo de seus trabalhos. *Estruturados* são os dados que chegam à CPI respeitando um certo padrão que permite mais facilmente a sua análise e a realização de cruzamentos, a exemplo dos sigilos bancários ou de dados telefônicos, ou dos Relatórios de Inteligência Financeira do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), elementos de informação que, em sua maioria, obedecem a um *layout* específico e podem ser inseridos em diversos sistemas para sejam extraídas as informações relevantes ao inquérito (conhecimento). *Não estruturados*, por sua vez, são aqueles dados que não seguem um padrão específico e constituem grande parte do acervo ostensivo e sigiloso de uma CPI; normalmente ligando-se às respostas a requisições de documentos e informações, encaminhadas da forma considerada mais adequada pelo ente requisitado, podendo envolver textos, arquivos em diversos formatos, imagens, *espelhamentos* de *smartphones* ou outros dispositivos informáticos, fotografias, vídeos, áudios, transcrição de depoimentos e processos judiciais. Considerando a ausência de um padrão em tais dados, a extração de conhecimento desses dados não estruturados (e o posterior cotejamento de tais dados com os demais) pode demandar um trabalho significativo das equipes de investigação, sendo inarredável o recurso a sistemas de indexação e a base de dados.

753. Na realidade de uma CPI, a apuração do fato determinado (ou do conjunto de fatos determinados) é sempre um trabalho conjunto entre os Parlamentares e as suas respectivas equipes de investigação. É necessário recordar que a atividade dos Parlamentares nas demais comissões e no Plenário não é interrompida ou suspensa pela CPI, razão pela qual dificilmente os Parlamentares se debruçarão sobre os dados recebidos para deles obter diretamente conhecimento necessário à apuração do fato determinado, isso envolverá necessariamente o

trabalho de uma grande equipe de servidores, da Polícia da Casa, da Consultoria Legislativa (em suas diversas áreas), do Gabinete Parlamentar, e externos da PF, TCU, CGU, Ministério Público, Receita Federal, Banco Central do Brasil, dentre outros órgãos que podem ser requisitados em socorro do inquérito parlamentar e que normalmente trabalham na equipe do Relator. Mesmo as inquirições a serem realizadas num depoimento envolvem um robusto trabalho das assessorias que, a partir do acervo de evidências disponível, sugerem as perguntas consideradas relevantes a serem realizadas pelo Membro, com suas orientações muitas vezes seguidas à risca. Em certa medida, os Parlamentares, em suas intervenções durante as reuniões das CPIs, vocalizam o resultado apurado pelas equipes de investigação até aquele momento, evidenciando essa dimensão coletiva e multidisciplinar presente em uma CPI complexa. Evidentemente que cabe aos Parlamentares escolherem, diante do conhecimento produzido pela equipe de investigação, quais aspectos consideram mais convenientes, adequados e relevantes a serem abordados em suas intervenções e votos, e nem sempre tudo o que é apurado pela equipe de investigação chega a fazer parte do Relatório Final do Colegiado.

754. Em estudo acerca dos trabalhos da equipe de investigação na CPMI-Vegas, Gabriel Dias apontou os seguintes fatores como *essenciais* para uma atuação integrada eficiente das equipes de investigação:

- a) A presença de um membro da equipe responsável por realizar a interface com o *policymaker* e seus assessores mais próximos;
- b) A capacidade e experiência profissional dos servidores designados para atuar na CPMI;
- c) A competência interpessoal dos servidores para o trabalho em equipe;
- d) A presença de profissionais qualificados no uso de tecnologias voltadas à ciência de dados;
- e) A construção de confiança dentro da equipe, favorecida pelo compartilhamento do mesmo ambiente de trabalho por meses, pelo intenso volume de atividades e desafios e pela identificação de objetivos comuns; e
- f) A resolução de divergências por consenso, promovida pela auto-organização do grupo²⁵⁸.

755. Logo, apurar o fato determinado (ou o conjunto deles) em uma CPI ocorre dentro e fora das reuniões, não é uma tarefa simples e envolve principalmente o trabalho de diversos servidores públicos nos bastidores do Colegiado, longe dos holofotes. As CPIs, de um lado, conseguem requisitar muitos elementos de informação em pouco tempo, a depender da disposição da maioria em apresentar e aprovar os Requerimentos; mas, de outro lado, ainda

²⁵⁸ DIAS, ATUAÇÃO INTEGRADA DE INTELIGÊNCIA NO APOIO ÀS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO.

possuem grandes desafios para analisar esse acervo de documentos recebidos, de forma rápida e efetiva, diante de diversos fatores a serem abordados mais adiante.

3.13. A Complexa Rede de Partes Interessadas nas CPIs

756. Talvez um dos temas mais interessantes sobre as CPIs seja a complexa rede de partes interessadas que se ligam a esses colegiados e a dificuldade que se impõem para que todos os interesses sejam razoavelmente atendidos. Tais comissões dispõem de um magnetismo que pode acabar sequestrando boa parte da agenda pública, que pode ser atribuído a fatores de diversas ordens, mas sobretudo despertam interesses em variados grupos sociais.

757. Na CPI da Covid *v.g.* eram frequentes as menções do Relator, Sen. Renan Calheiros (MDB/AL), às contribuições de *internautas*, que não só assistiam avidamente os trabalhos daquele colegiado, mas contribuía com a análise de documentos do acervo público, gerando ideias que acabavam até orientando os questionamentos feitos pelo Relator aos depoentes. Essa dimensão da participação popular nas CPIs refletem como estes colegiados acabam, em certos casos, por prender a atenção da sociedade como um todo.ç

758. Não só Parlamentares, servidores da Casa Legislativa e o cidadão, de um modo geral, têm interesse nas CPIs, com seus diversos níveis de participação nos trabalhos, mas há que se falar em muitos outros atores: a imprensa, os advogados, os depoentes, as testemunhas e investigados, os representantes das pessoas naturais ou jurídicas ligadas às investigações, Ministérios, autarquias e suas assessorias parlamentares, o Ministério Público e o Procurador-Geral da República, o Supremo Tribunal Federal e seus Ministros, os servidores de órgãos externos chamados a contribuir com as investigações e até mesmo governos estrangeiros a depender do tema envolvido.

759. Há, assim, uma enorme teia de relações formada em torno e dentro das CPIs e, diante de tantos interesses envolvidos, frequentemente tensionados, dificilmente todos serão satisfeitos, havendo inexoravelmente ganhadores e perdedores, cada qual dentro das suas circunstâncias. É nesse amalgamento de interesses da sociedade que reside, em razoável medida, a beleza das CPIs: institutos ímpares no Parlamento que deveriam ser constituídos a serviço do povo e da sociedade como um todo, essenciais ao equilíbrio entre os poderes. Identificar, compreender e posicionar-se em relação a tantos interesses antagônicos é o desafio imposto àqueles que vivem a realidade das CPIs, mas ao mesmo tempo é onde habita a magia e o mistério desses colegiados.

760. Quis-se demonstrar no presente capítulo que, se a CF/1988 é o ponto forte das nossas CPIs (com uma bela redação a conjugar um híbrido de boas práticas do direito comparado com

a autenticidade de tais entes), a regência infraconstitucional caótica, generalista e antiquada é o seu ponto fraco. Mais uma vez, chama-se o leito à atenção: a CPI trazida pela CF/1988 não se confunde com as comissões de inquérito da CF/1967, e deveria ser governada por normas próprias e detalhadas, tratada como a comissão diferente e autêntica que é, não por uma *colcha de retalhos* como esta que temos atualmente - a conjugar dispositivos das comissões em geral com aqueles pertinentes ao plenário, acrescida uma LCPI de 1952 e o preenchimento de lacunas por, nada mais nada menos, que um diploma do tamanho do CPP, sob a égide de três regimentos distintos no caso das CPMIs.

761. Há poucas chances de as CPIs funcionarem dentro de uma regulação tão caótica como esta que possuímos no Brasil. O desalinhamento entre a CF/1988 e tudo quanto está abaixo dela, no campo das CPIs, é autoevidente, sobretudo para quem acompanha esses colegiados. Ao cabo, de tão genéricas e confusas que são essas normas, a sua interpretação acaba capturada pelo alvedrio das maiorias – que elegem o Presidente, indicam o Relator, determinam as pautas, aprovam e rejeitam o que quiserem. Tudo isso repercute em arbitrariedades que, nesse contexto de caos, teriam grande chance de constituir meros atos *interna corporis*, mas em verdade encerram uma morte lenta das CPIs caso os seus intérpretes e operadores nada façam que confira, após a instalação desses colegiados, algum vigor ao texto constitucional.

3.14. O Trâmite de uma CPI da instalação à aprovação do Relatório Final (e os percalços comuns das minorias parlamentares neste iter)

762. Por fim, mas não menos importante, cabe descrevermos ao leitor como as CPIs se comportam na prática após a sua instalação até a aprovação de seu Relatório Final, considerando este o ciclo razoável a se esperar de uma CPI, na medida em que compreendemos não se deve esperar que expirem por excesso de prazo.

763. Embora cada CPI tenha certas características que as diferenciam das outras - fato determinado, momento político, relações governo-oposição e maioria-minoria, composição, prazo, Casa, dentre outros aspectos - há um ciclo ligado à praxe legislativa e à aplicação dos Regimentos e demais normas pertinentes que normalmente qualquer CPI cumprirá.

764. Esse ciclo envolve os seguintes eventos ou ações: (i) reunião de instalação e eleição; (ii) reunião de apresentação e deliberação do Plano de Trabalho; (iii) reuniões deliberativas para a apreciação de Requerimentos e posterior implementação das requisições, diligências ou convocações; (iv) reuniões para a tomada de depoimentos, audiências públicas ou acareações; (v) análise da documentação recebida; (vi) elaboração de Relatório Final e Votos em Separado;

(vii) reuniões para apresentar o Relatório Final e os Votos em Separado; e (viii) reunião para a deliberação do Relatório Final ou, se rejeitado, apreciação dos Votos em Separado.

765. A reunião de instalação e eleição foi destacada em item próprio e vale lembrar que em tese as eleições de Presidente e Vice seriam realizadas por escrutínio secreto, se houver grande conflagração, é possível mas raro que a CPI somente se instale sem eleger qualquer caro. Normalmente busca-se algum consenso para que se obtenha uma eleição por aclamação, sem recurso à votação secreta, o que pode ocorrer até mesmo em CPIs mais tumultuadas, como a CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, em que teve de se criar o cargo de Segundo Vice-Presidente para que se acomodasse a minoria na Mesa. Essa reunião de instalação é conduzida de acordo com o mais idoso dos titulares que estiver presente, exatamente o Parlamentar que a convoca, sendo que esse critério na câmara se refere ao mais idoso daqueles com o maior número de mandatos. A eleição por aclamação (acordo) mesmo em CPIs mais polêmicas pode fazer sentido para a minoria, porquanto o recurso ao voto secreto da maioria provavelmente importará na derrota de seus candidatos a Presidente e a Vice-Presidente. Após eleito, o Presidente, a seu exclusivo critério, indica um dos titulares a funcionar como Relato, uma função importantíssima na medida em que o titular deste cargo normalmente terá preferência e tempo ilimitado para perguntar durante os depoimentos e apresentará, ao cabo, a minuta de Relatório Final que deverá ser votada, com precedência sobre os Votos em Separado, pela CPI. Como dificuldades enfrentadas pela minoria em relação, além da evidente impossibilidade prática de eleger um representante da minoria como Vice salvo se mediante acordo à vista do quórum alto que normalmente as instalações compreendem, a própria convocação da instalação pode ser um desafio, na medida que o Presidente eventual, mais idoso, poderá pertencer ao bloco de uma maioria desinteressada nas investigações, e usará de subterfúgios para não convocar reunião, posterga-la para depois do recesso, para que não haja quórum para eleição, etc. Outro ponto de atenção é o fato de que a escolha do Relator, por incumbir exclusivamente ao Presidente eleito pelas maiorias, dificilmente contemplará um representante da minoria nesta posição. Para além disso, embora teoricamente seja possível uma posição de Relatoria em uma CPI mais complexa e com fatos determinados múltiplos, isso normalmente não ocorre. Logo após a reunião de instalação, o Presidente envia ofício à Consultoria solicitando a designação de Consultores Legislativos para acompanharem as investigações, os quais normalmente ficam à disposição exclusiva do Relator.

766. Em seguida, parte-se à reunião de apresentação e deliberação do Plano de Trabalho, um documento com natureza jurídica de Requerimento elaborado pelo Relator que fixará diretrizes para a condução das investigações. Nesta reunião, normalmente o Presidente do Colegiado

também apresenta uma proposta de autorregulação, para que as normas a serem seguidas durante os trabalhos estejam mais claras, como o tempo e ordem de uso da palavra nas oitivas, reuniões deliberativas, presença de Parlamentares e assessorias no Plenário da Comissão, participação da imprensa, acesso à documentação sigilosa em posse do Colegiado, dentre outras questões. O Plano de Trabalho normalmente fixará uma agenda de oitivas e de reuniões deliberativas a serem promovidas pela CPI, mas é apenas um plano, não vinculativo, ainda que sujeito à aprovação pela maioria simples, normalmente numa votação pelo processo ostensivo. Quanto às dificuldades da minoria nesta etapa, destaca-se a concepção de impossibilidade de ser emendado ou destacado ao Plano de Trabalho, se o Relator indicado pelo Presidente não concordar com a incorporação das sugestões do grupo minoritário, o Plano de trabalho será votado desta forma e provavelmente aprovado. Em CPIs mais conflagradas, o Plano de trabalho costuma rejeitar todos os desejos do grupo minoritário e, votado por maioria simples, prevalece.

767. As reuniões deliberativas para a apreciação de Requerimentos são fundamentais em uma CPI, na medida em que delas partem as requisições de documentos e informações, assim como as convocações para depoimentos. A elaboração da pauta cabe, com exclusividade ao Presidente, eleito pela maioria, que provavelmente privilegiará pautar os Requerimentos da maioria. Nas CPIs do Senado ou CPMIs não há mecanismo regimental que mitigue esse poder de agenda autoritário do Presidente, razão pela qual se o Presidente não quiser pautar qualquer Requerimento de interesse da minoria, assim se dará, sem qualquer repercussão. Ainda, o Presidente poderá pautar todos os Requerimentos, de forma ajustada com a maioria, que organizará listas para votação em globo, uma lista para os Requerimentos a serem rejeitados, outra daqueles a serem aprovados, se desejando, suplantando absolutamente as necessidades do grupo minoritário quanto à produção de provas (depoimentos e documentos *lato sensu*). As votações ocorrem normalmente em bloco, por maioria simples e pelo processo simbólico, não há grandes discussões a respeito do teor dos Requerimentos, inclusive porque todos normalmente já se encontrarão disponibilizados, pela Secretaria, no sítio eletrônico da Comissão. Caso não haja qualquer acordo, em tese, se a maioria bem se organizar, todos os Requerimentos da minoria poderão ser rejeitados ou não pautados, e todos aqueles de interesse da maioria serão aprovados. É possível eventualmente que as convocações sejam aprovadas em globo e com menor restrição, contemplando-se alguns Requerimentos da minoria, mas isso não significa que essas convocações serão implementadas, uma vez que se submetem à agenda da comissão, definida com exclusividade pelo Presidente, eleito pela maioria, principalmente no caso do Senado e das CPMIs. Novamente o desafio da minoria liga-se à impossibilidade de aprovar Requerimentos de seu interesse caso o quórum dos representantes da maioria esteja

completo, de modo que, se não houver algum tipo de acordo, a vontade única da maioria prevalecerá. Após aprovados, os Requerimentos que tratem de requisições serão cumpridos no menor prazo possível pela Secretaria do Colegiado, ação desprovida de conteúdo decisório, delegável ao Secretário se o Presidente assim desejar. Importantes Requerimentos normalmente aprovados na primeira reunião deliberativa dizem respeito à requisição de servidores externos para colaborarem com as investigações; requisições oferecidas pela minoria tendem a ser rejeitadas ou não pautadas; requisições feitas pela maioria tendem a ser aprovadas e os servidores requisitados passam a trabalhar junto à Relatoria, indicada pelo Presidente, eleito pela maioria. A CPI poderá ter ao longo dos seus trabalhos diversas reuniões deliberativas, a critério exclusivo do Presidente nas Comissões do Senado e mistas.

768. As reuniões de tomada de depoimentos também são importantes meios para a colheita de evidências pelas CPIs. Iniciam-se com a prestação de compromisso pelo depoente, com um breve discurso inaugural deste pelo tempo que for fixado pelo Presidente. Normalmente esse discurso, similar aos *opening statements* nas comissões de investigação americanas, ressaltará os aspectos positivos do depoente e sua vida. Se houver algum *Habeas Corpus* favorável ao depoente, o Presidente anunciará o seu teor logo ao início da reunião, para que todos respeitem os direitos que tenham sido reconhecidos em decisão monocrática de Minsitro do Supremo. Caso o depoente disponha de um direito ao silêncio muito amplo (que tem sido mais raro), normalmente esse discurso inicial contemplará tudo o que o depoente dirá no depoimento e, em relação a todas as demais perguntas, ele se calará. A ordem das falas seguirá normalmente o que constar na autorregulação da Comissão e hodiernamente o Relator não tem limite de tempo ou de perguntas, o que pode tornar os depoimentos um pouco maçantes. Após, o Presidente, se não usar da palavra, passará ela aos Titulares e depois aos Suplentes inscritos, depois aos Não-Membros, por um tempo limitado, frequentemente privilegiando, a partir do regulamento determinado ou aprovado, aqueles que sejam Autores da convocação ou convite. Além do tempo desproporcionalmente reduzido em relação ao tempo normalmente usado pelo Relator, as minorias enfrentarão nos depoimentos as primeiras dificuldades relacionadas ao acervo de documentos da comissão. Frequentemente as minorias parlamentares não disporão de equipe numerosa ou de servidores externos para investigar, de modo que não terão conhecimento adequado da documentação recebida e, com isso, terão dificuldades em formular perguntas que cotejem o acervo já disponível. A CPI poderá realizar audiências públicas ou acareações, mais rasas, neste caso, entre depoentes que já tenham prestado informações em depoimento ao Colegiado as quais tenham sido consideradas contraditórias, ou, em nossa visão, naqueles casos em que houver alguma fala pública, delimitada, contraditória entre um depoente e outro.

Rememore-se que a decisão à convocação de uma pessoa com requerimento convocatório aprovado cabe, com exclusividade, ao Presidente.

769. Em paralelo aos depoimentos e às demais reuniões deliberativas, a CPI receberá a documentação, ostensiva ou sigilosa, oriunda das requisições, de peticionários ou de envolvidos. Além da dificuldade na análise da documentação pela ausência de uma equipe mais robusta, a minoria provavelmente não receberá documentos de seu interesse na medida em que seus Requerimentos tenham sido rejeitados pela maioria. Ademais, a ausência de servidores externos auxiliares das minorias parlamentares passa a configurar assimetrias relevantes entre a maioria, principalmente o Relator, e a minoria, sendo razoavelmente frequente o desconhecimento da minoria em relação ao conteúdo de documentos importantes já recebidos. Ainda, a minoria poderá ser prejudicada por normas muito restritivas impostas pelo Presidente quanto ao acesso à documentação sigilosa. Se o acesso for muito limitado, mais difícil será aos Parlamentares tomarem conhecimento do acervo sigiloso, o que se desdobrará em perguntas mal formuladas nas oitivas e em Votos em Separado menos robustos.

770. Ao longo da análise da documentação, o Relator deverá elaborar uma minuta de Relatório Final e a minoria poderá desde já elaborar, a seu exclusivo critério, Voto em Separado consolidando as suas apurações e perspectiva investigativa. Não há cerceamento ao conteúdo que poderá constar no Relatório Final ou nos Votos em Separado, mas, como dissemos, a dificuldade de requisição, acesso e análise da documentação ostensiva e sigilosa prejudica a minoria e seus Votos em Separado.

771. Nas reuniões para apresentação do Relatório Final e dos Votos em Separado, normalmente o Relator dispõe de tempo ilimitado para a leitura, ao passo que às minorias, a depender do Presidente serão franqueados de 10 a 15 minutos para a leitura de resumos dos Votos em Separado. Essa desproporcionalidade de tempo para a leitura dos Votos em Separado tem sido contestada, sem sucesso, pelas minorias parlamentares e é mais uma das dificuldades que lhes são impostas.

772. A deliberação do Relatório Final é realizada em reunião própria e sujeita igualmente à votação ostensiva, por maioria simples, pelo processo simbólico, embora seja frequente que o Presidente determine a realização de uma votação nominal *ex officio*, porquanto se trata de um momento importante na CPI em que os Parlamentares podem preferir registrar seus votos de modo expreso. O Relatório Final ou os Votos em Separado normalmente descrevem os trabalhos da Comissão e as conclusões a que o seu Autor chegou com base na análise do seu acervo de evidências e dos depoimentos. Ainda, é comum que sejam apresentados indiciamentos de pessoas consideradas pelo Relator ou Autor do Voto em Separado como

cometedoras de ilícitos ligados ao fato determinado ou aos fatos conexos. Outrossim, podem ser apresentados Projetos de Lei ou outras matérias ligadas ao fato determinado; uma vez aprovado, tais matérias seguirão seu rumo como de autoria da CPI ou CPMI. Tem sido compreendido que o Relatório Final não comporta destaques nem emendas, o que é prejudicial para as minorias parlamentares. Sempre o Relatório Final é votado antes, não havendo sentido em se falar em inversão de pauta, porquanto os Votos em Separado não estarão pautados. Apenas se a proposta do Relator for rejeitada é que se passa à votação a respeito do Voto em Separado sobre o qual houver maior consenso. Considerando que a votação se submete à maioria simples, novamente a minoria parlamentar encontrará dificuldade em fazer prevalecer qualquer de suas posições, as quais, caso não constem da minuta de Relatório Final, somente poderão ser incorporadas de acordo com a vontade do Relator, que pode acolher as sugestões dos membros antes da votação. Outro aspecto prejudicial às minorias é o fato de que os Votos em Separado não são encaminhados como documentos oficiais da Comissão ao Ministério Público ou outros órgãos, salvo se houver previsão expressa no Relatório Final aprovado.

773. Com a aprovação do Relatório Final, a CPI termina.

4. PARADIGMA DE DIREITO COMPARADO SOBRE AS COMISSÕES DE INQUÉRITO

4.1. Síntese

774. A Alemanha foi pioneira na caracterização do inquérito parlamentar como direito da minoria, especialmente a partir da Constituição de Weimar de 1919, que estabeleceu o quórum de 1/3, mais tarde reduzido para 1/4, influenciada pelas ideias de Max Weber. Weber defendia que a oposição deveria ter o poder de investigar como forma de equilíbrio no regime parlamentarista, onde a maioria sustenta o governo. Esse direito de fiscalização permitia que a oposição atuasse como um controle efetivo, mesmo em sistemas onde o Executivo detém força legislativa majoritária. A Alemanha, portanto, consolidou-se como o país com a legislação mais avançada no que diz respeito à proteção dos direitos das minorias parlamentares em comissões de inquérito, com normas claras, robustas e com força legal que obrigam a produção de provas requeridas por 1/4 dos membros, cabendo recurso judicial se a maioria bloquear esse direito com base não em mérito, mas em critérios de admissibilidade ou viabilidade.

775. Estudos internacionais, como o de Tilman Hoppe e Juan Ticona (2022), apontam a Alemanha como referência isolada na proteção à minoria até 2014, quando a Áustria adotou modelo semelhante. Os dados revelam a relevância das comissões de inquérito como instrumentos anticorrupção eficazes. Outra pesquisa, coordenada por Hironori Yamamoto (2007), constatou a presença de comissões de inquérito em 76 de 88 países analisados, mas apenas 14 previam iniciativa minoritária para sua constituição. As características gerais incluem poderes especiais restritos ao objeto da investigação, limitações temáticas e temporais, e a exigência de proporcionalidade partidária. Em muitos casos, aplica-se o processo penal de forma analógica, com restrições ao sigilo e assistência judicial obrigatória. O direito da minoria de apresentar relatórios separados também aparece em algumas jurisdições, sendo ora incorporado no relatório final, ora publicado de forma independente.

776. Zsolt Szabó, em estudo comparativo abrangente, demonstrou que comissões de inquérito criadas por minorias são frequentemente ineficazes se os direitos da oposição não forem garantidos ao longo de todo o processo, e não apenas na fase de instalação. Segundo ele, somente Alemanha, Áustria e, em menor grau, Portugal, adotaram reformas para assegurar que a minoria possa indicar provas e testemunhas, garantindo influência real na condução do inquérito. A simples possibilidade de criar uma comissão é insuficiente se os procedimentos forem monopolizados pela maioria. Szabó alerta que o transplante normativo do modelo alemão para outras realidades depende de contexto político, jurídico e cultural fértil, ressaltando que direitos formais sem garantias processuais resultam em investigações paralisadas ou inúteis.

777. Sokol Berberi complementa que o uso efetivo das comissões depende não só da legislação, mas da cultura democrática e do funcionamento ético do parlamento. Henry Ehrmann reforça que cabe à oposição apontar as falhas do governo e que, para isso, deve dispor de mecanismos investigativos eficazes. Müller e Sieberer confirmam a robustez das comissões como instrumentos de controle, especialmente quando instauradas por minorias qualificadas e acompanhadas de ampla transparência e direitos processuais equivalentes. Relatório recente do Conselho da Europa (2024) ecoa essa visão, destacando que a democracia pressupõe equilíbrio entre maioria e minoria, sendo essencial garantir à oposição direitos reais e formalmente reconhecidos, inclusive com mecanismos institucionais para expressar dissidência, apresentar relatórios alternativos e atuar com equidade em comissões.

778. A Comissão de Veneza também corrobora essa perspectiva, sugerindo a redução do quórum para 1/5 como forma de fortalecer partidos pequenos, e recomendando direitos especiais à oposição durante a investigação, como o direito de interrogatório e de relatoria minoritária. Ainda assim, alerta-se contra a adoção irrefletida de modelos estrangeiros. Schuartz lembra que a importação acrítica de doutrina e jurisprudência internacional pode desvirtuar o ordenamento jurídico nacional, desconsiderando suas especificidades. Assim, qualquer referência ao direito comparado deve considerar as particularidades do sistema constitucional brasileiro.

779. A seleção de países para o estudo, ainda que parcial e concentrada na América do Sul, já indica profundas lacunas legislativas e institucionais em muitos deles, como Bolívia, Colômbia e Equador. O estudo admite que seria necessário um esforço mais abrangente para mapear doutrina e jurisprudência, especialmente considerando que no Brasil as lacunas normativas foram parcialmente preenchidas por decisões judiciais e interpretação prática, difíceis de compreender apenas pela leitura literal da legislação. A complexidade das CPIs brasileiras, com temas como requisição de dados sigilosos, fundamentação das decisões parlamentares e poderes coercitivos, exige um olhar cuidadoso e enraizado na realidade do país.

780. A abordagem do capítulo se concentra na análise das normas escritas pertinentes de diferentes países, as quais são reunidas em um banco de dados anexo ao estudo. A pesquisa visa responder a duas questões principais: (i) se as CPIs brasileiras possuem institutos análogos em outros países ou se são uma realidade essencialmente nacional; e (ii) se existem modelos estrangeiros interessantes que poderiam servir de inspiração para o caso brasileiro, especialmente no que diz respeito à proteção das minorias parlamentares.

781. O capítulo, portanto, adota uma perspectiva de direito comparado para contextualizar a regulação das CPIs brasileiras e explorar possíveis aprimoramentos a partir da experiência de

outros sistemas parlamentares. Embora possa haver menção a apontamentos doutrinários, o enfoque principal recai sobre os textos normativos que regem a fiscalização e investigação parlamentar em diferentes nações. Reconhece-se, entretanto, que uma análise mais aprofundada da doutrina e jurisprudência estrangeiras seria valiosa para uma compreensão ainda maior desses institutos.

782. Adiante, são sedimentadas as principais conclusões acerca dos sistemas jurídicos analisados:

- i. Alemanha: A Alemanha é mencionada como um país com proteção infraconstitucional avançada das minorias após a instalação de comissões e investigações, mesmo com uma norma constitucional textualmente menos densa que a brasileira. As comissões de inquérito alemãs são reguladas pela Lei Fundamental (art. 44), pelo Regimento Interno do Bundestag e pela PUAG, com forte ênfase na proteção das minorias parlamentares. A Constituição determina a obrigatoriedade de instalação da CI mediante requerimento de 1/4 dos membros e a realização de sessões públicas, salvo exceções justificadas. A PUAG reforça a estrutura institucional das comissões, exigindo proporcionalidade na composição, inclusão obrigatória de bancadas minoritárias, e prerrogativas como direito da minoria de indicar pautas, testemunhas e provas, inclusive com possibilidade de recurso ao Judiciário se rejeitadas pela maioria. Não há relator, mas sim um Investigador Designado, cuja nomeação exige consenso ou maioria qualificada. A coleta de provas segue protocolos rigorosos, com previsão de sessões fechadas quando envolvem riscos à segurança ou interesses privados relevantes. Testemunhas têm direitos resguardados e podem ser conduzidas coercitivamente ou multadas em caso de ausência injustificada. Há ainda regras sobre sigilo, contraditório, votos divergentes no relatório e poder investigativo contínuo das minorias, tornando o modelo alemão um dos mais completos e protetivos do mundo, com normas muito superiores às da legislação brasileira atual. A legislação alemã estabelece a possibilidade de que a maioria vete a requisição de uma minoria qualificada, exclusivamente se tal pretensão de produzir prova for *inadmissível* ou *inatingível* (ou seja, não há uma avaliação de mérito), com a possibilidade de recurso ao Judiciário por esta minoria qualificada caso a maioria vete sua resolução. Menciona-se que a Alemanha, assim como Portugal, possui legislação bastante específica sobre inquérito parlamentar, com poucos recursos aos regimentos gerais e às normas de processo penal, demonstrando o avanço desse país em relação ao caso brasileiro.
- ii. Portugal: Portugal também é destacado por sua proteção infraconstitucional avançada das minorias parlamentares após a instalação de comissões de inquérito. As CPIs são

previstas constitucionalmente como direito dos grupos parlamentares (arts. 156, 178 e 180), com regulação detalhada pela Lei nº 5/1993 (LRJIP), atualizada diversas vezes, o que a torna muito mais avançada que a LCPI brasileira de 1952. A iniciativa minoritária de um quinto dos parlamentares garante a criação obrigatória da comissão, cujo Presidente e Relator devem pertencer à minoria autora do requerimento. Há poderes semelhantes aos das autoridades judiciais, incluindo requisição de documentos, convocação de cidadãos e intervenção do Judiciário em caso de negativa de fornecimento de informações. A comissão pode se autorregular, funcionar durante o recesso e convocar depoentes diretamente, com prazo determinado de 180 dias, prorrogáveis apenas por 30 dias para fins de relatório. A legislação portuguesa prevê contraditório formal, sigilo, penalidades por descumprimento e estruturação minuciosa do relatório final, além de debate posterior em plenário. Apesar de o modelo luso vedar a investigação de fatos judicializados e limitar o prazo de funcionamento, sua estrutura normativa protege com vigor os direitos da minoria, garantindo a efetividade do controle parlamentar e servindo como importante referência para a reforma das CPIs brasileiras. O quórum para a criação de uma CPI em Portugal é de 1/5 dos membros. Assim como a Alemanha, possui legislação específica sobre investigações parlamentares, com menor dependência dos regimentos gerais e do direito processual penal. Aponta-se que as experiências de Portugal e Alemanha resguardam as minorias parlamentares após a instalação de uma CPI e poderiam inspirar uma nova regulação brasileira. Jorge Miranda, ao analisar o paradigma das CPIs portuguesas, ressalta a ligação entre a atividade dos inquéritos parlamentares e os direitos fundamentais. É importante mencionar que os Requerimentos de criação de uma CPI em Portugal podem estabelecer de antemão as evidências a serem coletadas, assim como a minoria criadora poderá, ao longo das investigações, em requerimento escrito e fundamentado, determinar a coleta de novas evidências.

- iii. Estados Unidos: As comissões de inquérito nos EUA decorrem de poderes implícitos do Congresso, firmados pela prática histórica e jurisprudência da Suprema Corte, sem previsão constitucional expressa. As investigações são conduzidas, majoritariamente, por comissões permanentes ou suas subcomissões, com amplos poderes de intimação e requisição de documentos. A Câmara dos Representantes garante proteção às minorias, como o direito de convocar testemunhas por um dia de audiência, registrar votos dissidentes e solicitar diligências, além da ampla publicidade dos trabalhos. Uma distinção importante é a possibilidade de concessão de imunidade a testemunhas,

permitindo que respondam mesmo diante do risco de autoincriminação, com vedação ao uso das informações contra elas. Apesar de baseadas no common law e em uma cláusula implícita, as normas internas americanas são muito mais detalhadas do que no Brasil, especialmente quanto aos direitos das minorias e à formalização dos procedimentos. Isso revela uma contradição: mesmo sem norma constitucional expressa, os EUA conferem aos seus inquéritos parlamentares estrutura normativa superior à brasileira, evidenciando a necessidade de fortalecimento da regulação infraconstitucional das CPIs nacionais. As investigações parlamentares nos Estados Unidos decorrem de uma cláusula de poderes implícitos na Constituição. Diversas decisões da Suprema Corte fundamentaram esses poderes. As Regras da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos demonstram um detalhamento maior sobre os poderes e atribuições dos inquéritos parlamentares em comparação com o Brasil. É notável a possibilidade de membros da minoria convocarem testemunhas escolhidas por eles para depor. Há também um maior resguardo à opinião de minorias dissidentes nas conclusões das comissões e a possibilidade de registro de dissidências nos relatórios. Os poderes para subcomissões investigarem são mais fortemente afirmados. Uma questão importante do modelo americano é a concessão de imunidades a testemunhas, mediante pedido da comissão a um juiz, permitindo que deponham sem sofrer reflexos criminais, exceto os ligados ao próprio depoimento (perjúrio e falso testemunho). O regimento da Câmara é bastante detalhado sobre os procedimentos de investigação parlamentar.

- iv. Argentina: As comissões parlamentares de inquérito na Argentina têm base implícita na Constituição, com fundamento no art. 75 e na teoria dos poderes implícitos, sem previsão expressa como no Brasil. Não há iniciativa minoritária e, no Senado, exige-se maioria qualificada de dois terços para a criação. A regulamentação é pouco desenvolvida: os regimentos são genéricos e, no caso do Senado, exigem apenas a delimitação do escopo e permitem uma prorrogação de até seis meses. Não há norma federal específica, embora a Província de Catamarca disponha da Lei 5.372/2020, que confere às comissões poderes para investigar atos de interesse público, tomar depoimentos e solicitar documentos, mas sem força requisitória expressa. Assim, a escassa normatividade federal e a ausência de instrumentos protetivos à minoria tornam o modelo argentino pouco contributivo para o ordenamento brasileiro.
- v. Canadá: O Canadá não possui previsão constitucional específica para comissões parlamentares de inquérito, mas os regimentos da Câmara e do Senado conferem-lhes poderes importantes, como convocar testemunhas e solicitar documentos. O Senado

possui detalhamento maior, com previsão de custeio de despesas de testemunhas e publicação de provas. Há ainda uma Lei de Inquéritos (RSC, 1985, c. I-11), que prevê a nomeação de comissários com poderes análogos aos de tribunais civis, inclusive para convocação compulsória e aplicação de sanções. Contudo, tais inquéritos não se vinculam ao Parlamento, o que afasta a lógica de representação e iniciativa das minorias. Assim, embora haja certa robustez normativa, o modelo canadense não oferece grandes aportes ao contexto brasileiro de CPIs parlamentares.

- vi. Coréia do Sul: o país apresenta norma infraconstitucional detalhada acerca das investigações legislativas, as quais podem ser instauradas a requerimento de um quarto dos membros da Assembleia Nacional, e o Presidente é obrigado a dar publicidade e constituir a comissão sem demora. Incorpora-se na comissão a proporcionalidade partidária, todavia assegurando para as minorias certos cargos-chave, com trabalhos públicos e itinerantes. O ponto talvez mais importante conste da Lei da Assembleia Nacional, a qual permite que uma minoria qualificada de um terço dos membros da comissão investigativa determine a requisição de documentos e informações necessários aos trabalhos, desde que relacionados ao objeto da investigação.
- vii. Chile: A Constituição chilena estabelece comissões investigadoras como prerrogativa exclusiva da Câmara dos Deputados, com quórum de 2/5, superior ao brasileiro, e previsão constitucional de quórum de 1/3 para requisições e convocações, inclusive reforçada pelo regimento. Ministros e funcionários públicos são obrigados a comparecer, mas testemunhos de particulares são voluntários, podendo ser substituídos por declarações escritas. O Regimento da Câmara traz regramento detalhado: composição proporcional, prazos definidos, direitos dos depoentes, elaboração do relatório final e prerrogativas de preservação da urbanidade. O projeto de nova constituição rejeitado previa retrocessos, como submissão da criação ao plenário e restrições ao tempo e ao conteúdo das investigações. Em geral, o modelo chileno se destaca por sua normatividade densa e pelo quórum de 1/3 para requisições, mas padece de limitações quanto à abrangência temática e à participação de particulares.
- viii. Espanha: A Constituição Espanhola prevê as comissões de inquérito de modo semelhante ao Brasil (art. 76), delegando aos regimentos das Casas a regulação do funcionamento. Embora não haja uma lei específica sobre CPIs, os regimentos da Câmara e do Senado garantem a proporcionalidade, a presença de representantes da minoria e procedimentos para convocação de depoentes. As reuniões e documentos, entretanto, são sigilosos, o que limita a transparência. As comissões não têm poderes

para interferir no Judiciário, mas podem encaminhar seus relatórios ao Ministério Público. Em suma, o modelo espanhol combina garantias institucionais relevantes com certo déficit de publicidade e normatividade externa.

- ix. França: A França possui um dos modelos mais estruturados, com previsão constitucional (art. 51-2), regulamentação por regimentos e pela Ordenança nº 58-1100. As comissões podem ser criadas por qualquer grupo parlamentar, sendo assegurada à oposição uma comissão por sessão, com obrigatoriedade de que o presidente ou relator pertença à oposição. Têm poderes análogos aos judiciais, incluindo a requisição de sigilos e sanções severas para obstruções (até 2 anos de prisão). Contudo, estão impedidas de investigar fatos em apuração judicial, o que seria impraticável no Brasil. Há previsão de sessões públicas e acesso dos depoentes às transcrições. O relatório pode ser suprimido por votação secreta, aspecto criticável. No geral, é um modelo altamente detalhado e protetivo à minoria, mas com ingerências que não seriam bem-vindas no sistema brasileiro.
- x. Guiana: Na Guiana, o modelo não é parlamentar, sendo baseado no Decreto nº 5 de 1933, que permite ao Presidente nomear comissários para investigar questões de interesse público. Tais comissões têm poderes semelhantes aos de um juiz da Suprema Corte, podendo convocar e ouvir testemunhas sob juramento. No entanto, trata-se de um modelo completamente vinculado ao Executivo, sem participação legislativa, sem proteção à minoria e sem vínculo representativo. Portanto, não oferece subsídios relevantes para as CPIs brasileiras.
- xi. Inglaterra: Com base histórica na Bill of Rights (art. 9º), a Inglaterra privilegia os Parliamentary Privileges e a atuação de comissões permanentes (select committees), sem previsão específica de comissões de inquérito ad hoc. Normas como o Parliamentary Witnesses Oaths Act 1871 e o Parliamentary Papers Act 1840 regulam juramentos e publicações. As comissões têm poderes para requisição de documentos e depoimentos, mas há limitações expressas quanto a investigações sobre assuntos judicializados. O modelo é fortemente marcado pela tradição e pelo privilégio parlamentar, sem paralelo com as CPIs brasileiras, que têm poderes judiciais e finalidade sancionatória. A ausência de regulação específica e de iniciativa minoritária limita sua utilidade como inspiração.
- xii. Itália: A Constituição Italiana (art. 82) prevê comissões de inquérito com poderes judiciais desde 1948, mas não contempla iniciativa minoritária. A regulação infraconstitucional é escassa e depende amplamente do requerimento de criação. A

tramitação de propostas segue o rito de projetos de lei, e há possibilidade de composição proporcional e atuação conjunta das Casas. O Regimento do Senado prevê que propostas apoiadas por 1/10 dos membros sejam incluídas na pauta em até cinco dias. A necessidade de comunicação prévia ao Presidente para reuniões externas indica uma tutela do plenário sobre as comissões. Apesar dos poderes robustos, a ausência de regras protetivas à minoria e a dependência do controle do plenário fragilizam sua aplicabilidade ao modelo brasileiro.

- xiii. Paraguai: A Constituição paraguaia prevê comissões conjuntas de inquérito (art. 195), reguladas pela Lei nº 137/1993. Não há iniciativa minoritária, mas a normatividade é detalhada: composição paritária entre as casas, poderes de convocação, requisição de documentos e solicitação judicial de medidas invasivas, como busca e apreensão, com controle jurisdicional. Sanções como prisão domiciliar e multas são previstas para descumprimentos, assegurado o direito à não autoincriminação. O relatório final pode embasar reformas legislativas ou ser enviado ao Judiciário. Mesmo sem iniciativa minoritária, o Paraguai demonstra um nível de regulação mais sofisticado que a legislação brasileira atual.
- xiv. Peru: A Constituição peruana (art. 97) confere ao Congresso poder para investigar qualquer assunto de interesse público, incluindo a quebra de sigilos bancários e fiscais. Não há previsão de iniciativa minoritária. O Regulamento do Congresso detalha a criação, escopo e prazos das comissões, que podem ser prorrogados. Têm poder de convocar, requisitar documentos e adotar medidas legais em caso de descumprimento, sempre respeitando direitos fundamentais como a privacidade e o devido processo legal. O modelo peruano é funcional, mas restrito, com poucas garantias para minorias e pouca densidade normativa além dos regimentos. Seu principal trunfo está nas garantias constitucionais aos direitos dos convocados.
- xv. Uruguai: A Constituição uruguaia autoriza as Câmaras a instaurarem CPIs (art. 120), mas não prevê iniciativa da minoria. A legislação infraconstitucional (Lei nº 16.698/1995) estabelece que tais comissões não podem invadir competências de outros poderes, e seu escopo é administrativo e político, sem poderes jurisdicionais. O modelo uruguaio prevê uma etapa preliminar com uma Comissão Preinvestigadora que avalia a pertinência do pedido, o que pode funcionar como barreira à ação da minoria. Ainda assim, o ordenamento detalha garantias como contraditório e ampla defesa: os acusados devem ser notificados, podem apresentar provas e se defender assistidos por advogados, com acesso completo aos autos. Depoentes podem ser acompanhados por defensor e há

regulação sobre sigilo, assessoramento externo e documentação das investigações. Apesar de suas limitações quanto à iniciativa e escopo, o modelo uruguaio apresenta avanços significativos na proteção do direito de defesa dos investigados, podendo servir de inspiração nesse aspecto para o Brasil.

- xvi. Venezuela: A Constituição venezuelana autoriza a Assembleia Nacional a instituir comissões temporárias de investigação (art. 193), com poderes para convocar tanto funcionários públicos quanto particulares, impondo-lhes dever de comparecimento sob pena de sanções. Garante-se o respeito aos direitos e garantias constitucionais dos convocados (art. 233). Embora a normatividade seja genérica, trata-se de um modelo com previsão expressa de cooperação obrigatória dos convocados, característica que poderia ser considerada como ponto de referência para o fortalecimento do poder requisitório das CPIs brasileiras.
- xvii. Outros países pesquisados: Bolívia, Colômbia, Equador, México, Nova Zelândia e Suriname foram também objeto da pesquisa, mas não apresentam legislações específicas sobre comissões parlamentares de inquérito. Em muitos casos, o exercício dessa função investigativa se dá por meio de autorregulação ou de regimentos internos genéricos, sem garantias claras quanto à iniciativa da minoria ou à efetividade dos poderes investigativos. A ausência de regramento robusto e detalhado limita a utilidade desses modelos como inspiração normativa para o aprimoramento das CPIs no Brasil.

4.2. Panorama geral

783. Embora haja certa discordância sobre a origem dos inquéritos parlamentares, foi a Alemanha que os caracterizou como um direito de minoria, por meio da Constituição de Weimar de 1919, trazendo o quórum de 1/3 e, posteriormente, de 1/4 para a constituição de uma *comissão de inquérito*, tendo contado com a influência de Max Weber:

Max Weber foi o principal defensor desse direito substancial de fiscalização, cujo modelo veio do parlamentarismo inglês.

Em sua análise, Weber reconheceu que um simples direito de inquérito traria benefícios e que, ao resolver a tensão entre o parlamento e o governo, menos investigações seriam conduzidas. Isso ocorre porque o governo é sustentado por uma maioria parlamentar, e a condução de investigações seria prejudicial ao governo.

Portanto, Weber defendeu os direitos da minoria no parlamento, permitindo que a oposição mantivesse um controle contínuo sobre o trabalho do governo (Weber, 2011/1918, p. 62)²⁵⁹.

²⁵⁹ KEPPEL, Matthias, Political Control and Parliamentary Committees of Inquiry: Strengthening the Quality of Democracy, *Journal of the Knowledge Economy*, v. 14, n. 2, p. 1298–1320, 2023.

784. Tendo sido a primeira a caracterizar tais colegiados como um direito das minorias parlamentares, parece-nos também a mais avançada na tutela desse direito de oposição, por meio de uma legislação específica e robusta, com poucos recursos ao regimento, e que confere uma série de prerrogativas aos grupos minoritários, inclusive a compulsoriedade de convocações e requisições apresentadas por 1/4 dos membros do colegiado. Essa obrigatoriedade da produção da prova somente pode ser frustrada pela maioria se tais provas forem consideradas *inadmissíveis ou intangíveis*, ou seja, não se trata de um juízo de mérito. Ainda assim, neste caso, as minorias poderão recorrer ao Judiciário para a obtenção da prova.

785. Nessa linha de intelecção, um estudo de 2022 capitaneado por Tilman Hoppe e Juan Ticona evidencia que o sistema alemão traz *fortes direitos da oposição na coleta de provas* por meio de CPIs e teria sido único até 2014, quando passou a ser adotado pela Áustria²⁶⁰. Analisando 63 comissões de inquérito do Bundestag desde 1949, os pesquisadores verificaram que grande parte desses colegiados se ligava a casos de corrupção, concluindo pela sua fundamentabilidade em relação a esses temas e que seriam *ferramentas anticorrupção subestimadas*²⁶¹.

786. Noutro giro, uma pesquisa bastante ampla realizada em 2007 e coordenada por Hironori Yamamoto²⁶² concluiu que *comissões de inquérito* estavam presentes em 76 dos 88 países da amostra²⁶³, sendo que 13 previam a possibilidade de inquéritos em comissões permanentes e apenas 10 permitiam ao mesmo tempo em comissões permanentes e *ad hoc*. Foram constadas as seguintes características comuns em relação a essas comissões: (i) poderes especiais de investigação; (ii) emprego desses poderes apenas em relação ao assunto do inquérito imediato, que pode ser bem estreito; (iii) possibilidade de ser instaladas durante o período legislativo ou

²⁶⁰ Essa afirmação não é totalmente correta, na medida em que Portugal possui legislação de 1993 bastante adaptada à defesa dos interesses das minorias parlamentares em uma CPI, ainda que o faça de forma diversa do modelo alemão, conforme se estudará mais adiante.

²⁶¹ HOPPE, Tilman; TICONA, Juan, *Parliamentary Inquiries: an Underestimated Anticorruption Tool*, *International Journal of Parliamentary Studies*, v. 2, n. 2, p. 202–216, 2022.

²⁶² YAMAMOTO, Hironori, *Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 national parliaments*, Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007.

²⁶³ Andorra, Lituânia, Angola, Luxemburgo, Armênia, Madagascar, Austrália, Mali, Áustria, México, Azerbaijão, Mônaco, Bielorrússia, Mongólia, Moçambique, Benim, Namíbia, Brasil, Países Baixos, Bulgária, Nicarágua, Camarões, Níger, Canadá, Paquistão, República Centro-Africana, Palau, Chade, Filipinas, China, Polônia, República do Congo, Coreia do Sul, Costa Rica, Romênia, Costa do Marfim, Federação Russa, Croácia, Ruanda, Chipre, Samoa, República Tcheca, Senegal, República Democrática do Congo, Sérvia e Montenegro, Dinamarca, Singapura, Estônia, Eslováquia, França, Eslovênia, Gabão, África do Sul, Alemanha, Espanha, Grécia, Sudão, Guatemala, Suécia, Guiné, Suíça, Guiné-Bissau, Tajiquistão, Hungria, Tailândia, Islândia, Macedônia do Norte, Indonésia, Togo, Irlanda, Tunísia, Irã, Turquia, Jamaica, Uganda, Japão, Ucrânia, Jordânia, Reino Unido, Cazaquistão, Uruguai, Letônia, Iêmen, Lesoto, Zâmbia, Liechtenstein, Zimbábue

durante a sessão legislativa; (iv) são organizadas pela Casa; e (v) depois de apresentar um Relatório Final, a comissão de inquérito extingue-se. Para comissões de inquérito *ad hoc*, identificaram-se os seguintes atributos: (i) prazo certo; (ii) limitação aos assuntos especificados; (iii) natureza do inquérito especificado; e (iv) possibilidade de ser menor do que comissões permanentes, com manutenção do princípio de proporcionalidade partidária. A iniciativa minoritária para a constituição de uma comissão de investigação, algo presente no Brasil desde a CF/1934, foi encontrada em apenas 14 dos 88 países pesquisados. Outros traços comuns são a aplicação de normas de processo penal *mutatis mutandis* em relação à obtenção de provas, impossibilidade de violar sigilo de correspondência, assistência a ser dada pela Justiça e por órgãos administrativos, não sujeição à revisão judicial das decisões da comissão, sendo que as Cortes não se vinculam às conclusões da comissão. Ainda, em relação a relatórios de um grupo minoritário (que equivaleriam, no contexto de uma CPI, a Votos em Separado), a pesquisa informa, citando exemplo austríaco, que há países em que o relatório da comissão deve incluir tais opiniões dissidentes, enquanto noutros a minoria publica seu relatório de modo independente e separado do relatório principal da comissão.

787. Plínio Salgado, ao tratar das distinções entre as comissões de inquérito francesas e alemãs, compreende que a iniciativa minoritária de uma CPI como *o instrumento adequado ao equilíbrio de força política da minoria com a maioria parlamentar do Governo, possibilitando àquela, principalmente, o controle da atividade governamental*.

788. Zsolt Szabó, pesquisador do Departamento de Direito Constitucional da *Károli Gáspár University of Reformed Church* e da *Széchenyi István University*, na Hungria, realizou um importante estudo a respeito da possibilidade do *transplante legal* do modelo alemão para outros países, analisando regulações da Alemanha, Áustria, Portugal, Eslovênia, Hungria e Lituânia. Suas percepções, lastreadas em dados quantitativos e qualitativos, vão ao encontro das ideias ora defendidas, concluindo algo que deveria ser óbvio a todos nós: ***é inútil ter um comitê de inquérito, criado facilmente, mas totalmente incapaz de agir***. Inquéritos parlamentares nos quais a minoria não tem poder decisório são disfuncionais e, enquanto esse assunto não for endereçado pelo Brasil, não haverá investigações parlamentares efetivas. Seus apontamentos, embora formulados num contexto de jurisdições relativamente diferentes da

nossa (mas que parecem enfrentar o mesmo problema), são tão relevantes que merecem ser amplamente transcritos.²⁶⁴

A iniciativa minoritária obrigatória só funciona adequadamente se for acompanhada por procedimentos apropriados e se os direitos das minorias forem aplicados durante todo o curso da investigação.

(...)os inquéritos iniciados pela maioria foram quase sempre mais bem-sucedidos do que os iniciados pela minoria. (...) **Investigações inconclusas são mais comuns em inquéritos iniciados por minorias parlamentares na região da Europa Central e Oriental. Isso se deve provavelmente ao fato de que – com exceção da Alemanha e Áustria – os direitos das minorias só se aplicam à fase de início do procedimento, mas, durante o funcionamento do comitê de inquérito, todas as principais decisões, como a escolha de evidências, estão nas mãos da maioria. Os direitos das minorias, portanto, devem prevalecer durante todo o processo de investigação.** Reformas desse tipo foram adotadas na Alemanha em 2001, em Portugal em 2007 e na Áustria em 2014. Nesses países, a essência das emendas foi **garantir que as evidências propostas pelos membros do comitê oriundos da minoria não pudessem ser bloqueadas pela maioria**.

A divisão de responsabilidades entre maioria e minoria em termos de inquéritos parlamentares deve ser a seguinte: **o direito da minoria deve incluir iniciar um inquérito e sugerir e selecionar evidências (como escolha de testemunhas, documentos, etc.) durante o processo, ou seja, selecionar os fatos a serem comprovados, bem como os fatos que fornecem prova para isso. Tudo isso deve ser parte do Relatório Final do inquérito: minorias políticas, embora não sejam responsáveis por ações políticas, têm o direito de expressar suas opiniões livremente.** Portanto, **o direito de apresentar evidências deve estar disponível para a minoria durante o funcionamento interno do comitê de inquérito, pois isso garante que as intenções originais dos iniciadores da minoria sejam realizadas na prática.** (...)

As características essenciais do arranjo alemão correspondem a essa divisão ideal de responsabilidades. No entanto, **a instituição da iniciativa minoritária obrigatória não pode ser considerada bem-sucedida fora de seu país de origem, porque os direitos das minorias não são sujeitos a garantias processuais semelhantes às evidências** – com a Áustria sendo a única exceção. Na maioria dos outros países, os inquéritos minoritários não foram bem-sucedidos. **Na Alemanha e na Áustria, os comitês parlamentares de inquérito conseguiram influenciar efetivamente as políticas governamentais de forma corretiva, contribuindo assim para o fortalecimento da democracia.**

É inútil ter um comitê de inquérito, criado facilmente, mas totalmente incapaz de agir. (...) A Áustria seguiu um caminho diferente: em 2014, com base em conclusões de gargalos anteriores, a iniciativa minoritária

²⁶⁴ Em outra pesquisa, de 2023, a respeito do controle judicial sobre o Parlamento, Szabó já acentuava a necessidade de normas regimentais que respeitassem direitos das minorias parlamentares: *A distribuição e alocação de poder são, primordialmente, questões institucionais e regulatórias. As regras e os procedimentos determinam, de forma fundamental, o resultado dos debates políticos. O controle sobre o tempo parlamentar, a definição da agenda e as regras procedimentais é crucial, especialmente nos processos legislativos. Garantir que os direitos das minorias sejam respeitados durante esses processos é vital para manter o equilíbrio e a justiça em um sistema democrático. Sem essas salvaguardas, as maiorias políticas podem explorar o controle procedimental para silenciar as vozes das minorias, comprometendo os princípios da democracia e do estado de direito.* (grifou-se) (SZABÓ, Zsolt, Judicial Control of Parliamentary Procedure: Theoretical Framework Analyses, *Constitutional Review*, v. 9, n. 1, p. 001–027, 2023)

obrigatória foi introduzida, com garantias institucionais adequadas, criando um direito eficiente da minoria tanto para lançar quanto para conduzir um inquérito parlamentar. Ao analisar os direitos de informação na fiscalização parlamentar, é essencial que esses direitos sejam acessíveis à oposição e passíveis de revisão judicial. (...) transplantes jurídicos não podem sobreviver se o ambiente legal e cultural como um todo não for fértil e suficientemente desenvolvido. (grifou-se)

789. Similarmente, Sokol Berberi salienta que o uso correto e eficaz das comissões de inquérito está relacionado à cultura e à tradição parlamentar e democrática de um determinado país, mas, ao mesmo tempo, à base legal que regula a organização e o funcionamento do comitê investigativo.²⁶⁵

790. Para Henry Ehrmann, onde o processo democrático é mantido, sempre será papel da minoria revelar quaisquer deficiências e falhas da maioria no poder que se acredita existirem; para verificar tal crença, segundo o autor, é necessário recorrer a procedimentos investigativos.²⁶⁶

791. Wolfgang Müller e Ulrich Sieberer concordam que as comissões de inquérito são dos meios mais robustos de fiscalização parlamentar:

A criação de comitês investigativos não permanentes para examinar supostas má-gestões envolvendo autoridades governamentais é o **meio de controle mais robusto dos parlamentos** (com exceção da remoção do governo ou de membros individuais de seus cargos). Observa-se uma variação institucional significativa entre os países quanto à presença desses comitês no arsenal dos parlamentos, aos direitos de estabelecê-los (pela maioria ou **por minorias qualificadas**) e aos métodos de condução de seus trabalhos. **Espera-se um uso mais frequente e um impacto maior quando minorias qualificadas têm o poder de estabelecer comitês investigativos e quando há acesso público às audiências e deliberações.** Direitos mais amplos para os comitês na condução das investigações também podem ter efeitos semelhantes.²⁶⁷

792. Para além disso, um relatório publicado em março de 2024 sobre as relações entre maiorias e minorias nas democracias, pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa,

²⁶⁵ BERBERI, Sokol, Constitutional Boundaries Of The Parliamentary Investigation Power, *Curentul Juridic*, n. 1, p. 33–42, 2014.

Berberi, ainda, enfatiza que *democracias consolidadas sustentam a ideia de que a democracia deve se proteger contra a tirania do poder da maioria por meio do constitucionalismo e do controle judicial*.

²⁶⁶ EHRMANN, The duty of disclosure in parliamentary investigation.

Ainda, Ehrmann *conecta a proteção da minoria com a função geral do inquérito: a descoberta da verdade é promovida em situações onde a maioria parlamentar preferiria deixar os fatos desconhecidos*.

²⁶⁷ MÜLLER, Wolfgang C.; SIEBERER, Ulrich, Procedure rules in legislatures, *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, 2014.

ênfatisa a importância dos direitos de oposição para a o regime democrático, fazendo referência a um *checklist* elaborado pela *Comissão de Veneza*²⁶⁸ em 2008.

793. Considerando os Parlamentos como organismos plurais e principal expressão da diversidade social, tal relatório defende que regras que oportunizem mais direitos às minorias parlamentares e a autocontenção ética das majorias são essenciais para a democracia, gerando um partilhamento das responsabilidades:²⁶⁹

Em todos os parlamentos nacionais, há **disposições que reconhecem o papel da oposição ou da minoria parlamentar**, seja como grupos políticos ou parlamentares individuais que não apoiam o governo.

A melhor forma de garantir que a oposição cumpra suas responsabilidades é ampliar e definir com precisão os seus direitos. (...)

Um dos principais objetivos das democracias parlamentares é criar uma situação em que haja um **compromisso compartilhado** com os princípios fundamentais da democracia por parte da maioria e da minoria, além de um desejo comum de fazer com que “seu” parlamento funcione corretamente em prol do bem público. (...)

O parlamento é a instituição que incorpora a diversidade da sociedade em sua composição e opiniões, servindo como um canal para essa diversidade no processo político. Sua vocação é **regular tensões e manter o equilíbrio entre as reivindicações concorrentes de diversidade e uniformidade, individualidade e coletividade, visando fortalecer a coesão e a solidariedade social**.

Um sistema parlamentar democrático pressupõe uma ética de autocontenção por parte da maioria, com respeito aos direitos e interesses da minoria. (...) Em novas democracias, sem essas tradições democráticas, a necessidade de regras formais que protejam a oposição pode ser maior.

Os direitos da oposição são considerados um poder institucionalizado, conferido à oposição no parlamento, que abrange e vai além dos direitos individuais dos legisladores de se manifestarem e votarem contra os projetos do governo. A consagração e a definição clara de direitos e garantias em lei são ferramentas eficazes para o funcionamento da oposição parlamentar. **Procedimentos institucionais, reconhecimento, legitimação e institucionalização da oposição parlamentar são parte integrante da ideia de democracia constitucional e da cultura política**.

A legitimação da oposição parlamentar na constituição, nas leis e nos regulamentos internos proporciona, por um lado, **garantias legais** nas relações entre governo e oposição, limitando a influência política da maioria parlamentar sobre a minoria. Por outro lado, ao colocar a oposição em igualdade de condições com a maioria, exige que ambas **compartilhem a responsabilidade legal** pelo exercício do poder.

Uma oposição eficaz pode ajudar o governo a evitar erros – ou corrigi-los rapidamente – melhorando assim os resultados da governança. Portanto, a existência de uma oposição parlamentar capaz de fiscalizar a política da

²⁶⁸ Oficialmente chamada de *Comissão Europeia para a Democracia através do Direito*, é um órgão consultivo do Conselho da Europa criado em 1990 para promover a democracia, os direitos fundamentais e o Estado de Direito. Composta por especialistas independentes, ela assessora países em questões de direito constitucional, reformas legislativas, sistemas eleitorais e princípios democráticos, buscando garantir a compatibilidade com padrões internacionais e consolidar o Estado de Direito em democracias emergentes e estabelecidas.

²⁶⁹ {Citation}

maioria governante é um **símbolo visível da preservação da ordem política do Estado e do próprio parlamento.**

794. Ao analisar a questão do limite mínimo de parlamentares com o objetivo de fortalecer os partidos de oposição, a *Comissão de Veneza* observou, por um lado, que o limite de um quarto dos parlamentares, em muitos sistemas políticos, seria considerado relativamente baixo. Por outro lado, afirmou que a *redução do número necessário de parlamentares para estabelecer uma comissão parlamentar para um quinto dos membros poderia ajudar a fortalecer o papel dos partidos de oposição menores e, portanto, deve ser incentivada*.

795. Ademais, no mencionado *checklist* da Comissão de Veneza, se as decisões da comissão de inquérito forem tomadas por maioria de votos, recomenda-se que seria importante reservar certos direitos processuais aos membros da oposição, bem como prever a possibilidade de atuarem como co-relatores ou apresentarem um “relatório minoritário” alternativo. Ademais, consignou-se que membros da minoria devem poder interrogar testemunhas e examinar documentos em igualdade de comissões com os das maiorias.

796. Schuartz, num contexto diverso do presente estudo, fez um alerta que aqui é válido, sobre os riscos da *importação de autores de vanguarda* ou de jurisprudência estrangeira como *referencial normativo indisputado, pronto e acabado*, os quais podem levar a uma *desconstitucionalização* do nosso Direito²⁷⁰.

797. Este espírito deve nortear o presente capítulo: é importante buscar novos referenciais estrangeiros a respeito das comissões de investigação, mas jamais transplantá-los de modo acrítico e desatento às realidades nacionais.

798. Como vimos, a redação da CF/1988 dispõe de certa autenticidade, assim como todo o nosso panorama constitucional, de modo que toda tentativa de enfrentamento dos desafios

²⁷⁰ SCHUARTZ, Luis Fernando, A Desconstitucionalização do Direito de Defesa da Concorrência. Por outro lado, Alec Stone Sweet assim explica o fenômeno da constitucionalização:

A constitucionalização subverteu três dogmas muito poderosos e profundamente enraizados sobre o caráter e o funcionamento dos sistemas jurídicos continentais. Primeiro, a noção tradicional de que os diversos códigos jurídicos em cada país constituíam domínios mais ou menos autônomos, regidos por diferentes fontes de direito e diferentes princípios de adjudicação, está sendo gradualmente substituída por uma nova visão, de inspiração kelseniana, de que o direito constitucional unifica esses domínios em uma ordem jurídica mais ou menos coerente. Segundo, o mito quase oficial dos juízes como escravos dos códigos, proibidos de interpretar criativamente e reescrever as leis, foi desfeito. A própria existência da revisão constitucional subverteu a natureza "sagrada" do estatuto dentro da ordem jurídica; e a prática da revisão constitucional, ao processar remessas concretas para revisão, por exemplo, socializou os juízes em um novo papel, o de proteger a ordem jurídica contra atos contaminados por inconstitucionalidade. Terceiro, os relatos ortodoxos sobre a divisão de poderes entre juízes constitucionais e juízes ordinários tornaram-se obsoletos. O fato de esses dogmas persistirem está fortemente relacionado à incapacidade de juízes, estudiosos do direito e elites políticas, diante da constitucionalização, de reconstituir a legitimidade da ordem jurídica de maneira diferente do que foi feito no passado. SWEET, Alec Stone, *Constitutional Courts and Parliamentary Democracy*, **West European Politics**, v. 25, n. 1, p. 77–100, 2002.

postos neste estudo que se valha de recursos do direito comparado deve ser considerada com grande cautela.

799. Foram selecionados alguns países de forma razoavelmente aleatória e com certo enfoque em países da América do Sul, diante da orientação do Programa de Pós-Graduação em Direito desta r. Universidade de Brasília. Em alguns deles, como Bolívia, Colômbia e Equador, sequer pudemos encontrar normas a respeito da investigação desenvolvida no Legislativo.

800. Evidentemente o presente paradigma de direito comparado está muitíssimo longe de exaurir o tema e poderia ser objeto de pesquisa futura, com a colaboração eventualmente das Secretarias das Mesas dos Paramentos, apurando doutrina e jurisprudência de cada um dos países, certamente num trabalho muito mais árduo e inviável neste estudo.

801. Perceba-se v.g. que a jurisprudência, para as CPIs brasileiras, é elementar para a assimilação do que são, podem fazer e como devem agir esses colegiados, diante das poucas normas específicas; o estrangeiro que apenas se debruçasse sobre o texto da nossa LCPI e dos regimentos provavelmente não conseguiria compreender v.g. a capacidade requisitória destes colegiados em relação a informação e documentos de particulares, questões relativas à fundamentação da decisão parlamentar (que, embora sujeita a certas exigências das decisões judiciais, não tem os mesmos contornos exaustivos destas), transferência de sigilo bancário, fiscal e telefônico de dados, dentre outros aspectos.

802. Logo, seria oportuno aprofundar o estudo na jurisprudência e doutrina dos países cujos modelos sejam considerados mais importantes para influenciar o caso brasileiro no que tange à proteção dos direitos das minorias parlamentares em uma CPI.

4.3. Alemanha

803. Na Alemanha, as comissões de inquérito (CI) são atualmente reguladas pela Lei Fundamental da República Federal (Art. 44, LF)²⁷¹, pelo Regimento Interno do Bundestag (§ 73, RI-BT)²⁷² e pela Lei para Regular o Direito das Comissões de Inquérito do Bundestag Alemão (PUAG)²⁷³.

804. A esse respeito, Keppel explica-nos que houve um fortalecimento desses direitos de minoria parlamentar durante a 18ª legislatura (2013):

Os direitos da minoria no Bundestag foram reforçados durante a 18ª legislatura.

²⁷¹ <https://www.bundestag.de/resource/blob/638342/flyer.pdf>

²⁷² <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>

²⁷³ <https://www.gesetze-im-internet.de/puag/BJNR107410994.html>

Na época, as facções governistas do Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD) e da coalizão União Democrata-Cristã (CDU) / União Social-Cristã (CSU) detinham 504 dos 631 assentos no Bundestag, enquanto os partidos de oposição possuíam apenas cerca de 20% dos assentos.

No entanto, diversos direitos da minoria, como a criação de um comitê de inquérito, só podem ser aplicados no Bundestag se pelo menos 25% dos parlamentares apoiarem a moção correspondente.

Dessa forma, para a 18ª legislatura, as normas legais sobre a aplicação dos direitos da minoria foram ajustadas, garantindo que a oposição continuasse a exercer seus direitos minoritários (Bundestag, 2019b)²⁷⁴.

805. Sob o prisma constitucional, o art. 44 da LF, o Parlamento Federal tem o direito e, por requerimento de uma quarta parte dos seus membros, o dever de instaurar uma comissão de inquérito, que reunirá as provas necessárias em sessão pública, podendo ser excluída a presença do público (1). Há igualmente aplicação por analogia do processo penal e menção expressa ao resguardo do sigilo da correspondência, da comunicação postal e telecomunicação, noções que não constam expressamente da nossa CF/1988, mas foram incorporadas, ao menos em parte, pela ideia de reserva de jurisdição (2). Há, ainda, obrigatoriedade de que tribunais e autoridades prestem ajuda judicial e administrativa ao colegiado (3), sendo que as resoluções da comissão são autônomas, sem sujeição à apreciação judicial, ao mesmo em tempo, que não há uma obrigatoriedade que os tribunais apreciem os julguem os fatos objeto do inquérito (4).

806. Sob o prisma infraconstitucional, o Regimento do Bundestag preocupa-se exclusivamente a respeito recomendações antes da conclusão de sua missão. Dissolvida a CI, caberia ao Presidente decidir da documentação das reuniões e do sigilo dos atos da CI (§ 73).

807. A maior parte da regulação das comissões de inquérito alemãs é reservada à PUAG, a qual determina, além da possibilidade de instituição da CI por decisão do Bundestag (§ 1), que a investigação é admissível dentro das competências constitucionais do Bundestag. Note-se que as CPIs brasileiras - embora esta possa ser considerada uma restrição implícita -, não possuem norma expressa similar à mencionada alemã, razão pela qual, em nossa visão, o seu fato determinado comportaria um viés mais ampliativo do que as CPIs alemãs.

808. Há um avanço maior brasileiro quanto à instituição dessas comissões, que, ao menos de acordo com a PUAG, exigiria a deliberação imediata do Bundestag, ainda que contasse com o apoio de 1/4 dos membros - no caso brasileiro, o requerimento de criação é, após análise do Presidente, apenas lido.

809. Um lado positivo é que consta na PUAG a obrigação de agilidade trazida pelo advérbio *imediatamente*, ainda que ali se estabeleça a possibilidade de que o Bundestag considere a

²⁷⁴ KEPPEL, Political Control and Parliamentary Committees of Inquiry.

solicitação para uma CI, integral ou parcialmente, inconstitucional, neste caso instalando-se o colegiado apenas em relação ao objeto constitucional. De toda sorte, consignou-se expressamente o direito de recurso ao judiciário (§ 2).

810. As CPIs igualmente se demonstram mais avançadas em relação à serendipidade - possibilidade de enveredarem suas investigações por fatos conexos - do que as CIs alemãs, nas quais isso somente ocorreria mediante decisão do Bundestag (§ 3).

811. É o Bundestag, ainda, quem lhes determina o número de membros - não o requerimento de criação, como nas brasileiras -, com igual número de titulares ou suplentes, refletindo a proporcionalidade partidária - *proporção matemática (Sainte-Laguë/Schepers)*.

812. Como norma protetiva das minorias, consta que se trata expressamente de uma composição que, além de espelhar a maioria, garanta mandato e a eficiência do trabalho inquisitorial, sendo que todas as bancadas devem estar representadas, conforme resoluções gerais do Bundestag (§ 4).

813. Há um dever de que a Presidência, vinculada à decisão de instituição do Bundestag e às resoluções da CI, reflita a força proporcional das bancadas parlamentares, mediante acordos estabelecidos no Conselho de Anciãos (§ 6). Similarmente, a escolha do Vice-Presidente segue esse rito, devendo este pertencer a uma bancada parlamentar diferente da do Presidente.

814. Há prerrogativa relevante para as minorias: 1/4 da comissão pode indicar a pauta, determinando a convocação pelo Presidente a ser realizada na data mais próxima do cronograma. Aliás, a exceção para reunião fora da data do cronograma ou em local diverso se trata a solicitação desta minoria qualificada (§ 8).

815. O quórum é de maioria simples, não somente para votar, mas para as próprias reuniões - no caso Brasileiro, as CPIs podem funcionar nas oitivas apenas com dois membros, um Presidente e outro Relator, até *ad hoc*. Em caso de empate, as moções são consideradas rejeitadas, mas nas CPIs brasileiras os Presidentes votam, como regra, apenas para desempatar (§ 9).

816. As CIs parecem não contar com a figura do Relator, mas tem o dever de decidir por uma investigação conduzida por um Investigador Designado mediante solicitação de 1/4 dos membros, o qual é escolhido por maioria de 2/3 dos presentes ou, se não atingida tal maioria, por acordo entre o Presidente, Vice-Presidente e líderes das bancadas na comissão.

817. A esse investigador - independente no mandato, mas destituível por 2/3 dos presentes - cabe preparar a investigação, coletar e analisar os materiais probatórios e realizar audiências informativas, com responsabilidade perante toda a comissão, concluindo seus trabalhos mediante a apresentação de um relatório escrito e oral sobre os resultados, recomendando os

próximos passos (§ 10). No caso brasileiro, como se sabe, quem escolhe o Relator é o Presidente, normalmente precedido de acordo.

818. A CI é quem decide como serão documentadas as suas deliberações (§ 11), as quais não são públicas e podem ser divulgadas a critério da comissão (§ 12).

819. Já as colheitas de provas ocorrem em sessões públicas, mas parece haver maior preocupação com a imagem dos depoentes: as gravações (áudio, vídeo ou transmissões ao vivo) são proibidas, salvo decisão contrária de 2/3 cumulada com o aval dos depoentes, devendo ser mantida a ordem nas sessões conforme normas dos §§ 176 a 179 da Lei de Organização Judicial (§ 13).

820. Ainda, não haverá público nestas sessões se houver (i) discussões da alçada privada das testemunhas ou de terceiros, cuja divulgação comprometa seus interesses legítimos; (ii) razões especiais de interesse público com riscos à segurança da República ou às relações internacionais; e, se a discussão pública comprometer interesses legítimos, (iii) risco à vida, integridade física ou liberdade de testemunhas ou terceiros; ou (iv) segredos comerciais, industriais ou fiscais em debate. Membros da comissão, do parlamento ou do governo federal, testemunhas, peritos e informantes podem solicitar a exclusão do público e, uma vez decidido pela comissão, deve o Presidente justificar tal decisão publicamente (§ 14).

821. Pode-se atribuir um grau de confidencialidade a materiais probatórios, colheitas de provas e deliberações, facultando ao Presidente determinar uma classificação preliminar antes de sua decisão, que segue o regulamento de proteção de segredos do Bundestag, havendo classificações como altamente secretas, secretas ou confidenciais (§ 15).

822. Parece haver a possibilidade de acesso ao material sigiloso coletado à CI muito mais ampliativa do que as normas das CPIs federais: membros da CI, do Bundesrat, do governo federal e seus representantes, investigadores designados, assistentes e funcionários formalmente autorizados, sob compromisso de sigilo. Membros, investigadores e autorizados devem manter sigilo mesmo após a dissolução da CI, não podendo testemunhar sobre tais materiais em tribunais ou fora deles sem autorização o Presidente do Bundestag. Só pode haver divulgação da informação confidencial a permissão da pessoa legitimada, salvo quando exigido por lei (§ 16).

823. Talvez a norma protetiva às minorias mais interessante seja esta: as provas devem ser colhidas se solicitadas por um quarto dos membros da comissão, salvo se forem *inadmissíveis* ou *inatingíveis*, mesmo com o uso de meios coercitivos previstos na lei. Se a maioria rejeitar essa moção, o juiz de instrução do Tribunal Federal de Justiça decidirá mediante solicitação de um quarto dos membros da comissão (§17). Há, com esse entendimento, uma importante norma

protetiva da minoria qualificada de um quarto quanto às provas que necessitem produzir, absolutamente ausente nas CPIs, inclusive permitindo recurso ao Judiciário em caso de negativa pela maioria de um direito daquela minoria qualificada produzir as referenciadas provas que sejam de seu interesse.

824. A esse respeito, Szabó Zsolt sustenta:

Na Alemanha, a iniciativa minoritária obrigatória é regulamentada pela constituição: o parlamento, a pedido de um quarto de seus membros, deve formar um comitê de inquérito. [...] A lei federal de 2001 segue esse caminho: as provas solicitadas por um quarto dos membros devem ser incluídas na investigação. [...] **Isso garante que o direito da minoria não se limite apenas à criação do inquérito, mas se estenda por todo o procedimento, permitindo que proponham provas, convoquem testemunhas e influenciem as atividades do comitê.**²⁷⁵

825. Todas as autoridades devem apresentar à CI provas materiais (inclusive documentos) relevantes à investigação e, se houver negativa ou documentos confidenciais, necessária a justificativa por escrito pelo órgão requisitado. O Tribunal Constitucional Federal decide sobre a legalidade da recusa, e o Tribunal Federal de Justiça sobre a classificação de confidencialidade (§ 19). Não há procedimento similar a este no Brasil.

826. Há bastante preocupação com as testemunhas: elas são obrigadas a comparecer e o instrumento convocatório deve lhes informar o tema da prova, seus direitos e as repercussões legais da sua ausência injustificada, além da possibilidade de acompanhamento por advogado (§ 20). Se ausentes sem motivo justificado, podem ser conduzidas coercitivamente, além da eventual imposição de multa de até 10.000 euros e a cobrança dos custos de tal ausência (§21). A esse respeito, o juiz de instrução do Tribunal Federal de Justiça pode, por solicitação da comissão, ordenar prisão coercitiva da testemunha por até seis meses ou até o fim do procedimento investigativo, o que ocorrer primeiro, situação ausente no direito brasileiro e que talvez encontraria impeditivos de ordem constitucional (§ 27).

827. Ainda, todas as testemunhas serão informadas de seus direitos antes da inquirição - que compreenderá momento reservado a esclarecimentos iniciais da testemunha, algo comum também em nossas CPIs -, podendo não responder perguntas que as exponham ou a parentes a um processo judicial, mas a recusa de testemunho deve ser comprovada (§ 22).

828. As inquirições seguem o regulamento interno do Bundestag ou a prática consensual na comissão, são conduzidas inicialmente pelo Presidente, que informará a testemunha sobre seus direitos, sendo expressamente permitidas acareações no interesse da investigação (§ 24)

²⁷⁵ SZABÓ, Zsolt, Parliamentary inquiries as minority rights: are legal transplants possible?, *The Theory and Practice of Legislation*, v. 12, n. 1, p. 55–72, 2024.

829. O Presidente pode rejeitar perguntas inadequadas ou irrelevantes, e as testemunhas também podem solicitar uma rejeição, decidindo a comissão se houver dúvida, sendo necessários dois terços dos membros para a rejeição (§ 25). Esta seria uma prática diferente das nossas CPIs, porquanto tem se valorizado muito o direito dos Parlamentares perguntarem ou se manifestarem como bem entenderem, ainda que formulem perguntas *inadequadas ou irrelevantes*, diante da imunidade material que possuem. O cerceamento à palavra de um membro ou não-membro na CPI tende a acontecer somente em casos muito restritos, por intervenção do Presidente, mormente se houver tratamento efetivamente descortês em relação ao depoente. Na CPMI do 8 de Janeiro, v.g. chegou-se a suspender a reunião até que um Parlamentar membro se retirasse do Plenário²⁷⁶, porquanto o cerceamento à palavra *no Parlamento* é algo extremamente grave e deveria ser raro em qualquer Democracia.

830. Por derradeiro, ali constam regras sobre (i) a participação de peritos, que devem elaborar os laudos temporâneos, imparciais, completos e verdadeiros (§ 28); (ii) a obrigação de entrega de provas, salvo as estritamente pessoais, por qualquer pessoa, penalizável com multa de 10.000 euros e com a possibilidade de retirada de sigilo pela comissão desde que a relevância para a investigação seja comprovada e o uso público seja indispensável e proporcional (§ 30); (iii) a vedação à leitura ou divulgação de documentos confidenciais (§ 31); (iv) o relatório, com inclusão dos votos divergentes caso a comissão não alcance consenso, e apresentado, mesmo nas extinções por excesso de prazo, no mínimo um relatório de progresso, podendo o Bundestag demandar relatórios intermediários (§ 33); (v) um interessante direito ao contraditório consistente na prerrogativa de petição oferecida pelo interessado, até 2 semanas da publicação do Relatório Final, cujo conteúdo essencial deverá nele ser incluído (§ 32); e (vi) a atribuição de direitos de comissão de inquérito a uma comissão permanente, o Comitê de Defesa, caso solicitado por um quarto de seus membros (§ 34).

831. Gilberto Cavagnotto faz o seguinte cotejo entre as comissões de investigação alemãs e as CPIs brasileiras, aludindo a um *respeito meramente formal* à minoria nas CPIs brasileiras:

(...) na prática **pode-se constatar tanto na Alemanha como no Brasil a propensão a maioria e a minoria tentarem neutralizar-se mutuamente**, inclusive na redação ou não-redação de relatório final ou intermediário.

Um ponto no qual parece haver uma diferença diametral é o do enfoque institucional-político-cultural com que a maioria parlamentar enfrenta o direito da minoria para a instalação de uma CPI no Brasil e na Alemanha. **Se na Alemanha a CPI está balizada legal e culturalmente pelo princípio do respeito à minoria, no Brasil o está por um respeito meramente formal.** Esse respeito baseia-se em normas com tantos ‘furos’ que a maioria (quase)

²⁷⁶ <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/09/26/sessao-da-cpi-e-suspensa-apos-deputado-se-recusar-a-se-retirar-da-sala.ghml>

sempre encontra meios regimentais para impor-se. São várias as possibilidades, por exemplo, para evitar a instalação de uma CPI — todas elas compatíveis com o princípio formal de respeito à minoria. Recordando dois exemplos já referidos, mencionem-se o direito dos líderes situacionistas da Câmara a proporem uma CPI apenas para esgotar o número máximo de comissões ou congestionar a lista de espera e, além deste direito, o direito do líder partidário contrário a uma CPI de simplesmente deixar de fazer as necessárias nomeações, impedindo assim a instalação da CPI ou pelo menos adiando-a (cf. Artigo 33 § 1 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).¹¹ **Na Alemanha, não se tem notícia de tais subterfúgios para acuar a minoria e recusar-lhe a instauração de uma CPI.**²⁷⁷

832. Assim, como normas protetivas às minorias parlamentares nas CIs alemãs, todas ausentes nas CPIs nacionais, destacamos (i) o quórum de 1/4 para a constituição da comissão; (ii) a existência de um detalhamento infraconstitucional próprio e específico reservado ao colegiado, com raros recursos ao regimento e a outras leis, diferente do caos normativo brasileiro ligado às CPIs; (iii) as preocupações com uma composição que, além de espelhar a maioria, garanta mandato e a eficiência do trabalho inquisitorial; (iv) a necessidade de que o Vice-Presidente pertença a uma bancada parlamentar diferente daquela do Presidente; (v) a delimitação de um Relator (*Investigador Designado*) não por decisão monocrática do Presidente, mas mediante solicitação de 1/4 dos membros, escolhido por maioria de 2/3 dos presentes ou, se não atingida tal maioria, por acordo entre o Presidente, Vice-Presidente e líderes das bancadas na comissão²⁷⁸; (vi) a possibilidade de acesso ao material sigiloso coletado à CI muito mais ampliativa do que as normas das CPIs federais, que acabam se baseando numa interpretação sistemática dos antigos Regimentos das Casas; (vii) a obrigatoriedade de que provas (requisições e depoimentos) sejam colhidas se solicitadas por um quarto dos membros da comissão, salvo se inadmissíveis ou inatingíveis, e com o uso de meios coercitivos previstos na lei, as quais, se reprovadas pela maioria, podem ser objeto de recurso ao Judiciário por um quarto dos membros - talvez isto seja o mais importante, tendo em vista que a produção de provas nas CIs alemãs equivaleria tanto a requisições de documentos quanto a testemunhas;

²⁷⁷ CALCAGNOTTO, Gilberto, *Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil e na Alemanha: Semelhanças e Diferenças*, in: **Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005, p. 171–194.

²⁷⁸ Um quórum qualificado de 2/3 tende a ser extremamente difícil de ser obtido numa CPI, de modo que as maiorias teriam de negociar necessariamente com algumas das minorias caso a escolha do Relator ocorresse sob esse critério. Por mais que, por vezes, possa haver certos consensos em relação à escolha do que classificamos como *cúpula da CPI* – Presidente, Vice-Presidente e Relator – a realidade é que esses acordos são estabelecidos com base nas normas regimentais já existentes, que determinam a prerrogativa exclusiva do Presidente indicar um Relator. Ou seja, em tese, necessariamente as maiorias já teriam a indicação do Relator e do Presidente, elegeriam o Presidente por maioria de votos e este, ato contínuo, indicaria o Relator de seu interesse (e do interesse das maiorias). No modelo alemão, se houvesse impasse para indicar um Relator, a CPI iniciaria seu funcionamento sem Relator, o que tenderia a obrigar à evolução das negociações para a indicação de um nome.

(viii) a obrigatoriedade de justificativa expressa e escrita se houver negativa às requisições ou a documentos confidenciais; (ix) a possibilidade de que um Juiz ordene a prisão coercitiva da testemunha faltosa injustificadamente por até seis meses ou até o fim do procedimento investigativo, o que ocorrer primeiro; (x) o reconhecimento expresso de que a prática consensual na comissão pode superar os regimento, ao menos no que tange às inquirições; (xi) o poder de 1/4 da comissão indicar a pauta, determinando a convocação pelo Presidente a ser realizada na data mais próxima do cronograma; e (xii) um relatório com a inclusão dos votos divergentes caso a comissão não alcance consenso, o que, de um lado, talvez geraria maior peso aos Votos em Separado e, de outro, incentivaria negociações para um relatório mais holístico quanto aos fatos determinados e conexos da CPI.

4.4. Argentina

833. As Comissões de Investigação Unicameral ou Bicameral da República Argentina são estabelecidas de forma implícita pela Constituição Nacional, no art. 75, na competência do Congresso de *exercer legislação exclusiva em matéria de defesa e segurança da Nação*, a dar azo às investigações parlamentares com base na teoria dos poderes implícitos, inexistindo norma similar à brasileira a esse respeito.

834. As *comisiones investigadoras* (CIs) podem funcionar durante o recesso e não há previsão de iniciativa minoritária para a sua constituição e, no Senado, submetem-se à iniciativa de uma maioria qualificada de 2/3 (art. 88)

835. Há baixo detalhamento da matéria investigação parlamentar nos regimentos, sendo o Regimento do Senado um pouco mais específico, tão somente traz a necessidade de o ato de criação *especificar taxativamente o alcance de sua competência*, possibilitando a prorrogação do prazo por apenas uma vez, por até 6 meses (art. 87).

836. Outrossim, não pudemos encontrar qualquer outro diploma normativo regulado as CIs em âmbito federal, mas há a Lei 5.372 de 2020 da Província de Catamarca especificamente sobre esse assunto, dando às CIs, criadas por Lei ou Decreto (art. 1º), competência para investigar *atos, feitos ou condutas de funcionários públicos ou particulares que afetem o interesse público* (art. 2º).

837. Haverá composição proporcional (art. 4º) e o prazo somente poderá ser prorrogado uma única vez pelo máximo de cento e oitenta dias (art. 5º). Tais CIs poderiam, ainda, tomar depoimentos, realizar perícias, contratar assessores externos, requerer informes, dados e documentos do Poder Público, denunciar ocultação de provas, dentre outros temas (art. 7º). Não parece constar, ao menos expressamente, capacidade requisitória, mas apenas de solicitar

documentos, embora se prescreva que a CI poderia dar conhecimento às autoridades sobre a resistência, desobediência, demora, obstaculização ou descumprimento de suas resoluções (art. 8º).

838. Considerando a (aparente) ausência de regulamentação mais robusta no plano federal, a insipiência dos Regimentos, e a impossibilidade de iniciativas minoritárias para as CIs, parece-nos que não haveria grandes contribuições da experiência argentina para o Brasil.

4.5. Canadá

839. Não há norma específica na Constituição Canadense a respeito das CIs.

840. No Regimento da Câmara, há norma que fixa poderes para qualquer comissão convocar agentes públicos ou solicitar documentos e registros relevantes para investigações (art. 112, 5) e a possibilidade de delegação a subcomissões (6). Há uma seção sobre testemunhas, nela constando que o Membro poderá encaminhar ao Presidente um pedido para ouvir determinada testemunha, que deverá informar a comissão a esse respeito; e testemunhas podem decidir se comparecem ou remotamente (art. 122).

841. No Senado Federal, há maior detalhamento, com poderes de suas comissões unicamerais ou mistas para requisitarem testemunhos, documentos e dados, e publicar as evidências encontradas (12-9), bem como prescrição a respeito de custeio das despesas da testemunha para realizar o seu depoimento (12-24).

842. Para além disso, vale registrar que existe uma *Lei de Inquéritos* canadense (RSC, 1985, c. I-11) a dispor sobre a criação de inquéritos relativos a qualquer tema pertinente ao governo ou à administração de qualquer parte dos assuntos públicos do país.

843. No entanto, quando não há uma lei específica para o caso, ficaria a cargo do Governador indicar comissários para a composição da equipe de inquérito.

844. Estes comissários são investidos de poderes, conforme o artigo 4, podendo convocar testemunhas para depor, seja de forma oral ou escrita, e sob juramento, ou apresentar documentos e objetos que os comissários julguem necessários para a investigação abrangente dos assuntos em questão.

845. Igualmente, estes possuem a mesma autoridade para convocar testemunhas de forma compulsória a prestar depoimento, conforme é atribuído a qualquer tribunal de registro em processos civis. Se o depoente não comparecer, sem justificativa válida, ou se recusa a prestar juramento ou a afirmar, ou ainda se recusar a responder, estará passível de sanção.

846. As investigações tratadas na lei em questão são similares às CPIs, entretanto, não são ligadas ao parlamento, portanto, não há o que se falar em representatividade de minorias parlamentares.

847. O Canadá possui algum detalhamento sobre as CIs nos Regimentos, mas que parece inferior ao constante dos Regimentos Internos das Casas Brasileiras.

848. Com esse entendimento, não vislumbramos elementos que pudessem ser aproveitados para o contexto nacional.

4.6. Chile

849. A Constituição Chilena de 1980, sob *Pinochet*, em seu texto *consolidado, coordenado e sistematizado*, descreve comissões especiais de investigação como uma competência exclusiva da Câmara dos Deputados, a requerimento de pelo menos dois quintos (2/5) dos deputados em exercício (logo, superior ao brasileiro), para reunir informações sobre atos do governo, norma aparentemente vigente desde a sua origem²⁷⁹. Interessantemente, a própria Constituição fixou que as intimações e requisições seriam tomadas por quórum de um terço dos membros do colegiado, algo que nos parece bastante importante para o caso brasileiro (art. 52).

850. Ademais, expressamente se consigna no mesmo dispositivo que Ministros de Estado (com limite de 3 convocações, salvo aprovação da maioria absoluta), outros funcionários da Administração Pública e o pessoal de empresas estatais ou controladas pelo Estado seriam obrigados a comparecer e fornecer as informações e documentos solicitados.

851. Por fim, divisou-se que a Lei Orgânica Constitucional do Congresso Nacional regulamentaria o funcionamento e os poderes dessas comissões, além de definir mecanismos para proteger os direitos das pessoas convocadas ou mencionadas nelas.

852. Por outro lado, o projeto de Constituição Chilena rejeitado²⁸⁰, no art. 57, surpreendentemente significaria um relevante retrocesso para as minorias parlamentares nas CIs, na medida em que submeteria a criação das comissões investigadoras, ainda a requerimento de 2/5 (um quórum alto), à aprovação da Câmara. Se rejeitada a solicitação, somente poderia ser renovada depois de 6 meses, com novos fatos, o que praticamente fulminaria a possibilidade de investigações a respeito de um Executivo que detivesse maioria na Câmara.

²⁷⁹ CPR Art. 48º nº 2 D.O. 24.10.1980.

²⁸⁰ <https://www.procesoconstitucional.cl/docs/Propuesta-Nueva-Constitucion.pdf>

853. Ainda, no seu funcionamento *a comisión especial investigadora*, na forma da proposta rejeitada, não poderia tomar mais de 60 dias, prorrogáveis por 30 dias, prazo certamente insuficiente para investigações mais complexas.

854. Não bastasse isso, consignou-se estranha disposição no sentido de que informações poderiam ser negadas por autoridades públicas, se fossem consideradas *de carácter reservado em conformidade com a lei*.

855. Ora, no Brasil, negativas de acesso a documentos para uma CPI, em tese, não deveriam ocorrer, salvo, no limite, em relação a feitos de competência do Poder Judiciário, mediante decisão fundamentada do Magistrado. Outrossim, lamentavelmente expandia-se a impossibilidade de mais de 3 convocações de colaboradores ligados ao Estado, antes restrita apenas aos Ministros.

856. Por outro lado, conforme Regimento da Câmara Chilena, as comissões especiais investigadoras têm regulação específica nos arts. 313 a 320.

857. Seguem a proporcionalidade e o mesmo número de membro das permanentes, eleitos pela Câmara, por proposta da mesa, dentro do prazo de 15 dias de sua criação e, feita a composição, 10 dias para instalação. Se não houver tal eleição e vencido o prazo, a comissão terá os chefes das demais comissões em sua composição (art. 313).

858. Consta que a Câmara se pronuncia pela solicitação de comissão pelo voto de dois quintos – isso, em nossa visão, poderia trazer dificuldades à criação na medida em que um Presidente poderia escolher o momento *mais apropriado* para que esse quórum não fosse conquistado.

859. Há, ainda, normas muito mais claras a respeito das citações a serem feitas pela Comissão, como a referência expressa no mandato aos direitos garantidos e ao tema relativo ao depoimento, algo normalmente ausente nas CPIs brasileiras, a depender do Presidente, diante da ausência de norma expressa²⁸¹. Consignou-se o quórum de 1/3 constitucionalmente previsto para as citações e solicitações de documentos (art. 314), já mencionado pela Constituição no art. 52.

860. Os testemunhos de particulares, contudo, deveriam ser *efetivamente necessários para os resultados das investigações* e contar com o acordo da maioria dos membros. Há maior limitação ainda: expressamente tais testemunhos são classificados como *voluntários*, podendo

²⁸¹ No caso da CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, por proposta do Senador Sérgio Moro, passou-se a consignar no ofício convocatório os direitos de que o depoente não seria obrigado a produzir prova contra si mesmo, podendo quedar-se em silêncio quanto a perguntas cujas respostas potencialmente seriam incriminadoras. Isso foi feito numa tentativa, sem sucesso, de evitar o recurso dos convocados ao Supremo Tribunal Federal mediante *Habeas Corpus*.

ser substituídos, a critério dos depoentes, por declarações escritas num questionário enviado pela secretaria da comissão (art. 316).

861. Consigna-se, ainda, a possibilidade de que depoentes se façam acompanhar de um assessor²⁸² e de um advogado (que possa fornecer assistência oral ou escrita), e a responsabilidade de o Presidente zelar pela preservação da urbanidade e respeito aos depoentes – *que não sejam desrespeitados por meio de palavras ofensivas, ações desrespeitosas ou acusações que lhes atribuam intenções contrárias aos seus deveres*. Há uma competência exótica de o Presidente *desconsiderar o depoimento de quem infringiu as regras*, algo bastante vago que certamente ocasionaria seriadas polêmicas no Brasil (art. 317).

862. Há dispositivo integralmente dedicado ao relatório da comissão, informando a sua estrutura - competência da comissão, resumo dos trabalhos, documentos recebidos, depoimentos, considerações sobre conclusões e proposições, razões que justifiquem envio à Controladoria Geral da República, tribunais, Ministério Público ou Conselho de Defesa de Estado. No Brasil, inexistem quaisquer normas sobre o relatório de CPI, tudo isso faz parte da praxe legislativa, a critério exclusivo do Relator. Outrossim, consta que este relatório seja assinado *pelo menos, por um número de deputados equivalente ao quórum exigido para a comissão adotar decisões*, que nos parece corresponder a 1/3 *ex vi* art. 314 do Regimento e 52 da Constituição (art. 318). Considerando tal quórum, a CI poderia ter 3 relatórios que cumprissem essa condição? O Regimento não responde esta pergunta, mas ali consta norma (ruim) no sentido de que cópia do relatório deverá ser enviada à Presidência da República se aprovada pema Câmara – esse condicionamento não nos parece adequado, ao menos tendo em vista as nossas CPIs, que deveriam gozar de autonomia em relação ao Plenário.

863. Consta uma importante norma sobre direito dos deputados não revelarem fontes de informação utilizada na função fiscalizadora, podendo se recusar a prestar testemunhos sobre isso (art. 319), mais uma regência suplementar pelas normas das comissões em geral (art. 320) – logo, sem regência supletiva do Código de Processo Penal.

864. Chama-nos atenção nas CIs chilenas que, assim como ocorre no caso brasileiro, há uma determinação constitucional expressa para que os Regimentos regulem o funcionamento de tais colegiados (por meio do que temos chamado de *normas regimentais de conteúdo extroverso*, na medida em que se direcionam para fora do Parlamento, interferindo em direitos de terceiros).

²⁸² Normalmente, nas nossas CPIs, o acompanhamento de assessores na Mesa, ao lado do depoente, não é permitido, sendo a comunicação deste exclusiva com seu advogado.

865. Com esse entendimento, o Chile parece seguir isso de forma mais adequada do que o Brasil, porquanto, embora não pareça haver uma lei nacional, o Regimento da Câmara se revela mais específico e não a *colcha de retalhos* que constitui a regulação infraconstitucional das nossas CPIs. O quórum de 1/3 constitucionalmente estabelecido para convocações e requisições em geral é certamente a grande vantagem, embora não se aplique a convocações e requisições em relação a particulares. Normas mais específicas sobre as CIs também são uma vantagem, inclusive com previsões a respeito de como deverá ser elaborado o Relatório Final.

866. Há, contudo, algumas regências consideradas perniciosas: a restrição da temática a *reunir informações sobre atos do governo* (enquanto nosso *fato determinado* parece bem mais abrangente); a deliberação da constituição por dois quintos, quórum maior do que o brasileiro, e que poderia conceder ao Presidente da Casa meios para inviabilizar a criação da CI, escolhendo o momento em que não houvesse número suficiente; a incapacidade de requisição de testemunhos e documentos de particulares, com solicitação sujeita a restrições expressivas e a quórum da maioria dos membros, não ao quórum de 1/3; restrições à convocação de Ministros por mais de 3 vezes, embora uma *reconvocação* seja realmente incomum nas nossas CPIs; necessidade de aprovação do Relatório Final pelo Plenário para que seja encaminhado ao Presidente; e a possibilidade de que particulares recusem solicitações de documentos e testemunhos, prestando somente, a seu critério, declarações escritas.

4.7. Coréia do Sul

867. A Constituição da Coréia do Sul traz disposição expressa a respeito de investigações carreadas pelo Legislativo, em seu art. 61, neste sentido:

(1) a Assembleia Nacional pode inspecionar os assuntos do Estado ou investigar temas específicos dos assuntos do Estado, podendo exigir a apresentação de documentos diretamente relacionados com estes, a presença pessoal de testemunhas e a prestação de testemunho ou parecer.

868. Ainda, estabelece-se que tais inspeção e investigação da Administração Pública serão regidas por Lei, *in casu*, a Lei de Inspeção e Investigação da Administração Pública - Lei nº 4.011/1988 -, que passou por reforma mais significativa mediante a Lei nº 6.267/2000.

869. Trata-se de diploma normativo bastante detalhado, no qual se descreve a obrigatoriedade de a Assembleia Nacional, por meio de suas comissões temáticas, empreender inspeções anuais na Administração Pública (art. 2º, 1), a serem conduzidas de acordo com um plano de inspeção preparado pelo respectivo Presidente da Comissão (2), que contemplará o roteiro de toda a inspeção a ser realizada, seu objeto, equipes envolvidas, dentre outros temas

(3). Há, com esse entendimento, a delimitação ampla das agências que serão objeto de inspeção (art. 7º).

870. No que tange à atividade investigativa, mais relevante ao presente estudo, no ano de 2000, por meio do ato normativo mencionado supra, estabeleceu-se que, mediante requerimento escrito de um quarto da Assembleia Nacional, comissões permanentes ou *ad hoc* poderiam empreender uma investigação (art. 3º, 1 e 2). O Presidente da Assembleia, recebendo tal requerimento, deverá, sem demora, dar-lhe publicidade em sessão plenária, e constituir a comissão específica ou determinar a investigação pela comissão permanente, depois de consultar os grupos de negociação, sendo que, estando a Assembleia em recesso, tal requerimento será considerada uma convocação extraordinária (3). Essa disposição é particularmente relevante para o caso brasileiro, porquanto muitas vezes os Presidentes das Casas Legislativas demoram a ler os Requerimentos de criação de uma CPI. Embora a investigação em si não se submeta ao crivo do plenário da Assembleia Nacional, o plano de investigação, relativamente detalhado (4), deve ser por ele aprovado (5).

871. A composição da comissão de investigação respeitará a proporcionalidade de cada grupo de negociação da Assembleia Nacional (art. 4º, 1). Essa comissão deve eleger dentre seus membros um presidente e um secretário-executivo para cada grupo de negociação (2), norma interessante para as minorias parlamentares, na medida em que possibilita a sua representação em cargos-chave. Tanto nas comissões de investigação *ad hoc*, quanto nas permanentes, há expressa possibilidade de subcomissões ou grupos compostos por dois ou mais membros a conduzirem uma inspeção ou investigação (art. 5º, 1).

872. As inspeções ou investigações serão abertas ao público (art. 12) e podem ser realizadas, além de na Assembleia Nacional e locais a serem investigados ou inspecionados, em quaisquer locais autorizados pela Comissão (art. 11), similarmente ao que ocorre com o caráter itinerante das CPIs brasileiras.

873. Há alguns limites às investigações e inspeções especialmente previstos na Lei. Tais atividades não poderão ser desempenhadas com a intenção de infringir a privacidade ou interferir em um julgamento ou processo pendente de um caso sob investigação (art. 8º). Ainda, o prazo das investigações e as suas prorrogações estarão sujeitos ao crivo do Plenário (art. 9º) mas é possível, diante de mudança na Lei em 2000, a realização de investigações preliminares, por conselheiros especiais, servidores da Secretaria da Assembleia Nacional ou especialistas (2).

874. Além disso, não poderá participar de uma investigação ou inspeção o Deputado com interesse direto ou com causa óbvia de prejudicar a imparcialidade desta (art. 13, 1), podendo

o plenário ou a comissão, verificando tal hipótese, determinar que esse Deputado interrompa suas atividades ou solicite que outro Deputado as realize (2), sujeitando-se a ação disciplinar (art. 17). Tal previsão expressa de ação disciplinar, que seguirá o Regimento da Assembleia, também será aplicável no caso de Deputado ou membro da equipe que impeça seriamente o funcionamento da agência investigada ou inspecionada, ou divulgue informações secretas sem uma justificativa razoável (art. 14).

875. Concluídas as atividades de fiscalização ou investigação, a comissão competente deverá elaborar relatório contendo o andamento e os resultados obtidos, incluindo a atuação de testemunhas e respectivas recomendações (art. 15, 1-2). Esse relatório, acompanhado dos documentos relevantes, será encaminhado sem demora ao Presidente da Assembleia, que deverá apresentá-lo prontamente ao plenário (3). O Presidente também pode requerer, a qualquer momento, a apresentação de um relatório parcial sobre os trabalhos da comissão (4).

876. Caso se entenda necessário ampliar as investigações - seja pela brevidade do período disponível, insuficiência de informações ou por necessidade de averiguação prévia -, o plenário ou as comissões poderão, por resolução, solicitar apoio de órgãos administrativos, como o Tribunal de Contas, para que forneçam pessoal, estrutura ou equipamentos (2). Ainda, o dever de cooperação dos chefes desses órgãos será obrigatório, salvo em situações excepcionais devidamente justificadas.

877. A Assembleia Nacional tomará providências com base nos resultados das fiscalizações ou investigações por meio de resolução do plenário (art. 16, 1). Quando forem constatadas ilegalidades ou irregularidades, poderá exigir do Governo ou dos órgãos competentes medidas corretivas, como compensações, punições disciplinares, melhorias sistêmicas ou alterações orçamentárias (2). Cabe aos entes notificados tomar providências sem atraso e informar os resultados à Assembleia (3), a qual poderá, então, adotar novas medidas conforme o conteúdo do relatório recebido (4). Caso a comissão responsável já tenha encerrado seus trabalhos, caberá ao Presidente da Assembleia designar outra comissão substituta após consultar os líderes dos blocos parlamentares (5).

878. Destarte, trata-se de diploma normativo bastante detalhado a respeito do funcionamento das comissões de investigação sul coreanas, mas Lei da Assembleia Nacional (4.010/1988), adicionalmente, traz importante disposição a resguardar o direito das minorias parlamentares qualificadas nestes colegiados, sejam eles permanentes ou *ad hoc*, contida no art. 128. Segundo o dispositivo, a requisição de documentos necessários por uma comissão, relacionados a uma audiência pública, fiscalização ou investigação da Administração Pública, pode ser feita por resolução da própria comissão ou a pedido de, no mínimo, 1/3 dos membros registrados. Ou

seja, uma minoria qualificada de 1/3 dos membros do Colegiado poderá requisitar documentos de seu interesse, evidentemente desde que relacionados com as investigações ali conduzidas (1). Há, ainda, determinação expressa de que as respostas às requisições sejam feitas por meio de documento eletrônico ou gravação em mídia (2), algo que seria particularmente interessante para a maior digitalização das CPIs brasileiras.

4.8. Espanha

879. A Constituição Espanhola estabelece no art. 76, 1, a possibilidade de comissões de investigação *ad hoc*, nestes termos: *o Congresso (Câmara dos Deputados) e o Senado, e, se for caso disso, ambas Câmaras conjuntamente, poderão nomear Comissões de investigação sobre qualquer assunto de interesse público*. Expressamente consta que as conclusões de tais órgãos não vinculam Tribunais ou afetam as resoluções judiciais, mas que o resultado da investigação poderá ser *comunicado ao Ministério Público para o exercício, quando proceda, das ações oportunas*.

880. Ainda, há disposição específica sobre a obrigatoriedade de comparecimento perante as Câmaras, devendo a Lei regular as penalidades para eventual descumprimento a obrigação de comparecimento perante as Casas (2).

881. Os Regimentos Internos da Câmara e do Senado são os responsáveis por normatizar o funcionamento de tais comissões, com normas bastante sintéticas: este com apenas dois artigos (art. 59 e 60), aquele com somente um (art. 52).

882. De acordo com o Regimento da Câmara, essas comissões devem ser necessariamente autorizadas pelo Plenário, ou seja, não há criação por determinação de uma minoria; são requeridas pelo Governo, pela Mesa, por Grupos Parlamentares ou por 1/5 dos membros da Câmara, a respeito de qualquer assunto de interesse público (1). Tais comissões elaborarão plano de trabalho, e suas requisições de comparecimento, além de advertir o cidadão de seus direitos e obrigações, devem ser realizadas com quinze dias de antecedência, salvo urgência (2) - norma talvez importante para as CPIs brasileiras que costumam convocar muitas vezes impondo prazos exíguos. Suas requisições são feitas por meio do critério de voto ponderado, que leva em conta a participação dos Grupos Parlamentares na Casa, o qual dificultaria ainda mais a participação ativa das minorias (3), suas conclusões serão discutidas em plenário (4) e, se aprovadas, serão publicadas (5). A despeito de regulação aparentemente draconiana às minorias, consta que os votos vencidos, por petição do Grupo Parlamentar proponente, igualmente serão publicados em diário, o que não ocorre no caso brasileiro (6).

883. Não há melhor sorte às minorias no Senado espanhol: novamente é requerida a aprovação do Plenário em relação à comissão, que pode ser solicitada pelo Governo ou por 20 dos 266 Senadores da Espanha (art. 59). Será elaborado um plano de trabalho (art. 60, 1) e as comissões poderão requisitar a presença de quaisquer pessoas (2), publicando-se, total ou parcialmente, as suas conclusões, não vinculantes aos Tribunais (3), as quais poderão ser debatidas em Plenário (4), comunicando-se o resultado ao Ministério Público se for o caso (5).

884. Coloque-se que o art. 49 do Regimento Interno do Senado espanhol determina que a composição das Comissões obedecerá ao disposto no art. 52, que, por sua vez, faz referência ao 51, o qual estabelece que as comissões do Senado serão compostas por membros que forem indicados pelos grupos parlamentares, sendo o número de indicações proporcional ao que o grupo possui na Câmara. Além disso, enfatiza-se que deverá haver pelo menos um representante de cada grupo parlamentar e, portanto, garantindo a participação da minoria.

885. Consta ainda a Lei Orgânica 5/1984, a respeito do comparecimento ante comissões de investigação, a qual submete os todos os cidadãos espanhóis ou residentes na Espanha ao seu poder convocatório (art. 1º, 1), com menção expressa ao respeito à intimidade, à honra, ao segredo profissional, à cláusula de consciência e aos demais direitos constitucionais dos convocados (2). Há diretrizes específicas sobre os requerimentos de convocação, como o mencionado prazo de quinze dias de antecedência e o envio da convocação ao superior hierárquico do convocado que seja funcionário público (art. 2º). Há, por fim, garantia da presença de um assistente, normalmente advogado (art. 3º, 1) e, caso as manifestações deem conta de algum crime, a Comissão notificará a Mesa para que eventualmente encaminhe um comunicado a esse respeito ao Ministério Público (2).

4.9.Estados Unidos da América

886. A respeito da origem das comissões de inquérito nos Estados Unidos da América, Themístocles Cavalcanti assim nos ensina:

Nos Estados Unidos, é ampla a função do Congresso ou das respectivas Câmaras no que tange à investigação, estendendo-se a todo o campo estranho à matéria legislativa:

"Os poderes de investigação são mais amplos e se estendem a assuntos sobre os quais o Congresso não poderia legislar diretamente, desde que sejam razoavelmente calculados para fornecer informações úteis e materiais na formulação de legislações constitucionais."

É o que tem sido firmado pela doutrina e pela prática do Congresso.

Os antecedentes desse procedimento, que não possuem apoio expresso em nenhum dispositivo constitucional, encontram-se na tradição americana, desde 1792, na apuração dos fatos relacionados à expedição St. Clair.

Firmou-se, então, a competência do Congresso de acordo com a opinião de homens como Madison, que haviam elaborado, anos antes, a Constituição. A prática desenvolveu-se, sendo notado que, de 1789 até 1925, o Senado Americano realizou 285 inquéritos. Durante as administrações de Grant e Wilson, tais investigações foram excepcionalmente numerosas²⁸³.

887. Já afirmamos, ainda, que as investigações parlamentares nos Estados Unidos decorrem de uma cláusula de poderes implícitos e foram firmadas a partir de diversas decisões da Suprema Corte Estadunidense a exemplo de *Anderson v. Dunn* (1821)²⁸⁴, *Kilbourn v. Thomson* (1881), *McGrain v. Daugherty* (1927), *Watkins v. United States* (1957)²⁸⁵, *Barenblatt v. United*

²⁸³ CAVALCANTI, Themistocles Brandão, **A Constituição Federal Comentada**, Rio de Janeiro: José Konfino, [s.d.].

²⁸⁴ No caso *Anderson v. Dunn* (1821), um dos precedentes mais antigos sobre o tema, Anderson contestou sua prisão pelo Sargento de Armas da Câmara dos Deputados sob a acusação de quebra de privilégio e desacato (*contempt*). Ele foi conduzido à Casa Legislativa para prestar esclarecimentos sobre as acusações que lhe foram imputadas.

A Suprema Corte decidiu que a Câmara dos Deputados e o agente público atuaram regularmente ao ordenar e executar a prisão. O Tribunal argumentou que, sem essa prerrogativa, o Legislativo ficaria exposto a toda sorte de indignidade e perderia sua autoridade. Afinal, a aplicação de suas leis sobre qualquer assunto sem a possibilidade de sanção tornaria o exercício de suas funções ineficaz.

²⁸⁵ Em *Watkins v. United States* (1957), John Thomas Watkins, um funcionário sindical, foi condenado por desacato ao Congresso após se recusar a revelar, perante uma comissão da Câmara dos Deputados em abril de 1954, quais membros do Partido Comunista eram de seu conhecimento. Watkins entendeu que a resposta seria inútil à investigação, extrapolando seu objeto, além de representar uma exposição indevida da imagem das pessoas envolvidas. Ele ressaltou que não estava invocando a proteção da Quinta Emenda, mas sim questionando a pertinência das perguntas.

A Suprema Corte deu razão a Watkins e concluiu que ele não teve uma oportunidade justa de determinar se estava legalmente resguardado ao se recusar a responder. Dessa forma, sua condenação foi considerada inválida, com base na Cláusula do Devido Processo da Quinta Emenda.

Além disso, o caso trouxe conclusões importantes sobre os poderes investigativos do Congresso. A Corte decidiu que tais poderes são amplos, mas não ilimitados, não conferindo ao Legislativo uma autoridade irrestrita para se imiscuir em assuntos privados. No entanto, investigações relacionadas às funções legislativas são legítimas, desde que haja uma necessidade pública justificada. Testemunhas devem ser devidamente informadas sobre o escopo do inquérito para que possam decidir conscientemente sobre os riscos de responsabilização.

Entre os principais entendimentos firmados pelo caso, destacam-se:

(a) *O poder do Congresso para conduzir investigações é inerente ao processo legislativo e amplo, mas não ilimitado.*

(b) *O Congresso não possui autoridade geral para expor assuntos privados sem justificativa vinculada a suas funções.*

(c) *Nenhuma investigação pode ser um fim em si mesma; deve estar vinculada a um propósito legislativo legítimo.*

(d) *A Bill of Rights se aplica às investigações do Congresso, assim como a qualquer outra ação governamental.*

(e) *Nenhuma investigação do Congresso pode restringir a liberdade de expressão, imprensa ou reunião.*

(f) *Quando os direitos da Primeira Emenda estão em risco, a delegação de poder a uma comissão deve ser claramente definida em seu estatuto.*

(g) *Uma investigação do Congresso sobre indivíduos é inválida se não estiver relacionada a um propósito legislativo.*

(h) *Não se pode presumir que toda investigação do Congresso é justificada por uma necessidade pública, pois isso violaria a responsabilidade do Judiciário de garantir que não haja abusos contra o direito à privacidade e liberdade de expressão.*

(i) *O Congresso não tem poder de expor pessoas sem um propósito legislativo legítimo, sob risco de invasão de direitos individuais.*

States (1959)²⁸⁶, *Eastland v. United States Servicemen's Fund* (1975)²⁸⁷ (par. 346-354, p. 87-90).

888. Noutro giro, cumpre consignar que, muito embora os mencionados julgados afirmem diversas prerrogativas das comissões de inquérito e do Parlamento, a violação à liberdade por essas Comissões nos Estados Unidos sempre foi vista com atenção, a exemplo de interessante texto histórico de C.J. Ingersoll em 1835 bastante crítico a esses poderes especiais do Congresso:

Uma emenda à Constituição, considerada necessária para corrigir uma imperfeição, declara que: *O direito do povo de estar seguro em suas pessoas, casas, documentos e bens contra buscas e apreensões arbitrárias não deve ser violado.*

Todas as tradições e sentimentos dos cidadãos livres deste país estão em harmonia com essa salvaguarda, que é seu direito de nascimento.

Todo americano sabe que: Sua casa é seu castelo, seu corpo é inviolável, sua propriedade está segura, seus documentos estão protegidos de qualquer interferência, exceto por meio do devido processo legal. Se, então, quando as paixões partidárias estão em alta, as maiorias em qualquer das casas do Congresso puderem exercer o formidável poder de nomear comitês, que

(j) O Senado ou a Câmara devem delimitar claramente a jurisdição e o propósito das investigações para evitar abusos do processo compulsório.

(n) As comissões de inquérito estão limitadas às suas missões específicas e não podem obrigar testemunhas a depor sobre assuntos fora dessa área.

(q) O crime de recusa em responder perguntas só se configura se for demonstrada a pertinência das perguntas ao inquérito.

(r) O devido processo exige que testemunhas saibam claramente qual é a questão investigada antes de serem obrigadas a responder sob risco de processo criminal.

(x) Caso haja dúvida sobre a pertinência da matéria do inquérito, cabe ao órgão de investigação esclarecer e registrar formalmente sua relação com os questionamentos apresentados.

²⁸⁶ Em *Barenblatt v. United States* (1959), Lloyd Barenblatt, professor do departamento de psicologia do *Vassar College*, se recusou a responder a perguntas semelhantes às do caso *Watkins* sobre a sua relação com o Partido Comunista. As perguntas foram feitas pela Comissão de Atividades Não Americanas da Câmara dos Deputados. Diferentemente de *Watkins*, a Suprema Corte decidiu que não houve irregularidade na condenação de Barenblatt por desacato. O Tribunal entendeu que:

1. O registro do caso demonstrava que Barenblatt havia sido adequadamente informado sobre a pertinência das perguntas feitas pela comissão, diferenciando sua situação da de *Watkins*.

2. O equilíbrio entre os direitos individuais e os interesses governamentais pendia a favor do governo, de modo que a Primeira Emenda não teria sido violada pela investigação.

3. A investigação estava relacionada a um propósito legislativo válido, pois o Congresso detinha amplo poder para legislar sobre atividades comunistas nos Estados Unidos.

4. O objetivo da investigação não era meramente expor indivíduos, mas sim promover um propósito legislativo legítimo.

Dessa forma, a Suprema Corte manteve a condenação de Barenblatt, estabelecendo um precedente em favor das prerrogativas investigativas do Congresso quando relacionadas a interesses governamentais mais amplos.

²⁸⁷ Em *Eastland v. United States Servicemen's Fund* (1975), a Suprema Corte reforçou a autoridade do Congresso ao decidir que a Subcomissão de Segurança Interna do Senado poderia requisitar registros bancários da instituição *United States Servicemen's Fund*. O Tribunal entendeu que tal atividade se enquadrava dentro da esfera legislativa legítima do Congresso e, portanto, estava protegida pela *Speech or Debate Clause*.

A *Speech or Debate Clause* estabelece que senadores e deputados não podem ser questionados judicialmente por discursos ou debates realizados no exercício de suas funções legislativas. Assim, qualquer atividade legislativa legítima, incluindo investigações conduzidas por comissões do Congresso, estaria resguardada por essa imunidade parlamentar.

continuariam operando após o encerramento da sessão, com autoridade para entrar em qualquer residência, prender qualquer pessoa sob processo de intimação e confiscar qualquer documento suspeito, sentando-se em segredo, atuando inteiramente de forma confidencial, sem permitir defesa e, possivelmente, sem recurso algum, que o povo americano determine se essas práticas seriam mais toleráveis do que as visitas domiciliares de uma polícia secreta ou do temível tribunal da Inquisição de Veneza²⁸⁸. (grifou-se)

889. Contudo, essa potência investigativa, diversamente do caso brasileiro em que é exercida mediante comissões *ad hoc*, costuma ser realizada por comissões permanentes (*standing committees*) ou subcomissões destas, de uma forma geral, naquele país.

890. A esse respeito, consta das Regras do Senado (XXVI, 1)²⁸⁹:

Cada comissão permanente, incluindo qualquer subcomissão de tal comissão, está autorizada a realizar audiências (***hearings***), reunir-se e atuar em tais horários e locais durante as sessões, recessos e períodos de adiamento do Senado; a exigir, por meio de **intimação (*subpoena*)** ou de outra forma, a presença de **testemunhas** e a **apresentação de correspondências, livros, documentos e papéis**; a coletar depoimentos e a realizar despesas a partir do fundo contingente do Senado, conforme autorizado por resoluções do Senado. **Cada uma dessas comissões pode conduzir investigações sobre qualquer assunto dentro de sua jurisdição**, relatar as audiências que realizar e contratar assistência taquigráfica, desde que o custo não exceda o valor determinado pela Comissão de Regras e Administração. As despesas da comissão serão pagas a partir do fundo contingente do Senado mediante apresentação de comprovantes aprovados pelo presidente da comissão.

891. A Câmara dos Deputados prevê maior detalhamento nas Regras da Casa²⁹⁰, inclusive com normas protetivas às minorias no sentido de possibilitar que ouçam testemunhas de seu interesse, a exemplo do que consta da Regra XI, cláusula 2:

(j)(1) Sempre que uma audiência (*hearing*) for conduzida por uma comissão sobre uma proposta ou questão, **os membros da minoria da comissão terão o direito**, mediante solicitação ao presidente por uma maioria deles antes da conclusão da audiência, **de convocar testemunhas** escolhidas pela minoria para depor sobre essa proposta ou questão durante pelo menos um dia de audiência. (grifou-se)

892. Outros pontos relevantes, com base na mesma regra, são o resguardo maior à opinião de minorias dissidentes nas conclusões da comissão²⁹¹, poderes investigativos especificamente

²⁸⁸ A view of the Committees powers.

²⁸⁹ <https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>

²⁹⁰ <https://rules.house.gov/sites/evo-subsites/rules.house.gov/files/documents/houserules119thupdated.pdf>

²⁹¹ *Opiniões Suplementares, Minoritárias, Adicionais ou Dissidentes*

(l) *Se, no momento da aprovação de uma proposta ou questão por uma comissão (exceto a Comissão de Regras), um membro da comissão der aviso de intenção de apresentar opiniões suplementares, minoritárias, adicionais ou dissidentes para inclusão no relatório a ser enviado à Câmara, todos os membros terão direito a, no mínimo, dois*

caracterizados e atribuíveis a qualquer comissão ou subcomissão²⁹², previsão expressa de possibilidade de deslocamento a qualquer lugar do país (itinerância)²⁹³, poderes de intimação de testemunhas inclusive compromissadas²⁹⁴, obtenção de documentos²⁹⁵, ausência de limitação à intimação para depoimento do próprio Presidente ou Vice-Presidente²⁹⁶ e deveres de publicidade (*disclosure*)²⁹⁷.

893. Nota-se, sobretudo na Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, um detalhamento muito maior a respeito dos poderes e atribuições dos inquéritos parlamentares em relação ao caso brasileiro. Embora ali tudo se baseie em poderes implícitos do Parlamento sem iniciativa minoritária para a investigação que há no Brasil, os regimentos parecem avançar mais na defesa dos interesses das minorias parlamentares, como se exemplificou quanto aos depoimentos solicitados pela minoria vinculativos e a possibilidade de registro das dissidências nos relatórios, por mera vontade do dissidente.

894. Para além disso, os poderes para subcomissões investigarem são mais fortemente afirmados pelas Regras da Casa²⁹⁸, os direitos daqueles que respondem ao inquérito parlamentar

dias adicionais no calendário, após o dia do referido aviso (excluindo sábados, domingos e feriados legais, exceto quando a Câmara estiver em sessão nesses dias), para apresentar tais opiniões por escrito e assinadas (incluindo em formato eletrônico) ao secretário da comissão.

²⁹² (3)(A)(i) *Exceto conforme disposto no subparágrafo (A)(ii), uma intimação pode ser autorizada e emitida por uma comissão ou subcomissão sob o subparágrafo (1)(B) para conduzir uma investigação ou uma série de investigações ou atividades somente quando autorizada pela comissão ou subcomissão, estando presente a maioria de seus membros. O poder de autorizar e emitir intimações sob o subparágrafo (1)(B) pode ser delegado ao presidente da comissão conforme as regras e limitações que a comissão estabelecer. As intimações autorizadas devem ser assinadas pelo presidente da comissão ou por um membro designado pela comissão.*

²⁹³ (m)(1) *Para cumprir qualquer de suas funções e deveres conforme esta regra e a Regra X (incluindo quaisquer assuntos a ela encaminhados sob a cláusula 2 da Regra XII), uma comissão ou subcomissão está autorizada (sujeita ao subparágrafo (3)(A)) a:*

(A) reunir-se e atuar em qualquer momento e local dentro dos Estados Unidos, independentemente de a Câmara estar em sessão, em recesso ou ter sido encerrada, e realizar as audiências que considerar necessárias;

(...) (2) O presidente da comissão, ou um membro designado por ele, pode administrar juramentos às testemunhas.

²⁹⁴ (B) *exigir, por intimação (subpoena) ou de outra forma, a presença e o depoimento de testemunhas, bem como a apresentação de livros, registros, correspondências, memorandos, papéis e documentos que considerar necessários.*

²⁹⁵ (B) *Uma intimação duces tecum (para a apresentação de documentos) pode especificar termos de cumprimento diferentes dos exigidos em uma reunião ou audiência da comissão ou subcomissão que a autorizou.*

²⁹⁶ (D) *Poder de Intimação para Documentos ou Testemunhos*

Intimações para obtenção de documentos ou testemunhos podem ser emitidas para qualquer pessoa ou entidade, seja governamental, pública ou privada, dentro dos Estados Unidos, incluindo, mas não se limitando a:

- O Presidente e o Vice-Presidente, sejam atuais ou ex-mandatários, tanto em capacidade pessoal quanto oficial;

- A Casa Branca, o Gabinete do Presidente e o Escritório Executivo do Presidente;

- Qualquer indivíduo, atualmente ou anteriormente, empregado na Casa Branca, no Gabinete do Presidente ou no Escritório Executivo do Presidente.

Coloque-se que se trata de assunto polêmico, objeto de algum debate a partir no par. 650, p. 122.

²⁹⁷ *Divulgação Pública - (i) A comissão deverá adotar regras que estabeleçam que, salvo decisão em contrário por meio de votação da comissão, apenas o presidente ou o membro de posição mais alta da minoria poderão fazer declarações públicas sobre assuntos perante a comissão ou qualquer uma de suas subcomissões. Essas declarações deverão ser feitas após consulta mútua entre eles.*

²⁹⁸ Cf. Regra XI, cláusula 3, 4. (o).

são especificados e não derivam de uma interpretação meramente sistemática de um conjunto de normativos, havendo ao que parece contraditório e ampla defesa mais efetivos²⁹⁹, maior abertura para uma autorregulação regrada das comissões e subcomissões³⁰⁰, e o custeio da vinda de testemunhas é especificado³⁰¹.

895. Surpreende-nos que um país tão baseado em Direito Costumeyiro tenha muito mais regras escritas e expressas a respeito da investigação parlamentar do que o Brasil com raízes na *civil law*. Por mais que a nossa CF/1988 pareça outorgar, em norma expressa, robusta e autêntica, às CPIs poderes superiores àqueles ligados aos inquéritos conduzidos pelas comissões estadunidenses, lastreadas apenas numa cláusula de poderes implícitos, nossa regulação infraconstitucional é insuficiente, gerando lacunas e dissonâncias que enfraquecem o que deveriam ser as CPIs nos termos da nossa Constituição.

896. Uma questão do modelo americano que nos parece de suma importância diz respeito à possibilidade de **concessão de imunidades** às testemunhas na forma do *18 U.S. Code § 6005 - Congressional Proceedings*³⁰². De acordo com tal norma, um Juiz poderá expedir ordem exigindo que o indivíduo preste testemunho e forneça informações repelindo o direito contra a autoincriminação³⁰³. Isso significará a aplicação da imunidade prevista no § 6002 do *18 U.S. Code*, de modo que a testemunha não poderá se recusar a responder as perguntas que lhe forem formuladas pelo colegiado, mas nenhuma informação por ela fornecida, ainda que derivada direta o indiretamente do depoimento, poderá ser usada criminalmente contra si, exceto em caso de perjúrio, falsidade ideológica ou não cumprimento de ordem judicial.

²⁹⁹ Cf. Regra XI, cláusula 2, 4. (p)

³⁰⁰ V.g. Regra XI, cláusula 2, 4. (j), (k) e (p), em que consta a obrigação de a comissão adotar regras que sigam determinados critérios.

³⁰¹ Cf. Regra XI, cláusula 2, 5. No Brasil, as CPIs do Senado Federal e CPMIs tem baseado esse custeio, que muitas vezes não é solicitado, em decisões do Supremo Tribunal Federal, sob a justificativa de que a comissão possui itinerância de modo que não seria possível exigir comparecimento de pessoa que não morasse no local em que será realizado na reunião sem lhe dar os meios materiais para tal deslocamento.

A esse respeito, precedentes dos HCs 80.152 e 87.230/DF: *No presente caso, além de ter sido descumprido o procedimento do art. 222 do Código de Processo Penal, sem a necessária justificativa, não foram oferecidos ao paciente e seu defensor os meios necessários ao atendimento da convocação, sendo certo que a condução coercitiva prevista no art. 218 do Código de Processo Penal pressupõe a regular intimação da testemunha (no caso, nos termos do art. 222), o que não ocorreu.*

³⁰² Cf. disponível em <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/6005>.

³⁰³ *Concessão de Imunidade a Testemunhas em Inquéritos Parlamentares nos EUA*

(a) *Ordem Judicial para Testemunho Compulsório*

Caso um indivíduo tenha sido ou possa ser chamado para testemunhar ou fornecer outras informações em qualquer procedimento perante uma das Casas do Congresso, um comitê, uma subcomissão ou um comitê conjunto das duas Casas, um tribunal distrital dos Estados Unidos deverá emitir, conforme o disposto na subseção (b), uma ordem exigindo que o indivíduo preste testemunho ou forneça informações, caso ele se recuse a fazê-lo com base no seu direito contra a autoincriminação (privilege against self-incrimination). Essa ordem se tornará efetiva conforme estabelecido na Seção 6002 do U.S. Code.

897. Considerando que os depoimentos são parte substancial dos inquéritos parlamentares brasileiros, a criação de mais 6 para que os depoentes falem a estas Comissões parece-nos um caminho adequado com vistas a cumprir o mister constitucional das nossas CPIs. A concessão de imunidades a uma testemunha é um bom exemplo a esse respeito, que poderia ser eventualmente incorporado nas CPIs brasileiras.

898. Sobretudo considerando o Regimento da Câmara dos Deputados, bastante detalhado sobre os iteres a serem seguidos por uma investigação parlamentar, haveria aprimoramentos importantes a serem considerados pela regulação infraconstitucional das CPIs brasileiras.

4.10. França

899. As CIs francesas (*commissions d'enquête*) possuem um aparato significativo de normas que regulam sua finalidade e funcionamento, abrangendo inicialmente Constituição Francesa no art. 51º-2:

Para o exercício das missões de controle e de avaliação definidas no primeiro parágrafo do artigo 24³⁰⁴, **comissões de inquérito podem ser criadas no âmbito de cada assembleia para levantar, nas condições previstas pela lei, elementos de informação.** A lei determina as suas regras de organização e de funcionamento. As suas condições de criação são estabelecidas pelo regulamento de cada assembleia

900. A referência ao art. 24 certamente alude à vinculação entre as CIs e a atividade do Parlamento de *produzir leis, fiscalizar a ação do governo e avaliar políticas públicas*, o que nos parece mais limitado do que o requisito do *fato determinado* no contexto brasileiro.

901. No campo infraconstitucional, embora a Constituição francesa não tenha determinado a regência das CIs por normas regimentais, há capítulo com 9 dispositivos específicos a respeito das CIs. A proposta de resolução germinal de uma CI *delimitar com precisão os fatos que serão objeto da investigação ou os serviços e empresas públicas cuja gestão será examinada* (art. 137).

902. Norma deletéria em nossa visão prescreve que as CIs francesas não poderão ter como objeto fatos que já estejam em processos judiciais, conforme declarado pelo Ministro da Justiça e, além disso, se alguma investigação judicial for iniciada após a instalação da comissão, esta deverá ser suspensa imediatamente (art. 139). Isso seria inconcebível no Brasil, uma vez que frequentemente as CPIs *concorrem* com investigações da Polícia Federal ou do Ministério Público sob supervisão do Poder Judiciário.

³⁰⁴ *Votar leis, fiscalizar a ação do governo, avaliar políticas públicas.*

903. Outra disposição que nos parece inadequada: haverá o encaminhamento das propostas de criação da CI para uma comissão permanente para verificar *se os requisitos para sua criação estão preenchidos* e avaliar *a oportunidade* (art. 140). No contexto brasileiro, as CPIs devem independe do Plenário da Casa, mais inconcebível ainda seria que dependessem da posição de uma comissão permanente. Para amenizar essa regra, estabelece-se que *o líder de um grupo de oposição ou de um grupo minoritário tem o direito, uma vez por sessão ordinária (exceto na que antecede a renovação da Assembleia), de criar uma comissão de inquérito* que atenda aos requisitos (art. 141).

904. As CIs devem ser compostas pelo número máximo de 30 deputados, os quais serão designados de acordo com a representação proporcional dos grupos, e ressalta que cada comissão deverá incluir um deputado que não pertença a nenhum grupo (art. 142).

905. Para além disso, as nomeações são feitas procurando reproduzir a configuração política da Assembleia e garantir a representação de todas as suas partes e, ainda, estabelece-se que o cargo de Presidente ou Relator será obrigatoriamente atribuído a um deputado membro do grupo de oposição, salvo caso específico (art 143). Isso talvez se trate do maior trunfo das CIs francesas, na medida em que normalmente, em CPIs brasileiras polêmicas, Presidente e Relator pertencem à mesma ala política, com influência quase absoluta sobre o que é votado, quem é ouvido e o que é investigado.

906. Há permissão expressa de transmissão televisiva (art. 144-1) e a obrigatoriedade de remetimento de documentos ao Presidente da Assembleia caso não se profira Relatório Final (art. 144-2). Não nos empolga a norma do Regimento da Assembleia a permitir que, numa sessão secreta, defina-se que o Relatório Final da CI não seja publicado em Diário Oficial, mediante pedido formulado após cinco dias da publicação do depósito deste relatório. Já ressaltamos que, em nossa visão, no caso brasileiro, os Plenários das Casas Legislativas (e os Presidentes) não deveriam intervir no funcionamento dos órgãos fracionários da Casa, muito menos nas CPIs. Uma votação secreta regimentalmente prevista que conseguisse vetar a própria publicação de um relatório de CPI pareceria, sob o prisma brasileiro, absurda.

907. Além do Regimento, as CIs francesas são tratadas pela Ordenança nº 58-1100, de 17 de novembro de 1958, relativa ao funcionamento das assembleias parlamentares (“Ordenança”).

908. Há um dispositivo bastante extenso (art. 6º), modificado em 2017, dedicado às CIs, prescrevendo uma finalidade de coletar informações sobre fatos específicos ou sobre a gestão de serviços públicos ou empresas nacionais, com o objetivo de apresentar suas conclusões à assembleia. Repete-se a vedação de CI em fatos objeto de processo judicial e a proporcionalidade; bem como se prescreve seu caráter temporário, com prazo máximo de 6

meses, assim como a impossibilidade de recriação em 12 meses com o mesmo objetivo. Aplicam-se lhes alguns dispositivos do Código das Jurisdições Financeiras, reforçando sua prerrogativa de recorrer a sigilos bancários, enfatizando que deve o Relator ter acesso às informações necessárias para a investigação, podendo acessar documentos administrativos, exceto sigilosos e relacionados à defesa nacional, relações exteriores, segurança interna ou externa do Estado, respeitando o princípio da separação entre o poder judiciário e os demais poderes.

909. Reforça-se a compulsoriedade na convocação das pessoas, ouvidas sob juramento, exceto se menores de 16 anos, bem como uma dispensa do sigilo profissional para *qualquer que tenha participado ou participe dos trabalhos da Autoridade de Controle Prudencial e de Resolução, da Autoridade dos Mercados Financeiros ou de órgãos equivalentes, bem como das missões do Alto Conselho de Estabilidade Financeira*

910. Há certamente maior força sancionatória nas CIs francesas: quem não comparecer, recusar-se a depor ou a prestar juramento diante de uma CI, ou se recusar a fornecer documentos, poderá ser punido com dois anos de prisão e multa de 7.500 euros, podendo adicionalmente sofrer restrição total ou parcial do exercício dos direitos civis por até dois anos após o cumprimento da pena. Ações penais são conduzidas a pedido do Presidente da Comissão ou, após publicação do relatório, da Mesa

911. Depoentes, tendo acesso às transcrições de seus depoimentos, podem apresentar suas observações por escrito, que serão submetidas à CI, que poderá decidir incluí-las em seu relatório. Por fim, estabeleceu-se uma punição de um ano de prisão e multa de 15.000 euros para quem, dentro de 25 anos, violar o sigilo dos trabalhos de uma CI francesa.

4.11. Guiana

912. A normatividade das comissões de inquérito da Guiana se limita ao Decreto nº 5 de 1933, que pode ser chamado de *Decreto das Comissões de Inquérito*, mas não há a caracterização enquanto comissões parlamentares.

913. O Presidente nomeia dois ou mais comissários para investigar a condutas exercidas por oficiais públicos ou locais, pela gestão de qualquer departamento do serviço público, por qualquer instituição pública ou local, por qualquer autoridade municipal ou local, ou ainda qualquer assunto de interesse público.

914. É digno de nota o estabelecido no artigo 10 do Decreto, pois confere aos comissários os mesmos poderes de um juiz da Suprema Corte no que se referir à convocação de testemunhas,

solicitação de documentos e análise de testemunhas e partes envolvidas sob juramento, e, ainda, a imputabilidade acerca de atos praticados em sua função.

915. Trata-se de norma certamente sem qualquer paralelo com a realidade brasileira.

4.12. Inglaterra

916. A Inglaterra é considerada por alguns doutrinadores³⁰⁵ como o berço das CPIs e certamente mereceria maior aprofundamento, inviável neste estudo.

917. Lembremo-nos que a *Bill of Rights* estabeleceu prerrogativas do Parlamento perante o Soberano e limitações do poder deste, sendo relevante às investigações parlamentares o que estabelece o art. 9º: *que a liberdade de expressão e os debates ou procedimentos no Parlamento não devem ser impugnados ou questionados em qualquer tribunal ou lugar fora do Parlamento.*

918. Essa norma acaba se desdobrando na doutrina e prática a respeito dos *Parliamentary Privileges*, mas há normas escritas relevantes tangenciais a essa atividade investigativa e fiscalizatória como o *Parliamentary Witnesses Oaths Act 1871* (“PWOA”), sobre juramento de testemunhas, e *Parliamentary Papers Act 1840* (“PPA”), sobre publicação e imunidade de documentos parlamentares.

919. Segundo o PWOA assim estabelece:

Exame de testemunhas sob juramento pela Câmara dos Comuns e pelas suas comissões

A Câmara dos Comuns pode administrar um juramento às testemunhas examinadas perante o “bar” da referida Câmara.

Qualquer comitê da Câmara dos Comuns pode administrar um juramento às testemunhas examinadas perante esse comitê.

...

Qualquer juramento nos termos desta Lei pode ser administrado pelo Speaker (Presidente) da Câmara dos Comuns, ou por qualquer pessoa ou pessoas que, a qualquer tempo, sejam designadas para esse fim, seja por ele próprio ou por qualquer Standing Order (Regimento Interno) ou outra Ordem da referida Câmara.

920. Consta ainda do PWOA menção expressa de que isto não conferiria à Casa qualquer prerrogativa ligada a *impeachment* ou a *outra jurisdição criminal* ou, *de qualquer outra forma*.

³⁰⁵ A esse respeito, Landis assim se posiciona:

Um comitê legislativo de inquérito, dotado do poder de convocar testemunhas e exigir a apresentação de documentos e registros, é uma instituição que rivaliza com a maioria das instituições legislativas em antiguidade de origem.

Suas raízes estão profundamente enraizadas no Parlamento Britânico, e somente com o conhecimento dessas origens e dos desenvolvimentos subsequentes torna-se possível compreender seus limites. LANDIS, Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation.

921. Em relação ao PPA, a regular publicação e imunidade de documentos parlamentares. Se o réu comprovar, por meio de certificado e declaração (*affidavit*) emitidos pelo Presidente (*Speaker*) ou escrivão (*clerk*) de uma das Casas do Parlamento, que uma publicação ocorreu por ordem ou autoridade parlamentar, o juiz deve suspender imediatamente o processo, extinguindo-o (seção 1). Pessoas que puliquem cópias fiéis de relatórios ou documentos parlamentares igualmente estarão protegidas (seção 2), existindo também uma defesa especial para quem imprimir ou publicar extratos ou resumos de documentos parlamentares (seção 3). Não há limitação ou modificação a privilégios parlamentares existentes (seção 4).

922. Por outro lado, a *Standing Order* nº 152 trata de comissões permanentes (*select committees*) que podem examinar gastos, administração e políticas dos departamentos governamentais, com respectivo número de membros (1 e 2), as quais podem constituir subcomissões (3).

923. Restam consignados poderes, extensíveis às subcomissões, para requisição de depoimentos, documentos e dados (*send for persons, papers and records*), deslocamentos de um lugar a outro e relatórios rotineiros (4 a), assim como de conselheiros especiais auxiliares (b), com relatório rotineiro das evidências colhidas pelas subcomissões (c). Cada comissão apresenta regras distintas.

924. Há normas, como a contida em Resolução de 15/11/2001, certamente contrárias às nossas CPIs, como o impedimento de menção em moção, debate ou questão a respeito de processos em curso nos tribunais do Reino Unido (2), ou de assuntos específicos remetidos pela Casa a órgão judicial para decisão e relatório. Isso obstaría praticamente toda CPI brasileira mais complexa e conflagrada, geralmente ligada a processos judiciais e investigações que correm em paralelo e talvez decorra do tensionamento entre fiscalização e investigação tratado no capítulo subsequente. Se há uma finalidade constitucional, mediata, de as CPIs brasileiras apurarem responsabilidade civil e criminal, estranho seria se não pudessem se debruçar a respeito de questões que estejam, em alguma medida, judicializadas.

925. Não parece haver, entretanto, uma regência específica a respeito de comissões de inquérito *ad hoc*, de modo que são as comissões permanentes e suas subcomissões que poderiam realizar tal mister. Constam normas para (i) a votação secreta do Presidente da comissão (1B e 2A), que incentiva maior espontaneidade nos votos parlamentares, sem medo de represálias dos partidos; (ii) o chamado *Opposition Business* consistente em 20 dias por sessões dedicados à oposição (14(2)); e (iii) o chamado *Backbench Business* que aloca 35 dias para os demais parlamentares, excluídos os governistas e oposicionistas, criando mais espaço

para Parlamentares que não componham quaisquer desses grupos (14(4)). Contudo, nada disso se liga especificamente a inquéritos parlamentares.

926. Parece-nos difícil aproveitar algo das investigações inglesas aos inquéritos parlamentares brasileiros; trata-se de sistema bastante diverso do nacional e, em nossa visão, a funcionalidade das nossas CPIs remanesce mais ampla do que os poderes de inquérito das comissões permanentes inglesas, na medida em que a CF/1988 estabelece um escopo mais amplo, poderes próprios de autoridades judiciais, finalidade específica de apuração de um fato determinado e o fim, mediato, de responsabilidade civil e criminal.

4.13. Itália

927. Analogamente à CF/1988, a Constituição Italiana, embora não divise a iniciativa minoritária, estabelece as *comissioni di inchiesta* conferindo-lhes poderes e limitações atribuídos às autoridades judiciais e sobre assuntos de interesse público (art. 82), norma em vigor desde 1948.

928. Embora a antiguidade da prescrição das CIs italianas com poderes de autoridades judiciárias, as normas infraconstitucionais, encontradas nos Regimentos, não nos pareceram alvissareiras no detalhamento do inquérito e na defesa das minorias, sendo que a regulação privilegiará o que constar do requerimento de criação.

929. No Regimento da Câmara dos Deputados, as propostas de CI seguem a tramitação dos projetos de lei (Art. 140). Se a Câmara decide dar início a um inquérito, a Comissão responsável é designada de maneira que sua composição reflita a proporção dos grupos parlamentares, podendo a Câmara delegar essa nomeação ao Presidente (Art. 141, §1). Tal CI conduz investigações e análises, como se sabe, com *os mesmos poderes e restrições da autoridade judiciária* (Art. 141, §2), e, se o Senado determinar um inquérito idêntico, ambas as Comissões podem decidir atuar de forma conjunta (Art. 141, §3). Por fim, fixa-se a possibilidade de itinerância, devendo ser informada previamente ao Presidente da Câmara antes de deliberado pelo Colegiado (Art. 142), aspecto certamente dissonante da autonomia das CPIs brasileiras em relação ao Plenário e ao Presidente da Casa.

930. Não há melhor sorte no Regimento do Senado, com apenas dois dispositivos específicos a respeito das CIs italianas, e com normas praticamente idênticas às da Câmara. Norma mais interessante é esta: quando uma proposta de criação de CI é apoiada por, no mínimo, um décimo dos membros do Senado, ela deve ser incluída na ordem do dia da comissão responsável pela matéria, que se reunirá em até cinco dias a partir do momento em que receber a proposta, sendo que o Presidente do Senado estabelece um prazo para que a comissão apresente seu parecer ao

Plenário. Decorrido esse prazo, a consideração da proposta é inserida na ordem do dia da primeira sessão subsequente ou de uma sessão suplementar realizada na mesma data ou no dia seguinte, seguindo, no Senado, o procedimento de debate previsto no art. 55, 5 (art. 162, 2).

931. Foi relativamente frustrante a pesquisa em relação à Itália, sendo que parece que a autorregulação das CIs, em normas internas ou no Requerimento germinal, deve ser uma constante. Embora disponham desde 1948 dos poderes (e limitações) de autoridades judiciárias, é surpreendente a ausência de normas mais específicas para governar esses colegiados. A ausência de possibilidade de iniciativa minoritária certamente é prejudicial e acaba moldando toda a regulação, com a necessidade de comunicação, por exemplo, prévia ao Presidente da Casa se a comissão decidir se reunir em outro lugar, reforçando uma certa tutela do Plenário e do Presidente quanto às atividades da CI, que não nos parece adequada, ao menos se tomarmos o prisma brasileiro como parâmetro. O trunfo da norma italiana, em nossa visão, está posto desde 1948, com a fixação específica de que as CIs se submetem aos limites das autoridades judiciárias, o que no caso brasileiro poderia eventualmente evitar a excessiva judicialização nestes Colegiados, em que o Supremo Tribunal Federal teve de, reiteradas vezes, determinar a submissão da comissão e de seus Requerimentos a certos limites como atribuição de causa provável, ausência de recurso exclusivo a matérias jornalísticas, necessidade de fundamentação mínima da decisão parlamentar ainda que não com contornos exaustivos de uma decisão judicial, tratamento urbano das testemunhas, direito à não autoincriminação, reserva de jurisdição, dentre outros temas.

4.14. Paraguai

932. A Constituição do Paraguai prevê a possibilidade de o Congresso constituir CIs (*comisiones conjuntas de investigación*) sobre quaisquer temas de *interesse público*, e para averiguar a conduta dos próprios congressistas, divisando que lei específica ditará as sanções cabíveis àqueles que forem convocados a prestar depoimento e não comparecerem ou se recusarem a colaborar (art. 195).

933. Como tais CIs não se submetem à iniciativa minoritária *a la Weimar*, acaba se confirmando a expectativa da ausência de normas protetivas às minorias parlamentares após a instalação. Essas comissões são governadas pela Lei nº 137/1993, com algum detalhamento. No diploma, prevê-se a criação de comissões permanentes ou transitórias (art. 2), outorgando-lhes poderes para convocar pessoas (art. 4) e requisitar documentos (art. 6) indispensáveis à elucidação de fatos de *interesse público* ou relacionados à *conduta* de congressistas. Quando *ad hoc*, são constituídas para temas específicos, com prazo de 60 dias úteis, prorrogáveis (art.

2), mas ambas podem ser criadas por sessão conjunta ou por resolução separada de cada Câmara (art. 1), conforme regimentos.

934. Decisões são tomadas por maioria simples, presentes pelo menos 2/3 da composição, que será de até 10 Parlamentares (5 Senadores, 5 Deputados) (art. 3).

935. Além da convocação de depoentes, podendo imputar multas ou prisão domiciliar aos que não comparecerem ou se recusarem injustificadamente a depor, mas sempre assegurado direito contra a autoincriminação (arts. 4, 5), as CIs paraguaias detêm o poder de exigir o fornecimento de documentos, quando indispensáveis para o esclarecimento da matéria em investigação, bem como, solicitar ao Juiz de Plantão, em âmbito civil ou penal, a determinação de ordem de busca e apreensão ou registro de domicílio, inventário, embargo ou apreensão de objetos e coisas (Art. 6 e 7). Contudo, a CI deve ter motivos fundamentados para presumir que tais ordens são necessárias para a descoberta e verificação da verdade.

936. Medidas de busca e apreensão, inventário, embargo ou sequestro de objetos e coisas igualmente são previstas, mas dependem de autorização judicial (art. 8), preservando-se o controle jurisdicional quanto a atos mais invasivos, para a proteção de direitos e garantias fundamentais (art. 9). Relatórios finais, sem vincular o Judiciário, podem lastrear reforma legislativa ou a adoção de sanções políticas ou administrativas, comunicando-se a Justiça comum (art. 12).

937. Não há nos Regimentos, da Câmara ou do Senado, normas específicas sobre as CIs paraguaias, sendo, ao que parece, a Lei nº 137/1993 a única norma disponível a esse respeito.

938. Entretanto, mesmo no Paraguai, em que está ausente a iniciativa minoritária, parece haver maior detalhamento sobre a atividade das CIs do que existe em nossa LCPI de 1952.

4.15. Peru

939. A Constituição Política do Peru estabelece que o Congresso possui a prerrogativa de iniciar investigações acerca de qualquer assunto de *interesse público* por comissões *ad hoc*, com prerrogativa expressa de acessar qualquer informação, inclusive de sigilos bancários e fiscal, salvo informações de privacidade pessoal (art. 97). Inexiste criação por iniciativa de uma minoria qualificada. Há norma expressa, contudo, no art. 2 a respeito da possibilidade de levantamento de sigilo bancário por comissão de inquérito do Congresso.

940. Outro dispositivo que normatiza as comissões peruanas é o Regulamento do Congresso da República e, considerando a ausência de iniciativa minoritária para as CIs peruanas, não encontramos normas específicas que pudessem proteger as minorias parlamentares nestes

colegiados. Tais CIs são criadas para apurar *assuntos de interesse público* a partir de decisão do Plenário, que determina objetiva, prazo e composição (art. 88).

941. Os poderes investigativos restringem-se ao escopo e prazo delimitado pelo Plenário, mas pode ser solicitada a prorrogação dos trabalhos, sujeita a deliberação da Casa. Outrossim, as CIs peruanas podem requisitar documentos e informações de entidades públicas ou privadas relacionadas ao objeto investigado, respeitados direitos fundamentais como a privacidade e o devido processo legal (art. 89).

942. Os convocados têm a obrigação de comparecer e colaborar com as investigações; em havendo recusa de comparecimento ou de fornecimento de informações, a CI pode adotar medidas legais para assegurar a cooperação (art. 90).

943. Por fim, a CI pode demandar a intervenção de outras autoridades, como o Poder Judiciário ou o Ministério Público, em casos de obstrução ou descumprimento, finalizando as investigações com relatório conclusivo e possíveis recomendações de medidas legais ou administrativas (art. 91).

944. Com esse entendimento, a regulação constitucional das CIs peruanas, por não contemplar iniciativa do grupo minoritário, não chamou tanto a nossa atenção.

945. No plano infraconstitucional, tal regulação restringe-se a poucos dispositivos regimentais que, embora confirmem prerrogativas aos colegiados, não tutelam interesses das minorias parlamentares.

946. O ponto positivo parece-nos somente a menção ao respeito à privacidade e ao devido processo legal (art. 89), assunto que causa certa controvérsia nas CPIs nacionais diante do caráter inquisitorial dos inquéritos, regulação supletiva pelo CPP e da acepção de que a ampla defesa e contraditório seriam ali mitigados.

4.16. Portugal

947. A pesquisa foi facilitada em relação às CPIs portuguesas graças ao notável trabalho do professor Jorge Miranda³⁰⁶. Como já relatamos, em Portugal as CPIs compreendem uma (ousada) iniciativa minoritária de um quinto – atendendo, pois, as mencionadas recomendações da Comissão de Veneza – e *gozarão de poderes de autoridades judiciais* enquanto as nossas CPIs os *terão*.

³⁰⁶ MIRANDA, Jorge, Sobre as comissões parlamentares de inquérito, **Direito e Justiça**, v. 14, n. 1, p. 33–41, 2000.

948. A criação de CPIs é resguardada pela Constituição da República Portuguesa, em seus artigos 156³⁰⁷, 178³⁰⁸ e 180³⁰⁹, sendo este um dos direitos de cada grupo parlamentar. Adicionalmente, o Regimento da Assembleia da República trata de alguns aspectos funcionais das comissões, como a realização e apreciação dos inquéritos, a deliberação sobre a realização do inquérito e relatório, bem como acerca dos poderes das CPIs e como se desenvolve o debate sobre o relatório. Ali, coloca-se como finalidade do inquérito parlamentar *averiguar do cumprimento da Constituição e das leis e a apreciar os atos do Governo e da Administração*, devendo indicar *o seu objeto e os seus fundamentos*, cabendo recurso ao Plenário, caso o Presidente rejeite tal Requerimento por ausência de requisitos (art. 233).

949. Segundo o Regimento, o prazo da CPI seria fixado pelo Plenário, nos termos da lei, e se descumprido a comissão pode solicitar sua prorrogação ao Plenário (art. 235), similarmente à norma da Câmara dos Deputados no Brasil, que compreendemos ser inconstitucional, na medida em que submeteria a prorrogação ao alvedrio da maioria.

950. Há uma sistemática de publicação do relatório da CPI, inclusive com projeto de resolução, a ser apreciado pelo Plenário da Assembleia da República, a qual igualmente seria inadequada ao contexto brasileiro, diante da autonomia que devem gozar esses colegiados em relação ao Plenário, mas que parece ser solucionada pela Lei de CPI portuguesa.

951. No geral, as normas regimentais a respeito das CPIs portuguesas nos pareceram superficiais e, nalgumas ocasiões, dissonantes de um país que prevê a iniciativa minoritária de um quinto para a constituição destas Comissões.

952. Há, entretanto, governo pela Lei nº 5/1993, a respeito do *regime jurídico dos inquéritos parlamentares*, com alterações em 1997, 2007, 2019 e 2024 (LRJIP), o que já colocaria a Nação-Irmã bem à frente da nossa Lei de CPIs de 1952, com reformas mínimas em 2003 e 2016.

953. As CPIs portuguesas, assim como as brasileiras, são somente *ad hoc*, ou seja, comissões permanentes não poderiam se converter em inquérito (art. 1º, 3).

954. Tais colegiados temporários portugueses cumprem a função de vigiar o cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os atos do Governo e da Administração, podendo ter como

³⁰⁷ *Constituem poderes dos Deputados: f) Requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito;*

³⁰⁸ *4. Sem prejuízo da sua constituição nos termos gerais, as comissões parlamentares de inquérito são obrigatoriamente constituídas sempre que tal seja requerido por um quinto dos Deputados em efetividade de funções, até ao limite de uma por Deputado e por sessão legislativa.*

³⁰⁹ *5. As comissões parlamentares de inquérito gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.*

³⁰⁹ *2. Constituem direitos de cada grupo parlamentar: f) Requerer a constituição de comissões parlamentares de inquérito;*

objeto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República (art. 1º), ou seja, não há propriamente a delimitação de um propósito legislativo.

955. Consta menção que as comissões requeridas por um quinto serão obrigatoriamente constituídas, com a verificação pelo Presidente apenas de aspectos formais (art. 4º), algo óbvio que talvez faça falta na nossa legislação; neste caso, o Requerimento germinal poderá fixar o número de membros (art. 6º).

956. Ademais, deve-se indicar em tal requerimento *a lista preliminar de cidadãos a convocar e eventuais diligências*, aspecto que tende a dar mais força para esse requerimento da minoria parlamentar. Similarmente ao modelo francês estudado, se houver um processo criminal em curso deveria a Assembleia deliberar sobre suspensão do inquérito parlamentar (art. 5º), algo sem sentido no modelo brasileiro de CPIs autônomas, em que não seria concebível que uma manifestação do Procurador-Geral da República paralisasse a investigação pleiteada pela minoria.

957. O art. 6º, 6, de forma bastante interessante, consigna que na posse de um membro da CPI este deverá realizar declaração formal de inexistência de conflito de interesses em relação ao tema investigado, assim como o compromisso de isenção na averiguação dos fatos sujeitos a inquérito.

958. Há em Portugal, com esse entendimento, a possibilidade de criação de uma CPI por requerimento de qualquer parlamentar ou grupo, ou pelo requerimento da minoria parlamentar de um quinto.

959. Nesse contexto, depreende-se da Lei importantes distinções - favoráveis à minoria – quanto a este caso (das CPIs criadas a requerimento desta minoria parlamentar de um quinto): (i) são obrigatoriamente constituídas, independentemente de deliberação plenária (art. 4º, 1); (ii) seu Presidente é obrigatoriamente escolhido dentre os representantes na comissão dos grupos parlamentares dos requerentes do inquérito (ou seja, um Presidente representante da minoria qualificada) (art. 6º, 8); (iii) o relator é obrigatoriamente designado pelos membros da comissão indicados pelos requerentes do inquérito (ou seja, um Relator indicado pela minoria qualificada) (art. 10º, 6); (iv) há publicação automática do requerimento germinal no Diário da República (art. 7º); (v) seu objeto *não é suscetível de alteração por deliberação da comissão e apenas por esta pode ser clarificado com o assentimento dos requerentes* (art. 8º, 3); (vi) o prazo adicional de 90 dias é de concessão obrigatória desde que requerido pelo grupo minoritário criador da CPI (art. 11º, 3); (vii) se uma requisição ou depoimento for negado, a comissão pode judicializar a questão num *incidente de quebra de segredo* no Superior Tribunal de Justiça, cuja natureza é

urgente (art. 13º-A), suspendendo o prazo da comissão até o trânsito em julgado ou desistência de instância, a qual, no caso destas *CPIs minoritárias*, somente será possível com o aval dos subscritores do requerimento criador (art. 11º, 5); (viii) há maior peso para as decisões da minoria criadora da Comissão de modo que as diligências instrutórias de auxílio de servidores externos³¹⁰ ou de requisição de documentos ou informações a entes públicos ou privados são de realização obrigatória quando solicitadas pelos Deputados requerentes do inquérito, não estando a sua efetivação sujeita a deliberação da comissão (art. 13º, 4); e (ix) o mesmo vale para a convocação de *qualquer cidadão* até o limite máximo de 15, cabendo aos requerentes a faculdade de determinar a data da sua realização, e até o limite máximo de 8 depoimentos requeridos pelos Deputados restantes, ficando os demais depoimentos sujeitos a deliberação da comissão (art. 16º, 4).

960. Parece-nos que a regulação infraconstitucional das CPIs portuguesas deveras promove uma vibrante defesa do interesse das minorias qualificadas que determinaram a criação do colegiado, com a adoção de medidas importantíssimas para que tais comissões funcionem em boa medida de acordo com os anseios dos seus criadores. Determinações como a de haver sempre um Presidente e um Relator ligado à minoria (algo sem qualquer previsão normativa expressa e um tabu nas CPIs brasileiras mais polêmicas, tendo v.g. a CPMI dos Atos de 8 de Janeiro criado um cargo extraordinário de 2º Vice-Presidente para albergar um representante da minoria), ou de requisições de servidores externos, documentos, informações e depoimentos, independentemente da aprovação da maioria, conferem uma musculatura marcante às minorias parlamentares nesses colegiados portugueses, os quais certamente estão mais avançados do que a regência infraconstitucional brasileira, embora consideremos a redação do art. 58, §3º, da CF/1988 mais avançada (a despeito da minoria de um terço, que poderia ser mais baixa). Ora, as CPIs portuguesas *gozam* de poderes de autoridades judiciais, não os *tem* como as brasileiras, uma distinção feita em nossa Constituinte que compreendemos ser importante, nem a Constituição portuguesa prescreve a necessidade de normas específicas nos regimentos ou o fim, mediato, de promoção de responsabilidade civil ou criminal a partir do encaminhamento de suas conclusões. É interessante notar que o mesmo art. 178º da Constituição portuguesa informa que *as presidências das comissões são no conjunto repartidas pelos grupos parlamentares em proporção com o número dos seus Deputados*, mas isso é flexibilizado em

³¹⁰ (...) coadjuvação das autoridades judiciárias, dos órgãos da polícia criminal e das autoridades administrativas, nos mesmos termos que os tribunais

favor das minorias nas CPIs, como notamos em relação à escolha de Presidente e Relator sempre ligados às minorias, quando a CPI tiver origem no requerimento destas.

961. Há, ainda, menção expressa à possibilidade de autorregulação da comissão por normas internas (art. 6º, 12), deliberações tomadas por maioria em votos individualmente expressos (10), e a possibilidade de reuniões em qualquer dia da semana e durante as férias, dispensada qualquer autorização prévia do Plenário (art. 9º), que nos parecem igualmente reforçar as CPIs portuguesas como um instrumento mais efetivo na promoção das investigações requeridas pela minoria qualificada de um quinto.

962. Sobre a prorrogação, a Lei fixa o prazo máximo de 180 dias, findo o qual a CPI se extingue, podendo ser prorrogada apenas por 30 dias, por decisão do Plenário da Casa, para elaborar, discutir e votar o Relatório Final e, eventualmente, o projeto de resolução (art. 11º), norma que consideramos cercear os direitos de investigação-fiscalização parlamentar em relação a assuntos mais complexos.

963. Ainda, prescreve-se um dever de assiduidade, na medida em que o membro ausente por mais de quatro reuniões (seguidas ou não) *perde a qualidade de membro da comissão*, assim como ocorre com o Parlamentar que viola dever de sigilo (art. 12º, 3), caso em que a CI deverá determinar investigação sumária e deliberar, por maioria qualificada de dois terços, sobre o vazamento e identidade do autor (5). Normas quanto à assiduidade seriam fundamentais, uma vez que o esvaziamento do quórum pode ser uma estratégia usada pelas maiorias para vetar o trabalho das minorias, como descrevemos na CPI do Futebol; noutro giro, detalhamento a respeito das repercussões de eventual vazamento ligado a documentos da comissão é igualmente importante, uma vez que nas CPIs brasileiras os Presidentes e membros normalmente pisam em terreno pantanoso neste tema diante da ausência de regras específicas³¹¹.

964. Para o Jorge Miranda, os poderes de autoridades judiciais definem a força jurídica dos poderes das comissões, estendendo-lhes algumas das faculdades compreendidas nos poderes dos tribunais. Mas tais colegiados, segundo o jurista, não terão:

³¹¹ Considerando que as CPIs normalmente não produzem documentos sigilosos mas os recebem de terceiros, requisitados, quaisquer apurações a esse respeito deveriam ponderar essa circunstância de que eventuais documentos sigilosos expostos não estão exclusivamente acautelados na CPI. No Senado Federal e nas CPMIs tem sido adotados mecanismos para coibir exposição de dados sigilosos a partir de uma CPI, na maior medida possível e sem inviabilizar o acesso e a investigação, um ajuste fino importante que suscitou, como informamos, grandes debates na CPI da Pandemia, inclusive dando azo a Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal impetrado pelo membro do Colegiado Marcos Rogério, irresignado com as restrições de acesso a dados sigilosos realizadas pelo Presidente daquele colegiado, as quais, em verdade, ligavam-se a outras decisões do Supremo sobre o tema.

(...) poderes de instrução em processo penal (art. 32.º, n. 4), nem poderes de conformação de direitos, liberdades e garantias de certas pessoas (arts. 28.º, n. 1, 31.º, 33.º, ns. 2 e 5, 36.º, n. 6, etc.), nem quaisquer poderes de julgamento (arts. 202.º, 204.º e 205.º).

965. Todavia, o doutrinador delimita que as CPIs lusitanas terão:

- a) Direito à coadjuvação das autoridades judiciais, dos órgãos da polícia criminal e das autoridades administrativas nos mesmos termos que os tribunais (art. 13.º, n. 2 da Lei 5 de 1993, na redacção dada pela Lei 126 de 1997);
- b) Faculdade de solicitar, por escrito, ao Governo, às autoridades judiciais, aos órgãos da Administração ou a entidades privadas as informações e os documentos que julguem úteis (art. 13.º, n. 3, da mesma Lei, na redacção outrossim dada pela Lei 126 de 1997);
- c) Poder de convocar qualquer cidadão para depor (art. 16.º, n. 1), regendo-se a forma dos depoimentos pelas normas aplicáveis do Código de Processo Penal (LGL\1941\8) sobre prova testemunhal (art. 17.º, n. 4).

966. As requisições têm prioridade e prazo fixado em 10 dias, salvo justificação, a ser acolhida ou não pelo colegiado³¹² (art. 133.º, n. 4). A obrigação de comparecer tem precedência sobre qualquer ato ou diligência oficial (art. 17.º, n. 2, LRJIP). A recusa no atendimento a requisições ou depoimentos devem observar o processo penal (arts. 13.º, n. 6, e 17.º, n. 1) - *de segredo profissional, de segredo dos funcionários e de segredo de Estado* (arts. 135.º, 136.º e 137.º do Código de Processo Penal (LGL\1941\8)), [regras de] *produção de prova documental* (arts. 164.º e s.), sob pena de crime de desobediência qualificada (art. 19.º, n. 1).

967. A CPI é compreendida por Jorge Miranda como órgão ao serviço da Assembleia *representativo complexo de prossecução do interesse do Estado* e de seu escopo estariam excluídas matérias ligadas à vida privada dos cidadãos.

968. Considerando a menção legal a *interesse público relevante* no art. 1º, 2, da LRJIP, o professor Jorge Miranda assim se posiciona:

(...) inculca duas ideias: que os factos a apurar tenham suficiente importância no contexto das intervenções do Parlamento e do contraditório político Global do país; e que o inquérito tenha utilidade, no tempo concreto em que a comissão vai funcionar. Não por acaso, por seu turno, o Regimento prescreve que qualquer requerimento ou proposta tendente à realização de um inquérito deve indicar os seus fundamentos, sob pena de rejeição liminar (art. 255.º). (...) em certos casos, por causa da interpenetração de Estado e sociedade civil, será difícil discernir, com rigor, o que é público, estritamente privado ou privado imbricado com público). Em última análise, há-de ser o Presidente ou a Assembleia (ocorrendo recurso) a decidir. Compreende-se, no entanto, que

³¹² Força reconhecer que, em CPIs brasileiras mais complexas e com volume de trabalho expressivo, frequentemente pedidos de dilação de prazo sequer são decididos pelo Presidente mas, pouco a pouco, as requisições da CPI acabam sendo cumpridas. Tem-se fixado, diante da ausência de norma específica, com arrimo no art. 24 da Lei de Processo Administrativo, art. 15 e art. 218, §2º, do CPC, e art. 3º do CPP, o prazo de 5 dias para cumprimento das requisições de uma CPI do Senado Federal ou CPMI.

se deva evitar a banalização ou o desvio oportunista das finalidades do instituto.

969. Registre-se que há norma específica para acesso a documentos confidenciais, que são disponibilizados à *consulta dos Deputados* (ou seja, não apenas membros) *para o cumprimento das suas funções*, devendo a comissão adotar medidas adequadas para garantia da não reprodução ou publicação, permitindo0sae o uso da informação no decurso do inquérito ou na fundamentação do Relatório Final (art. 13º-B).

970. As suas reuniões e diligências podem ser secretas, se a CPI assim deliberar, fundamentadamente (art. 15.º, n. 1, LRJIP).

971. Há dever de resguardo a segredo de Estado, a segredo de justiça ou a sigilo por razões de reserva de intimidade das pessoas (art. 15.º, n. 2, alínea a), bem como ao segredo das fontes de informação, ressalvada autorização dos interessados (art. 15.º, n. 2, alínea b).

972. A transcrição dos depoimentos somente poderia ser consultada ou publicada com autorização dos seus autores e do Plenário da Assembleia da República (art. 15.º, n. 3), algo disparatado nas CPIs brasileiras em que a transcrição de um depoimento tomado em reunião secreta poderá ocorrer por definição do Presidente, sendo tal depoimento inserido no acervo sigiloso da Comissão. Quem viola o dever de sigilo perde a qualidade de membro do Colegiado (art. 12.º, n. 4). 22

973. Conforme art. 16º da LRJIP, as CPIs portuguesas o poder de convocar qualquer cidadão para depor sobre fatos relacionados ao inquérito, sendo estas obrigatórias. As convocações devem especificar o objeto de investigação, assim como data, hora e sanções legais que podem ser aplicadas, de acordo com o Código de Processo Penal. Adicionalmente, o artigo 17 prevê que o não comparecimento para prestar depoimento só será permitido em situações previstas na lei de processo penal. É compulsório o comparecimento à comissão, estando acima de qualquer outro compromisso oficial. Contudo, nenhum convocado pode ser prejudicado em seu trabalho pela convocação, assim como as despesas de deslocamento e possíveis indenizações serão pagas pelo orçamento da Assembleia (art. 18º). Além disso, será considerado crime de desobediência qualificada o não comparecimento ou recusa a depor (art. 19º).

974. Consta ainda da LRJIP norma detalhada a respeito do Relatório Final do colegiado, com menção específica à votação individual e em separado de recomendações e conclusões (art. 20º, 3). Se houver *coletivo de relatores*, elaborar-se-á relatório único contemplando, em anexo, os conteúdos que não tenham sido objeto de consenso, sem prejuízo de cada relator juntar declaração de voto ao final do relatório (2) a qual será publicada, em conjunto com este, no Diário da Assembleia da República (6).

975. Uma fase ulterior prevista na regulação portuguesa é a de *debate e resolução* pela Assembleia como um todo a respeito do relatório e das declarações de votos, realizada até 30 dias após a sua publicação, mas sem haver votação do Relatório Final aprovado pela comissão, possibilitando-se inclusive deliberação sobre publicação integral ou parcial das atas da comissão (parece-nos se tratar de alguma abertura para publicação de atas em que o depoente não tenha autorizado ou sobre assuntos sigilosos), havendo a possibilidade de um projeto de resolução (recurso presente nas CPIs brasileiras, mas nunca utilizado) (art. 21º). A norma nos parece, mais uma vez, adequada, porquanto no Brasil há mero anúncio pelo Presidente da Casa em relação ao relatório da comissão, mas não uma oportunidade de debate legalmente prescrita pelo Plenário.

976. Já mencionamos que nos parece que as CPIs brasileiras deveriam contemplar maiores prerrogativas para o grupo minoritário com vistas a que este consiga investigar, determinar alguns depoimentos e requisições, sem, contudo, subverter a lógica majoritária normalmente governante dessas comissões. Nas comissões criadas por iniciativa da minoria em Portugal parece haver uma defesa ainda mais drástica das minorias parlamentares, na medida em que escolherão a cúpula (Presidente e Relator), assim como terão mais depoimentos. Isso demonstra, num contexto jurídico similar e considerado avançado sob diversos aspectos, que defender mais prerrogativas às minorias parlamentares após a instalação das nossas CPIs não se trata de *tirar coelhos da cartola*, ou algo estapafúrdio, sem cabimento, mas de uma questão razoavelmente estabelecida, de maneiras diferentes, em vários ordenamentos, compreendida necessária ao desenvolvimento da fiscalização-investigação parlamentar.

977. Outro tema interessante é este: indicamos, a partir da empiria, que o caráter jurídico-político das CPIs determina uma conduta dos seus membros que será parcial, de defesa dos interesses ideológicos e de suas bases, e isso não representará uma inadequação. Acontece que a ausência de meios para as investigações da minoria acaba determinando uma *contaminação* da CPI como um todo por esta parcialidade e, em nossa concepção, a exigência constitucional imediata da apuração do fato determinado e, mediata, de apuração da responsabilidade civil e criminal, exigiria inflexão da CPI à maior imparcialidade possível. Em miúdos, a conduta dos parlamentares membros será parcial (e não há problema com isso), mas o desenvolvimento da CPI brasileira como um todo deve tender à imparcialidade e a investigações holísticas.

978. Mas a legislação portuguesa parece ir de encontro a isso na medida em que exigem na posse de seus membros uma declaração formal de inexistência de conflito de interesses em relação ao tema investigado, assim como o compromisso de isenção na averiguação dos fatos sujeitos a inquérito (art. 6º, 6). Por mais que a única certeza sobre uma declaração feita é a de

que ela poderá ser cumprida ou violada, essa norma parece conferir um certo manto de responsabilidade e temperança em relação aos parlamentares que compõem a CPI portuguesa, mas não temos posição formada quanto à compatibilidade de uma norma similar a esta no contexto brasileiro e, mesmo se afirmada, provavelmente se trataria de algo retórico em CPIs mais polêmicas em complexas.

979. Portanto, em relação às CPIs portuguesas, que parecem ter influenciado nalguma medida a redação da CF/1988, há evidentemente regulação infraconstitucional muito mais organizada e robusta do que ocorre no Brasil, com normas específicas a beneficiar as minorias nos Colegiados criados por esta, que muito poderiam, em nossa visão, aprimorar as CPIs brasileiras. Embora as normas expostas no Regimento da Assembleia da República sejam por nós consideradas superficiais e relativamente contraditórias, a LRJIP, objeto de sucessivas adaptações, traz um detalhamento muito maior, permite expressamente a autorregulação e traz avanços significativos, como Requerimentos de convocação ou de documentos vinculativos quando feitos pela minoria, e Presidente e Relator ligados à minoria, especificamente no caso das CPIs criadas a requerimento de um quinto.

980. Por derradeiro, acredita-se que um ponto negativo dos Colegiados portugueses é a eventual impossibilidade de as CPIs portuguesas tratarem de temas vinculados a investigações ou processos em curso noutras esferas, algo relativamente aceito no contexto brasileiro de CPIs independentes e autônomas; em nossa visão, isso seria um cerceamento indevido da prerrogativa de investigação-fiscalização do Parlamento e no caso brasileiro seria praticamente impossível diante da conformação de CPIs com fatos múltiplos, que podem envolver *v.g.* investigações diferentes em curso na Polícia Federal ou no Ministério Público. Outro ponto considerado ruim diz respeito à fixação de prazos muito breves de até 180 dias, prorrogáveis apenas por deliberação do Plenário da Casa por 30 dias, tão somente para tratar do Relatório Final. Tal prazo nos parece bastante exíguo, para além de ser inconstitucional; em nossa visão, qualquer alvedrio das maiorias sobre prorrogação de CPIs que já se constituam, como o caso português, a partir de uma minoria qualificada é um limitativo indevido à investigação-fiscalização parlamentar. Investigações mais complexas seriam inviabilizadas, colocando as CPIs em posição muito desprivilegiada em relação aos demais órgãos que investigam e, ainda, lembremo-nos que CPIs longas, como a da Pedofilia, tiveram resultados importantes que só foram possíveis diante da possibilidade de prorrogações sucessivas, desde que dentro da legislatura.

4.17. Uruguai

981. De acordo com a Constituição da República do Uruguai, as Câmaras da República detêm a prerrogativa de nomear CPIs - *comisiones parlamentarias de investigación* (art. 120). Não consta iniciativa minoritária, nem maior detalhamento, mas há prescrição, em benefício do contraditório e ampla defesa, nestes termos: *nenhuma investigação parlamentar (...) sobre irregularidades, omissões ou crimes será considerada concluída enquanto o funcionário acusado não puder apresentar sua defesa e exercer seu direito de defesa* (art. 66). Parece-nos uma boa norma porquanto houve casos (raros) em que determinado indivíduo buscava prestar esclarecimentos voluntariamente em reunião da CPI, para exercer a defesa, mas não era chamado - fato, aliás, plenamente justificado em comissões mais complexas e com agenda atribulada, mas que, em havendo norma constitucional a esse respeito, ter-se-ia mais força ao pleito individual³¹³.

982. No plano infraconstitucional, há a Lei nº 16.698/1995 sobre comissões parlamentares em geral, abarcando *Comissões (i) Permanentes, (ii) Especiais, (iii) de Investigação e (iv) Para fornecer dados com fins legislativos*. Certamente as CPIs uruguaias não tem poderes próprios de autoridade judicial, uma vez que seus poderes não podem ser *de natureza legislativa nem jurisdicional*, nem corresponder a *atribuições de outros Poderes e órgãos*, e, ainda, podem ser limitados pela Resolução criadora (art. 8). Em conexão com isso, ao delibar possíveis cometimentos de delitos, seu juízo será exclusivamente administrativo ou para *efetivar a responsabilidade político-penal dos funcionários passíveis de impeachment* (art. 13), nem podem atuar sobre matérias alheias à regulação legislativa ou à fiscalização do Legislativo (art. 14).

983. Podem ser designadas por Resolução de cada uma das Câmaras ou da Comissão Permanente (art. 9) e há certamente filtro indesejável às minorias, por um colegiado prévio - sua designação é precedida pela nomeação de uma *Comisión Preinvestigadora*, formada de acordo com a vontade do Presidente do Corpo, com proporcionalidade partidária possível. Ainda, a solicitação de investigação realizada pelos legisladores deve apresentar os motivos da petição e as denúncias relacionadas. Posteriormente, a comissão possui um prazo de 48 horas para informar a veracidade, seriedade e adequação da investigação (art. 10).

³¹³ Embora possa haver casos em que isso não consta documentado, verifica-se v.g., na CPI da Pandemia, ofício do Dep. Ricardo Barros para que fosse marcada data para seu comparecimento perante a comissão, para exercício do direito de defesa e esclarecimento pessoal, antes do início do recesso parlamentar de julho. O Dep. Ricardo Barros acabou sendo ouvido pela comissão em agosto (<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/1d041770-dd73-4c4f-8308-90e597e4599c>).

984. Devem ser integradas exclusivamente por legisladores, exceto se for preciso o apoio de pessoas externas e a indicação dos membros será realizada pelo Presidente do Corpo, com a proporcionalidade partidária possível. Em sentido diametralmente oposto à defesa das minorias parlamentares, os legisladores que apresentaram a denúncia não poderão fazer parte da investigação, entretanto, é lícito que acompanhem as atividades realizadas, salvo a avaliação dos relatórios (art. 11). Tais comissões podem investigar ilicitudes ou irregularidades, sendo ancilares à Casa no exercício dos *poderes jurídicos de controle administrativo ou à promoção de um processo de impeachment*, bem como reunir *informações sobre assuntos e questões em que não se presume a existência de ilicitudes ou irregularidades*, para legislar (art. 12).

985. Embora possam investigar atos do Executivo, admite-se que este Poder declare segredo sobre algumas matérias, a ser comunicado à comissão (art. 15). Há seriados limites prescritos às investigações que nos parecem tolher bastante a margem de atuação das CPIs uruguaias, fixados do art. 16 ao 27, constando norma que impossibilita investigação sobre pessoas de direito privado, embora cada Câmara possa criar Comissões com fins legislativos para analisar atividades privadas que afetem o interesse público (art. 26). Há possibilidade expressa de autorregulação (art. 30), normas sobre segredo sobre documentos (art. 31), assessoramento externo (art. 32), e direito assegurado de testemunha, assessor e mérito não dar conhecimento sobre atividades privadas ou familiares, nem informar contra estes (art. 34)

986. As pessoas indiciadas por supostos delitos deverão ser notificadas pessoalmente e terão o prazo de 20 dias corridos para apresentar sua defesa, podendo este prazo ser prorrogado por 10 dias, bem como será garantido o acesso aos antecedentes da investigação e a assistência por advogado (artigo 37).

987. Ademais, os indiciados poderão requerer diligência de provas, sendo passível de permissão da comissão, sem cabimento de recurso (artigo 38). Vale ressaltar que todo depoente possui o direito de ser acompanhado por advogado, tendo este a prerrogativa de uso da palavra durante o depoimento (artigo 39).

988. No campo regimental, o Regimento do Senado dispõe sobre as Comissões Investigadoras em seus art. 143 a 147, sem grandes novidades em relação à mencionada Lei, sendo este último digno de menção. Consta ali similarmente o direito dos imputados pelo Relatório Final das atividades da comissão serem notificados pessoalmente e com prazo de 20 dias para apresentar suas defesas, sendo possível prorrogar o prazo por mais 10 dias por solicitação expressa. Serão disponibilizados, durante o período de defesa, todos os antecedentes e conclusões da investigação, sem prejuízo de seu direito de assessoramento por advogados (art. 147).

989. Não há sorte diversa no Regimento da Câmara dos Representantes, com normas praticamente iguais às do Senado, desta vez nos art. 117 a 120.

990. Embora não haja normas que defendam alguma prerrogativa das minorias parlamentares nas CPIs uruguaias, tem-se certamente um diploma bem mais detalhado do que a nossa LCPI de 1952. Parece-nos, para além da ausência de uma iniciativa minoritária para a criação da CPI, as *Comissões Preinvestigadoras* e os diversos limites ao escopo investigativo seriam obstáculos relevantes ao direito das minorias se fossem transpostos ao contexto brasileiro. Um ponto positivo das CPIs uruguaias, que poderia ser eventualmente incorporado pelas CPIs nacionais, talvez seja a maior oportunidade de ampla defesa e contraditório aos envolvidos nas investigações, a partir do art. 66 da Constituição e nos termos dos mencionados art. 37 a 39 da Lei.

4.18. Venezuela

991. A Constituição da República Bolivariana da Venezuela prevê em seu texto a prerrogativa da Assembleia Nacional de nomear Comissões de caráter temporário para investigação e estudo, sendo as investigações realizadas de matérias competentes da Assembleia (art. 193). Todos os funcionários públicos estão obrigados, passíveis da aplicação de sanções, a comparecer para depoimento ou entrega de documentos a essas comissões. Esta obrigatoriedade também abarca os particulares, sendo respeitados seus direitos e garantias constitucionais (art. 233).

4.19. Outros Países Pesquisados

992. Da mesma maneira, foram pesquisadas as legislações da Bolívia, Colômbia, Equador, México, Nova Zelândia e Suriname.

993. Em suma, ao que nos parece, esses países não possuem legislações específicas sobre CPIs, inobstante possam tê-las mediante autorregulação eventualmente.

994. Deveras uma pesquisa em direito comparado como esta permitiria maior ampliação, com recurso mais detalhado às legislações, doutrina e jurisprudência pertinentes, entretanto tais avanços não foram possíveis diante das limitações do presente estudo.

5. TRÊS MISTÉRIOS DAS CPIS: INTEGRAÇÃO AO PROCESSO LEGISLATIVO, DIREITO DE MINORIA PARLAMENTAR EFÊMERO E PODER-DEVER SEMITÍPICO DO PARLAMENTO

5.1. Síntese

995. Em primeiro lugar, justifica-se a utilização do termo *mistério* para tratar das CPis: a escolha está ancorada na ideia de que há aspectos das CPis que permanecem ocultos ou pouco compreendidos, acessíveis apenas a um grupo restrito de iniciados na prática legislativa, a qual se buscou desenvolver nos capítulos anteriores. Esse saber, marcado pela experiência cotidiana do autor no Congresso Nacional, não é facilmente acessado por meio da doutrina ou da leitura fria dos regimentos. Paradoxalmente, é possível concluir que esses *mistérios* não estão propriamente ocultos, mas à vista de todos, ignorados pela força do hábito ou da conveniência institucional, v.g. uma certa negligência histórica com o próprio texto do artigo 58, §3º da CF/1988, bem como a naturalização das queixas recorrentes das minorias parlamentares sobre sua exclusão do processo investigativo.

996. No primeiro mistério, debate-se se as CPis integram ou não o processo legislativo. Embora sejam marcadamente mecanismos de fiscalização e investigação com poderes próprios, sua exclusão do conceito de processo legislativo decorre de uma equivocada interpretação restritiva do artigo 59 da CF/1988, fazendo com que não se lhes seja atraída a doutrina mais moderna de um devido processo legislativo, a qual busca resguardar direitos fundamentais na dimensão do Parlamento. Argumenta-se que as CPis devem ser compreendidas como parte de um microsistema legislativo especial, essencial à separação dos poderes e à tutela dos direitos fundamentais, sobretudo das minorias. Considerando que todo processo se reveste de uma função (constitucional) e de uma estrutura destinada ao cumprimento dessa função, no paradigma das CPis, a ausência de estrutura normativa adequada - ainda baseada em leis arcaicas - compromete o seu desempenho, tornando imperativa uma reforma estrutural que as alinhe à sua função constitucional, razão pela qual seria importante que todo o processo de uma CPI fosse orientado à sua função.

997. O segundo mistério trata da efemeridade do direito das minorias parlamentares no contexto das CPis. Embora a Constituição lhes reconheça esse direito como público subjetivo, garantido inclusive por jurisprudência firme do Supremo Tribunal Federal, tal direito perece rapidamente após a instalação da CPI. Isso porque, uma vez formada, a comissão passa a funcionar sob a lógica da maioria, que ocupa os cargos-chave, define a pauta e controla os meios materiais de investigação. O resultado é o esvaziamento das prerrogativas da minoria, que se vê incapaz de conduzir investigações efetivas. Com esse entendimento, o texto propõe que é

preciso reforçar as garantias às minorias ao longo de todo o funcionamento da CPI, e não apenas até sua instalação. Deve-se, com franqueza, admitir que as CPIs são hoje um direito de minoria parlamentar efêmero, uma vez que perece com a instalação: tendo as CPIs dois nascimentos (criação e instalação), é adequado consignar que também possuem duas *mortes*, uma vez que a CPI *constitucional* perece com a instalação, nascendo a CPI *infraconstitucional* *inconstitucional*, a qual, sobretudo se tangenciar temas políticos sensíveis e conflagrados, em grande medida não cumprirá o preceito constitucional. Haveria dois caminhos: reconhecer com franqueza esta efemeridade ou buscar transformar as CPIs, em seu funcionamento, num direito de minoria parlamentar perene.

998. O terceiro mistério aborda a natureza da atividade das CPIs como um poder-dever semitípico do Parlamento. A Constituição de 1988 impõe às CPIs a missão de investigar, inclusive crimes, não apenas como faculdade, mas como dever. Isso as diferencia das comissões permanentes, ligadas à fiscalização. No entanto, esse papel investigativo, especialmente em temas criminais, ainda não é plenamente reconhecido nem regulado. A insuficiência normativa, aliada à carência de meios materiais, compromete a eficácia das CPIs e coloca em xeque sua legitimidade constitucional. A superação desse quadro exige não apenas o reconhecimento das CPIs como entidades investigativas sofisticadas, mas também a criação de uma infraestrutura permanente que as habilite, de servidores e materiais, a cumprir essa função.

999. Ao fim, o capítulo defende que compreender as CPIs como instituições dotadas de um poder-dever semitípico - e não como agrupamentos voláteis de parlamentares - impõe uma mudança de paradigma. Essa nova concepção exige cooperação entre seus membros, respeito ao contraditório e ampla defesa, valorização do papel dos advogados e adoção de normas específicas para seu funcionamento. Em suma, a consolidação das CPIs como instrumentos democráticos plenos depende de uma reforma estrutural que as retire do limbo jurídico-político em que se encontram e as eleve à altura de sua missão constitucional.

5.2. Por que falamos em *mistérios*?

1000. No dicionário, mistério corresponde a tudo cuja causa é oculta, desconhecida, incompreensível, inexplicável; enigma; o que não deve ser dito; confidência, segredo³¹⁴.

³¹⁴ <https://www.dicio.com.br/misterio/>

1001. Na etimologia, a palavra é grega – *mystérion* –, derivada de *mystes* (*iniciado*) e dos verbos *myeo* (*iniciar*) e *myo* (*fechar*)³¹⁵, está normalmente ligada a *rituais secretos, iniciáticos* ou a *verdades religiosas ou místicas*.

1002. Conquanto certamente não haja uma pretensão deste pesquisador em *se vender* como único dono de uma *verdade mística* ou de conduzir o leitor a um ritual secreto, iniciático ou religioso, a palavra *mistério* foi por nós considerada a mais adequada dentre tantas outras pensadas para dar título ao presente Capítulo.

1003. Isso se deve a duas razões. Primeira delas: o conhecimento a respeito do que chamamos de *mistérios* ligados às CPIs, relevante à pesquisa, de certa forma decorre de anos de estudo a respeito das normas que (des)governam³¹⁶ esses Colegiados, mas principalmente se deve à convivência diuturna na *práxis* de diversas CPIs do Senado Federal e do Congresso Nacional por este pesquisador. A praxe legislativa, num terreno majoritariamente político, acaba se sobrepondo algumas vezes à primeira interpretação que poderia se dar aos Regimentos, de modo que a apreensão do conhecimento sobre o funcionamento real de uma CPI requer muita observação, para identificar padrões e diferenças, e os contextos em que as normas jurídicas são aplicadas a estes Colegiados.

1004. E é com esse entendimento que se trata de um saber relativamente *misterioso*, uma vez que acaba se tornando, de certa forma, secreto e restrito a um pequeno grupo de Parlamentares, servidores ou jornalistas experientes em CPIs. Mas essa perspectiva - das vísceras de uma CPI - consideramos ser essencial para que se compreenda hoje o que essas CPIs federais são e como elas funcionam.

1005. Por essa razão, os capítulos anteriores a respeito dos paradigmas são considerados por nós obrigatórios: não só buscaram trazer algumas linhas a respeito do conhecimento posto tangencial às CPIs (constitucional, infraconstitucional e algo de direito comparado), mas principalmente *iniciar* o leitor quanto ao seu funcionamento prático, expondo, na medida do possível, os meandros regimentais, algo que normalmente não se encontra em livros ou artigos científicos sobre as CPIs.

1006. Se a primeira razão para usarmos a palavra *mistério* se refere à necessidade de alguma *iniciação* para que o leitor possa acessar algo relativamente secreto, a segunda razão é justamente o oposto.

³¹⁵ <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/morph?l=musth%2Frion&la=greek>

³¹⁶ Fala-se em *desgoverno* diante do quadro caótico que tentamos esboçar ao lidar com a regulação infraconstitucional normalmente aplicável às CPIs.

1007. Um mistério não necessariamente está guardado nas profundezas, como algo oculto ou secreto; muitas vezes pode estar *debaixo do nosso próprio nariz* ou ser como uma trave diante dos nossos olhos, algo que só não é visto por uma estranha incapacidade nossa de não (querer) ver o que está exatamente diante de nós. E com esse entendimento a compreensão desses mistérios requer alguma dose de sinceridade e humildade em reconhecer *v.g.* que nos acostumamos a ignorar uma parte essencial do art. 58, §3º, da CF/1988, há tantos anos diante de nós, tornando-a letra morta ou considerando que o Constituinte se equivocou. Ou que tenhamos nos anestesiado depois de tanto ouvir as reclamações das minorias parlamentares, de variados matizes políticos, nas televisões, em rede nacional, e em seus Votos em Separado, gritando por não conseguir investigar ou obter informações, documentos e depoimentos de que necessitam – essas próprias minorias, aliás, a despeito do *berreiro*, aparentemente conformadas com o *status quo*.

1008. No Desenvolvimento, acentuamos que o grande paradoxo das CPIs corresponde a estas serem reconhecidas como um direito público subjetivo de minoria parlamentar principalmente a partir de 2006 mas, no seu efetivo funcionamento, revelarem-se órgãos absolutamente colonizados pelas maiorias parlamentares.

1009. Todavia, na realidade, ainda que consideremos tal paradoxo (investigado no *Mistério nº 2*) o mais importante nas CPIs, gérmen talvez da maior dos desafios por elas enfrentados, não é este o único paradoxo que há nesses Colegiados.

1010. Deveras cada um dos mistérios tratados no presente capítulo encerra dentro de si, igualmente, um paradoxo. No mistério nº 1, verifica-se que as CPIs não têm sido consideradas parte do processo legislativo e, ainda que reguladas subsidiariamente pelo CPP, não são igualmente consideradas parte do processo penal. São parte do que, afinal? Ninguém traz as respostas.

1011. Paradoxalmente, noutro turno, a maioria das normas aplicáveis sobre CPIs não são específicas, mas regramentos de processo legislativo a respeito de comissões e do plenário que passam a ser adaptados ao contexto de uma CPI, ou do processo penal. Assim, configuram-se no direito processual como uma espécie de *Patinho Feio* do Congresso Nacional, um corpo estranho sobre o qual nenhum dos processos - legislativo ou penal - quer lhes assumir a paternidade. E é uma incógnita se algum dia virão a se tornar cisnes, mormente diante do esforço hercúleo que requerem as mudanças de Regimento, especialmente sobre CPIs.

1012. Em relação ao Mistério nº 3, quanto a considerarmos uma investigação, dever-se-ia tratar de algo óbvio, diante da parte final do art. 58, §3º da CF/1988. O paradoxo parece residir nas tensões entre (i) a referência expressa pela norma constitucional à promoção de

responsabilidade civil e criminal, algo sem paralelo noutras Constituições democráticas; (ii) a relutância em se afirmar categoricamente que as CPIs realizam investigações (inclusive de natureza criminal), da qual derivam tentativas de colar a utilidade de tais investigações exclusivamente à necessidade que o Parlamento legisle sobre o assunto; e (iii) a confusão em relações a fiscalizar e investigar, bem como se tudo o que corresponde a *investigar* é atividade típica do Legislativo. Em síntese, a CF/1988 dita que (expressamente) as Polícias e (implicitamente) o Ministério Público, e que as CPIs investigam (porquanto a melhor forma de promoção, mediata, de *responsabilidade criminal* é uma investigação criminal, para além da regulação subsidiária pelo CPP e do próprio nome *inquérito*). Mas a doutrina tende a confundir fiscalização e investigação, a negar que as CPIs realizem investigações criminais e a afirma-las como mero exercício de uma competência típica.

5.3. Mistério nº 1 – As CPIs como Parte Integrante do Processo Legislativo

1013. Ao mesmo tempo em que há (i) movimentos doutrinários nas disciplinas de processo de um modo geral e, em especial, no processo civil, que buscam conformar tais regências à CF/1988 e (ii) um desenvolvimento de doutrina mais pujante a respeito do que se tem classificado como *devido processo legislativo*³¹⁷ - um conjunto de normas a respeito da produção das leis vocacionado à tutela de direitos fundamentais -, as CPIs parecem ter sido até o presente momento sumariamente, no mínimo, omitidas (para não dizermos *excluídas*), do que se compreende como processo legislativo. Talvez isso se deva a uma interpretação estreita (e equivocada) do art. 59 da CF/1988 - *o processo legislativo compreende (...)*. Já ponderamos que a CF/1988 é inclusivista; se o processo legislativo *compreende* determinadas ações, não significa dizer que o processo legislativo *é* somente tais ações.

1014. Em nossa visão, o processo legislativo descrito pela CF/1988 deve assimilar uma perspectiva inclusivista e ampliada, a compreender não só a elaboração das Leis, mas toda a regulação dos iteres dos membros do Parlamento no exercício das funções constitucionais do Legislativo: legislar, fiscalizar e investigar (inclusive em sua dimensão de *poder-dever*

³¹⁷ Dierle José Nunes e Flaviane de Magalhães Barros, tratar do *devido processo legislativo*, sustentam que reformas processuais macroestruturais *exigem mais que a atuação das diversas fases do processo legislativo que começam com o Projeto de Lei*, mas deveriam contar com diversas fases (i) diagnóstico prévio; (ii) definição dos parâmetros da reforma e a constituição de uma comissão de juristas, com a participação da sociedade civil organizada antes e, especialmente, (iii) depois da confecção de um anteprojeto; (iv) o início do que efetivamente chamam de processo legislativo; (v) *vacatio legis*; e (v) entrada em vigor da novel norma³¹⁷.

semitípico abordada na seção adiante a tratar do Mistério nº 3). Evidentemente que v.g. a normatização dos reembolsos de combustível e despesas com alimentação dos Parlamentares não se trata de processo legislativo, mas de questões administrativas inerentes a qualquer órgão da Administração, mas extirpar do conceito de *processo legislativo* a atividade das CPIs, fundamentais ao sistema de feios e contrapesos, ao equilíbrio e à independência e harmonia entre os Poderes da República, parece-nos absolutamente disparatado. Ainda que as CPIs possam integrar um processo legislativo especial, sujeito inclusive à aplicação subsidiária de normas do processo penal, é inegável que tais Colegiados são essenciais para a manutenção de um Parlamento independente e, por via oblíqua, do próprio Estado Democrático de Direito.

1015. É claro que trazer as CPIs para dentro do processo legislativo poderia, em certa medida, significar que elas *peguem carona* em todo esse arcabouço doutrinário que tem problematizado a separação dogmática entre direito material e processual, e preconizado a necessidade de as normas de processo serem reformadas em sua essência, para que se adequem ao novo panorama trazido pela CF/1988. Uma forma simples de fazer tal incorporação seria *tomar o atalho* de que as CPIs cumprem um *propósito legislativo* e ao cabo de seus trabalhos apresentam projetos de lei que, por sua vez, integram o processo legislativo em razão da norma explícita constitucional insculpida no mencionado art. 59. Pronto, se as CPIs podem apresentar projetos e se os projetos integram o processo legislativo expressamente, estaria solucionada a integração destas ao processo legislativo. Contudo, ainda que esse seja o caminho mais rápido, não é o caminho correto: demonstramos que as CPIs brasileiras vão muito além de uma pretensão dos Parlamentares de elaborar nova legislação, mas ligam-se umbilicalmente à apuração do fato determinado e a um fim, mediato, de promoção de responsabilidade civil e criminal *ex vi* a previsão constitucional expressa.

1016. Mas incorporar as CPIs ao conceito de processo legislativo não resulta de mera pretensão desse *free riding*, para absorver às CPIs essas noções que têm sido formuladas nas disciplinas de processo e do conceito de devido processo legislativo. Tal incorporação, em verdade, resulta dessas questões elementares, principalmente relacionadas à função que as comissões de investigação possuem na tutela da separação e harmonia entre o Legislativo os demais Poderes da República.

1017. Márcia Prates, Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados, talvez tenha sido uma das únicas pesquisadoras a endereçar esse assunto da integração das CPIs ao processo legislativo, como um *processo legislativo especialíssimo*, considerando que o art. 59 não traria uma enumeração exaustiva:

O simples fato de chamarmos a CPI de Inquérito Parlamentar não lhe retira a condição de ter natureza jurídica de processo legislativo especial. O que ocorre é que a finalidade da CPI é uma investigação, mas o modo como essa investigação é feita segue um **processo legislativo especialíssimo**.³¹⁸

1018. Traçando um paralelo entre as CPIs e o Processo Civil, Prates informa-nos que (i) o fluxo de uma CPI compreenderia as etapas de ato gerador, ato instituidor, atos investigatórios e provimento legislativo final; (ii) seus pressupostos processuais de validade (a) subjetivos seriam a constituição regular da comissão e o fato determinado, e (b) objetivos seriam a observação da forma legal e regimental, a realização da investigação e o cumprimento de objetivos constitucionais; (iii) suas condições de atingimento do Relatório Final seriam a possibilidade da investigação, legitimidade da manifestação da CPI e o atendimento do interesse público; (iv) os requisitos do Relatório Final seriam o cumprimento da função constitucional, a fundamentação na investigação havida e o seguimento dos princípios constitucionais e regimentais sobre decisões legislativas em geral.

1019. Além de Prates, João Bonumá, em 1946, ressaltava um certo liame entre o processo judicial e o legislativo nestes termos:

Tudo isso forma um conjunto sistemático de atos tendentes à consecução do mesmo fim, que se chama processo. Esse complexo de atividades é, até certo ponto, semelhante ao que se desenvolve no exercício da função legislativa. **A formulação da lei também pressupõe o exame prévio de interesses, de idéias, de condições econômicas, sociais e culturais da coletividade, em determinado momento de sua vida.** A diferença está, como ficou dito atrás, na posição em que se encontram e nas finalidades a que visam o legislador e o juiz. Mas, tanto o processo legislativo como judicial exigem uma atividade complexa e preordenada, capaz de lhes assegurar a proficuidade do resultado a que tendem.³¹⁹

1020. Mais recentemente, em profícuo estudo acerca do devido processo legislativo, Victor Marcel Pinheiro, embora tenha adotado um conceito *minimalista* de processo legislativo adstrito ao teor do art. 59 da CF/1988,³²⁰ sustenta uma aproximação dogmática este processo e a teoria geral do processo,³²¹ assim como a insuficiência da regra da maioria como seu fundamento³²². Para o referenciado doutrinador, o devido processo legislativo sujeita-se aos princípios estruturantes da igualdade política, participação social, publicidade, deliberação e eficiência.³²³ Quanto à igualdade política, a regra da maioria não será, por si, fundamento do

³¹⁸ PRATES, **Processo legislativo especial de comissões parlamentares de inquérito: fatores de decisão**.

³¹⁹ BONUMÁ, João, *Direito Processual Civil*, São Paulo: Saraiva, 1946, p. 10.

³²⁰ *Ibid.*, p. 6.

³²¹ PINHEIRO, Victor Marcel, **DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO** *Elaboração das leis e seu controle judicial na democracia brasileira*, Rio de Janeiro, RJ: Agz Holding Ltda., 2023, p. 72.

³²² *Ibid.*, p. 66.

³²³ *Ibid.*, p. 79.

processo legislativo, mas se trata de distribuir competências entre maiorias e minorias (inclusive mediante regras de supermaioria e subminorias) para que ambas possam influenciar o processo legislativo, sem a concessão de poderes exacerbados que impliquem em distorção no processo legislativo.³²⁴ O princípio da deliberação refere-se à *apresentação de argumentos de natureza pública capazes de justificar as principais modificações normativas*.

1021. Todo processo volta-se à tutela de direitos fundamentais e o paradigma das decisões do Supremo Tribunal Federal acerca das CPIs faz com que consideremos razoável supor que as CPIs se destinam à tutela de um direito fundamental detido pelas minorias parlamentares concernente em investigar os fatos determinados, inclusive, mas não se limitando, os atos de governos e assuntos de interesse público, com fulcro no art. 58, §3º, da CF/1988.

1022. Com esse entendimento, embora formuladas no contexto próprio do Processo Civil, a defesa do Prof. Benedito Cerezzo Pereira Filho é amplamente transplantável ao objeto deste estudo:

(...) não se admite, portanto, que um direito fundamental, e a tutela jurisdicional adequada é um direito fundamental, fique sem proteção a pretexto de não se ter uma legislação processual própria para aquele caso específico levado a juízo.³²⁵

1023. As CPIs têm tido legislação processual própria para o seu caso específico, protegendo esse direito fundamental de oposição?

1024. O paradigma infraconstitucional retratado no Capítulo nº 3, sem sombra de dúvidas, traz a resposta negativa, assim como a disparidade entre as nossas CPIs e as regulações infraconstitucionais v.g. de Portugal, Alemanha e Coréia do Sul retratadas no Capítulo nº 4.

1025. As CPIs, em nossa percepção, inserem-se num microsistema de processo legislativo cuja *função* precípua corresponde ao resguardo do direito titularizado pelas minorias parlamentares de fiscalizar e investigar. Se a *função* é esta, toda a *estrutura* tem de se lhe adaptar. Todavia, em realidade, temos as CPIs governadas por uma *estrutura* antiga, ultrapassada e carcomida, por normas das décadas de 1950 e 1970, alheias à sua *função* prescrita pela CF/1988.

1026. A esse respeito, lapidares são os ensinamentos do grande mestre Ovidio Baptista, quanto à incompatibilidade entre a estrutura e a função do processo, plenamente transplantáveis ao panorama evidenciado em nossas CPIs federais:

³²⁴ *Ibid.*, p. 132.

³²⁵ CEREZZO, Benedito; MORAES, Daniela, A tutela dos direitos e a remodelação do papel reservado ao juiz como corolário principiológico do acesso à justiça, **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, v. 17, n. 1, p. 33–56, 2012.

O Direito tornou-se uma função de outros interesses, sejam políticos ou econômicos. Porém, de qualquer modo, são interesses estranhos à ideia de Justiça. No fundo, esta consequência não é mais do que um braço do individualismo pragmático que constitui a essência da ideologia moderna, que, de um modo ou de outro, nos governa.

(...) **O Poder Judiciário funciona satisfatoriamente bem em nosso país**. Os problemas da Justiça **são estruturais, não funcionais**. Ele atende rigorosamente bem ao modelo que o concebeu. Afinal, **o resultado decorre de uma deficiência funcional do sistema, ou será produto de contingências estruturais?** Ele simplesmente não funciona bem, ou faltam-lhe condições estruturais para funcionar melhor? O problema, sem dúvida, **não é funcional**.

Para quem visualiza o sistema pela perspectiva de um operador forense, **seu funcionamento não se mostra apenas insatisfatório, mas assustador**.

(...) **Há cinquenta anos discute-se a "urgente" necessidade de reformas estruturais** em nosso país, chegando-se à unanimidade de consenso de que realmente se tornaram urgentes as reformas política, tributária, universitária, judiciária e previdenciária, para citar aquelas que aparecem quotidianamente na mídia.

Mesmo assim, mesmo que todos reconheçam a urgência de promoverem essas reformas, **o Brasil segue imperturbável o seu curso, incapaz de mover-se, para fazer aquilo que, com tanta eloquência, sabe dizer**.

Nestas circunstâncias, de nada valerá substituir o motorista. A estrutura do "veículo" (...) foi ultrapassada pela História.

Sua velocidade ficou aquém das expectativas contemporâneas, geradas pela globalização, sempre tangida pela urgência, quando não pelas soluções que eliminem definitivamente o tempo.

Por mais que se preparem e aperfeiçoem os motoristas, **esse veículo obsoleto não responderá às exigências do novo milênio**.

É necessário ter em conta que a sociedade contemporânea – feita de contrastes e conflitos – não passa de um simples "aglomerado humano", oposto à sociedade europeia do século XIX.

De nada valerão as tentativas de melhorar o funcionamento do sistema.

Ele funciona muito bem, segundo o projeto que o concebeu. Faz o possível e, às vezes, o que parecia impossível.

(...) A tarefa exige que sejam exorcizadas **ideias e instituições tornadas relíquias ideológicas, que a História há muito superou**.³²⁶

1027. Portanto, as CPIs são efetivamente parte do processo legislativo, e parte de um microsistema de processo legislativo conformado pelo art. 58, §3º, da CF/1988, cuja *função* corresponde primordialmente à tutela de um direito público subjetivo das minorias parlamentares investigarem e fiscalizarem. Toda a *estrutura* deste *processo legislativo especial* deveria estar plenamente alinhada com o cumprimento desta *função*, contudo o que se verifica na prática é que tais normas (des)estruturantes caminham justamente no sentido oposto, privilegiando indistintamente os interesses das majorias parlamentares, em detrimento das minorias. Nesse contexto, é impossível defender que as CPIs atuais têm cumprido o que se

³²⁶ As razões da crise do processo na teoria de Ovídio Baptista da Silva, [s.l.]: Educus, 2018.

chama devido processo legislativo, essa orientação à tutela de direitos fundamentais baseada em pressupostos de boa-fé e transparência.

1028. Considerando que as CPIs integram o processo legislativo e há este flagrante e grave desalinhamento entre a sua *estrutura* normativa e a sua *função* constitucional, não é possível que se façam mudanças somente superficiais, cosméticas, que não consigam afetar a sua *estrutura*. Todo este quadro leva-nos à conclusão de que não nos resta outro caminho que não seja defender a urgência de que as nossas CPIs passem por reformas *estruturais* a fim de que se conformem ao devido processo legislativo, à sua *função* constitucional e, especialmente, à tutela do mencionado direito público subjetivo das minorias parlamentares.

5.4. Mistério nº 2 - As CPIs como Direito da Minoria Parlamentar Efêmero

1029. Se há uma certeza a respeito das CPIs relativamente à sua normatização pela CF/1988 é que são consideradas **direito das minorias parlamentares**, constando na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal diversas expressões elogiosas e marcantes sobre esses Colegiados, a maioria delas cunhadas a partir da arguta percepção do Min. Celso de Mello, que muito antes de ser Ministro já escrevera primorosamente a seu respeito, talvez um dos maiores defensores destes Colegiados no Brasil enquanto um direito das minorias parlamentares fundamental à nossa Democracia.

1030. Deveras a CPI parece ser um dos institutos mais elogiados na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o que se revela de expressões como (i) *tão prestigiosa como o Congresso*³²⁷; (ii) *longa manus do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem*;³²⁸ (iii) *mecanismo essencial do sistema de checks-and-counterchecks adotado pela Constituição Federal de 1988*;³²⁹ (iv) *direito de oposição*;³³⁰ (v) *prerrogativa das minorias parlamentares*;³³¹ (vi) *expressão do postulado democrático*;³³² (vii) *direito impregnado de estatura constitucional*;³³³ (viii) *direito insuprimível dos cidadãos da República, de quem não pode ser subtraído o conhecimento da verdade e o pleno esclarecimento dos fatos que tanto prejudicam*

³²⁷ RHC 32.678, rel. min. Mário Guimarães, julgamento em 5-8-1953.

³²⁸ (MS 23.452, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-1999, Plenário, DJ de 12-5-2000.) No mesmo sentido: HC 71.039, rel. min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-1994, Plenário, DJ de 6-12-1996

³²⁹ ACO 730, rel. min. Joaquim Barbosa, julgamento em 22-9-2004, Plenário, DJ de 11-11-2005

³³⁰ MS 24.831, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-2005, Plenário, DJ 4-8-2006

³³¹ Idem

³³² Idem

³³³ Idem

os superiores interesses da coletividade³³⁴; (viii) garantia das minorias de observância compulsória pelos estados-membros;³³⁵ (ix) verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares³³⁶; (x) direito público subjetivo;³³⁷ (xi) essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares; (xii) instrumento mais expressivo de concretização do relevantíssimo encargo constitucional de investigar³³⁸; e (xiii) prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos)³³⁹. Evidentemente é difícil demonstrar qual seria o ente mais elogiado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas é inegável que esse conjunto de caracterizadores das CPIs denotam a sua relevância no contexto democrático enquanto protetoras do direito das minorias parlamentares, do Parlamento e do Estado como um todo.

1031. Concordamos com todas essas expressões, à vista que as CPIs possuem realmente importância singular no jogo democrático e enquanto mecanismo de freios e contrapesos. Mas, sem prejuízo desse papel fundamental das CPIs, é necessário agregar a esse direito das minorias parlamentares, como o seu aspecto misterioso, infelizmente, a *efemeridade*.

1032. Não que esse direito público subjetivo da minoria parlamentar deva ser efêmero a partir da nossa Constituição, mas a empiria nos revela que este é efetivamente um direito efêmero.

1033. Em nossa visão isso provavelmente se relaciona ao descolamento importante entre a regência constitucional e infraconstitucional CPIs, algo notado constantemente por seus Membros³⁴⁰ mas raramente verificado na doutrina especializada³⁴¹.

1034. No dicionário, efêmero é aquilo de curta duração, breve, transitório, temporário ou momentâneo³⁴².

1035. Na etimologia, a palavra deriva do grego *efhemeros*, da junção dos elementos *epi* (sobre, acima de, para) e *hemera* (dia), incorporando a noção daquilo que vive apenas um dia, para o dia, ou de morte no mesmo dia.

1036. Esta palavra em nossa concepção é aquela que melhor reflete a qualificação necessária e sincera ao direito das minorias parlamentares em uma CPI federal, porque toda a potência

³³⁴ MS 26.441-MC, rel. min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 29-3-2007, DJ de 9-4-2007.

³³⁵ ADI 3.619, rel. min. Eros Grau, julgamento em 1º-8-2006, Plenário, DJ de 20-4-2007

³³⁶ MS 26.441, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 25-4-2007, Plenário, DJE de 18-12-2009

³³⁷ Idem.

³³⁸ Idem.

³³⁹ Idem.

³⁴⁰ A esse respeito vide Votos em Separado que foram apresentados nos parágrafos 41 e seguintes (p. 23), relativos ao Cap 1, sobre o diagnóstico.

³⁴¹ Cf. parágrafo 205, p. 58, em diante.

³⁴² <https://www.dicio.com.br/efemero/>

desses colegiados enquanto guardiões de um direito de minoria, na prática, traduz-se em algo breve, precário, pouco duradouro; um direito que *vive* até a instalação³⁴³, *morre* com ela.

1037. Anteriormente, defendeu-se que a CPI possui dois nascimentos: o primeiro, na leitura e publicação do requerimento germinal, demarcatória do que se chama *criação*; o segundo, em sua primeira reunião, demarcatória do que se chama *instalação*.

1038. Nesta seção, pretendemos expandir esse raciocínio. A qualificação de *efêmero* permite-nos concluir que, além dos dois nascimentos, a CPI apresenta o que consideramos ser duas mortes: a *CPI da CF/1988* ou *CPI Constitucional* - cujo principal substrato constitui-se num direito democrático e de minoria, afirmado num Brasil Pós-Ditatorial e sedento por mais direitos e pluralismo político - *morre* com a sua instalação.

1039. Essa primeira morte representa igualmente o seu renascimento, mas nada alvissareiro - não com a perfeição e a pureza de uma *Fênix*, mas como uma CPI (permita-nos), em alguma medida, *Morta-Viva*.

1040. Isso porque, desta instalação, nasce a *CPI Infraconstitucional* (a qual nos parece, ao menos em parte, inconstitucional), com traços desta *CPI Morta-Viva* - precários, deformados e decadentes - cuja regência por Leis anacrônicas (de 1952 e 1970) permite que se opere uma verdadeira censura³⁴⁴ dos minoritários pelos majoritários. Trata-se de uma CPI que pode ser facilmente manipulada pelas maiorias, sufocando, com grande desprezo e muito sucesso, as posições divergentes, principalmente porque, diante de um poder imperial do Presidente e do consenso majoritário como regra de ouro, os grupos minoritários não conseguirão obter os meios, documentos e depoimentos de seu interesse para investigar.

1041. A segunda morte de uma CPI seria aquela que já conhecíamos, dessarte não misteriosa, pelo excesso de prazo ou pela aprovação do Relatório Final. É igualmente uma morte dolorosa porquanto normalmente um Relatório Final desprezará as opiniões divergentes tanto quanto forem desnecessárias à sua aprovação.

³⁴³ E esse período que medeia a criação e a instalação de uma CPI tende a ser relativamente curto, mormente após o forte posicionamento do Supremo Tribunal Federal ao afirmar esse direito de minoria parlamentar, a envolver a indicação e a designação da maioria de seus membros, equivalendo à metáfora de *um dia* deste vocábulo de origem grega.

³⁴⁴ Fala-se em censura uma vez que se compreende que a espinha dorsal numa CPI são os Requerimentos, os quais refletem os desejos e a expressão da vontade de seus membros quanto aos rumos das investigações. Requerimentos - se forem razoáveis e pertinentes ao fato determinado - não pautados ou rejeitados, em nossa visão, traduzem uma espécie de censura na medida em que se tolhe o Parlamentar da expressão (e concretização) de sua vontade legítima. Isso não significa dizer que todo Requerimento no Parlamento não comportaria recusa ou reprovação. Mas, dentro do contexto de uma CPI, cujo objeto constitui investigar o fato determinado, aspecto melhor desenvolvido ao tratarmos do *segundo mistério*, trata-se de uma censura grave, pois obsta o cumprimento do mister constitucional deste Colegiado.

1042. Logo, o presente estudo pretende criar algumas condições, ainda que muito preliminarmente, para que a *CPI Constitucional* não morra assim tão cedo, com a instalação, mas que remanesça mais hígida ao longo do funcionamento efetivo do inquérito parlamentar, não sendo substituída por esta *CPI Morta-Viva* que, a despeito de sua infraconstitucionalidade e obsolescência, tem vencido, no campo da proteção das minorias parlamentares, todas as batalhas que até agora travou com a *CPI Constitucional*.

1043. A ideia de que as CPIs seriam um direito público subjetivo de minoria parlamentar é desenvolvida a partir da CF/1988, muito mais expressivamente em julgados de 2006 a 2008, mas compreendemos que esteve entre nós presente desde CF/1934, inspirada na Constituição de Weimar, na medida em esta determinava o inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados por manifestação da *terça parte* daquela Casa. Essa minoria qualificada de 1/3 (um terço) jamais foi alterada, mesmo quando democracias já estabelecem quóruns mais inclusivos, de 1/4 (Alemanha) ou 1/5 (Portugal).

1044. Assim, esse viés minoritário das CPIs, apesar de constar nas Constituições brasileiras desde 1934, somente se desenvolveu com maior pujança 72 anos depois (de 2006 a 2008), afirmando-se por meio de importantes precedentes do Supremo Tribunal Federal que finalmente ligaram de forma expressa e definitiva as minorias parlamentares às CPIs. Isso nos revela que mudanças mais substantivas a respeito da compreensão de qualquer tema jurídico (o tema das CPIs incluso) podem realmente levar bastante tempo, de modo que os defensores de novas ideias não devem esmorecer diante das opiniões contrárias, nem abalar a sua nova concepção científica, desde que esta tenha resultado de uma reflexão profunda e constantemente coteje os demais pontos de vista. Hoje uma concepção jurídica, sob muitos aspectos, poderá parecer nova, diferente, *estranha*, inadequada, utópica ou inaplicável, mas *amanhã* (ou seja, talvez muitos anos depois) poderá ser considerada correta e será inconcebível a forma como se agia no passado. Atualmente parece impossível conceber as CPIs dissociadas de seu viés minoritário, mas até agora não se verifica grande propagação dessa ideia em seu funcionamento efetivo.

1045. Em 1934, quando a rigor esse viés minoritário das *comissões de investigação* foi introduzido no ordenamento, seriam elas compreendidas da mesma forma como são hoje, com seus direitos e deveres? Certamente não.

1046. Logo, em relação à pesquisa jurídica (e a esta pesquisa jurídica), as opiniões divergentes (ainda que majoritárias) devem ser relevadas e compreendidas pelo pesquisador como chances de reflexão e aprimoramento teórico-científico, mas jamais se deve, acriticamente, somente em razão do *peso do nome* de quem as carrega ou da intensidade com que as vocifera, modificar o

que se pensa a respeito do tema pesquisado se tais posições não trouxerem qualquer razão jurídica suficiente para tanto.

1047. Feito esse breve adendo, a doutrina de Eduardo Bim, em interessante estudo a respeito da função constitucional das CPIs, ao analisar a (inconstitucional) norma do RICD limitativa da quantidade de CPIs, assim conclui quanto a esta perspectiva de direito de minoria parlamentar:

A outra conclusão não se pode chegar, tendo em vista nosso direito positivo. A Constituição de 1988 possibilita a criação de CPI por um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, o que demonstra a desnecessidade da presença da maioria para deflagrar tal processo.

Embora nossa Constituição, por prever referido quórum, **não seja tão a favor das minorias (fundamentais em sistemas democráticos) quanto a Lei Fundamental de Bonn (1/4 dos membros)**, não há como negar.

(...) defendemos a inconstitucionalidade do artigo 35, § 4º, do Regimento da Câmara dos Deputados. (...)

Infelizmente o STF, em um típico caso de interpretação retrospectiva (BARROSO, 2003, p. 71), entendeu tal norma constitucional, uma vez que ela é disciplinadora do funcionamento da Câmara dos Deputados (ADIn 1.635/DF, rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 19/10/2000). **Tal decisão baseou-se em uma interpretação retrospectiva porque encarou o presente (CF/88) com os olhos no passado (CF/69), ignorando o importante papel que as minorias desempenham nas democracias.**

Correta a ponderação de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves de que, **quando o Parlamento se autolimita, o que se dá através de normas aprovadas pela maioria, os direitos da minoria podem restar prejudicados. Se tal acontecer, a norma regimental terá ultrapassado seu espaço constitucional.** Daí nossas ressalvas quanto a constitucionalidade de disposições como a que limita a quantidade de Comissões de Inquérito (Regimento da Câmara dos Deputados, art. 35, §4º) e a que não permite a investigação sobre certos assuntos (Regimento do Senado, art. 146). (Grifou-se)³⁴⁵

1048. A proteção às minorias parlamentares talvez encontre o seu coroamento no Mandado de Segurança nº 24.831, de relatoria do Min. Celso de Mello, julgado em 22/06/2005, no contexto da CPI dos Bingos, a qual não se instalava porquanto as lideranças partidárias deixavam de indicar os seus membros, uma comum tática adotada pelas maiorias para obstem as CPIs. O Presidente do Senado Federal declarava-se de mãos atadas porque o RISF não contemplava norma similar ao art. 28, §1º, do RICD (dever de o Presidente indicar membros das Comissões caso as lideranças não o fizessem no prazo de 5 sessões).

1049. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo que as CPIs constituem uma prerrogativa das minorias parlamentares, compreendeu que as maiorias não poderiam impedir

³⁴⁵ BIM, Eduardo Fortunato, A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito: instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade, **Revista de informação legislativa**, v. 42, n. 165, p. 107–121, 2005.

o exercício de seu direito constitucional à instalação, determinando que fosse aplicado analogicamente pelo Presidente do Senado Federal o art. 28, §1º, do RICD:

Criação de CPI: requisitos constitucionais. O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas também o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela CF. O direito de investigar – que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) – tem, no inquérito parlamentar, **o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas Legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa Legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da CPI. Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da CPI, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao presidente da Casa Legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 – RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada CPI (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. (...) Legitimidade passiva ad causam do presidente do Senado Federal – autoridade dotada de poderes para viabilizar a composição das CPIs. [MS 24.831, rel. min. Celso de Mello, j. 22-6-2005, P, DJ de 4-8-2006. [MC no MS 2489/DF ref. CPI Bingos (2004)]**

1050. Trata-se de decisão fundamental e já bastante debatida; Marcos Evandro Cardoso Santi lembra-nos que essa histórica e paradigmática decisão do STF seguramente representou o sucesso da linha sustentada pelos Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence nos julgamentos anteriores.³⁴⁶

³⁴⁶ SANTI, Criação de comissões parlamentares de inquérito, p. 110.

1051. Outra decisão bastante relevante a esse respeito consiste na Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 32.885/DF, de Relatoria da Ministra Rosa Weber ligada à CPI do Metrô.

1052. Sendo assim, entendo que se impõe a concessão do presente mandado de segurança, em ordem a determinar que o Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, mediante aplicação analógica do art. 28, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, faça, ele próprio, a designação dos nomes faltantes dos Senhores Senadores que irão compor a denominada "CPI dos Bingos".

Vide MS 26.441, rel. min. Celso de Mello, j. 25-4-2007, P, DJE de 18-12-2009

1053.

(...) acolho em parte o pedido liminar para suspender, até o julgamento definitivo da presente impetração, o ato do eminente Presidente do Senado Federal no que implica submissão, pelo encaminhamento dado, do requerimento de CPI subscrito pelos ora impetrantes - no formato proposto e observado seu objeto -, à deliberação da maioria parlamentar, de modo a que a instalação da CPI - em momento algum excluída, friso, pela autoridade coatora -, **se implemente sobre o objeto restrito contemplado no RQS nº 302, de 2014, sob pena de esvaziamento deste relevantíssimo instituto constitucional, e uma vez presentes os requisitos do art. 58, § 3º, da Carta Política.**

1054. As CPIs são um direito da minoria parlamentar efêmero porque a sua proteção ocorre de modo bastante condicionado e limitado, exclusivamente até a instalação da comissão.

1055. Após a instalação, as CPIs replicam a composição do Plenário e funcionam de forma relativamente similar a qualquer outra comissão do Parlamento, de modo que as minorias possuem direito de voz, mas não possuem prerrogativas, mínimas que sejam, de determinar os rumos das investigações caso não consigam convencer as maiorias a aprovarem Requerimentos ou definir certas agendas.

1056. Essa efemeridade do direito público subjetivo de minoria parlamentar caracterizadora das CPIs parece ocorrer, sob o ponto de vista técnico-jurídico, em cinco dimensões, (i) definição dos cargos-chave, de Presidente e Relator; (ii) formação da pauta; (iii) deliberações; (iv) implementação de convocações; e (v) meios para investigar, subdividida em dois aspectos, carência de material para análise e carência de recursos humanos.

1057. Há a 1ª Dimensão, da limitada influência das minorias na escolha do Presidente e do Relator: o Presidente de uma CPI, assim como Vice, são eleitos em votações secretas na forma dos Regimentos. O Relator, por sua vez, é escolhido pelo Presidente livremente. Se a CPI segue a proporcionalidade partidária e consensos majoritários, à toda evidência, esses cargos ficarão distantes dos Parlamentares minoritários.

1058. Quanto à 2ª Dimensão, da limitada influência das minorias na pauta deliberativa: as minorias não conseguem, como regra, definir a pauta das reuniões deliberativas, a qual é prerrogativa do Presidente do colegiado, eleito, como vimos, majoritariamente e em votação secreta.

1059. Em relação à 3ª Dimensão, da limitada influência das minorias na aprovação de Requerimentos: nas reuniões deliberativas, a aprovação dos Requerimentos sujeita-se à maioria simples, de modo que as minorias não conseguem aprovar Requerimentos caso não agreguem a concordância dos membros da maioria do Colegiado; o ideal seria que as normas outorgassem a uma minoria qualificada a possibilidade de aprovar requerimentos vinculativos.

1060. No que tange à 4ª Dimensão, da limitada influência das minorias na implementação das convocações: como a pauta é prerrogativa do Presidente, mesmo se aprovada uma convocação, a minoria não pode forçar o Presidente a convocar; e

1061. A respeito da 5ª Dimensão, da falta de meios materiais das minorias para a investigação: considerando que as CPIs encerram um poder-dever semitípico consistente em promover investigações (inclusive criminais), há desafios a serem vencidos por um Parlamento que não é dotado de estrutura similar às das polícias científicas ou do Ministério Público, mas numa CPI é cobrado como tal pela sociedade. A situação é ainda mais grave para as minorias, que não dispõem de meios materiais adequados para investigar, os quais podem ser divididos em duas categorias de carências: (i) uma carência de material a ser analisado; e (ii) uma carência de recursos humanos.

1062. Na primeira categoria de carências, a de material a ser examinado: considerando que as requisições de informações e sigilos, bem como as convocações de interesse da minoria, não são aprovadas sem apoio da maioria, as minorias na CPI muitas vezes carecem de material que seja de seu interesse a ser examinado na investigação. São poucas as CPIs como a CPIPANDEMIA cuja Presidência adotou como diretriz a aprovação de todas as requisições de informação, ainda que isso tenha deixado de lado Requerimentos de transferências de sigilo que possam ter sido importantes para a minoria parlamentar.

1063. Por fim, quanto à segunda categoria de carências, a de recursos humanos para as investigações: a requisição do apoio de servidores externos normalmente é aprovada, mas se concentra no Relator, de modo que as requisições de servidores para auxiliarem a investigação a ser conduzida por minorias numa CPI normalmente acaba frustrada.

1064. O reconhecimento das CPIs como um direito de minoria parlamentar efêmero, ou seja, provisório, deve nos impulsionar a implantá-lo como um direito de minoria parlamentar permanente. Em certa medida, é uma provocação: ou aceitamos a efemeridade deste

relevantíssimo direito ou tomamos as medidas necessárias para que ele seja um direito de verdade, permanente, albergando tanto a instalação da CPI, quanto o seu regular funcionamento após a instalação.

5.4.1. Alguns apontamentos sobre a Cláusula de Reserva de Jurisdição

1065. Não bastassem todas as dificuldades enfrentadas pelas minorias parlamentares de uma CPI, o expansionismo da chamada *cláusula de reserva de jurisdição*, parece-nos problemático e prejudicial sobretudo às minorias.

1066. Jorge Miranda, no contexto das CPIs portuguesas, mas igualmente válido para os Colegiados nacionais, enfatiza que sobre elas impendem limites extrínsecos e limites intrínsecos - aqueles derivados do princípio da separação de poderes e do respeito dos direitos, liberdades e garantias, estes inerentes à própria função³⁴⁷.

1067. Sempre houve certo tensionamento entre as CPIs federais e o Poder Judiciário, particularmente com o Supremo Tribunal Federal, a quem cabe julgar originariamente os Mandados de Segurança e os *Habeas Corpus* impetrados em face do Presidente da Comissão, considerado Autoridade Coatora nestes remédios constitucionais.

1068. A noção de que certos atos ligados à atividade da CPI seriam reservados ao Judiciário deflui da percepção seguinte: tudo aquilo que a CF/1988 reservar a um Juiz, sobretudo o que constar do art. 5º, excederá a competência do inquérito parlamentar e será atribuição exclusiva do Magistrado.

1069. A primeira decisão judicial do Supremo Tribunal Federal a utilizar a expressão *reserva de jurisdição* ou *reserva constitucional de jurisdição* é a monocrática do Min. Celso de Mello no MS 23.452, de 1º de junho de 1999, ligado à CPI dos Bancos.

1070. O impetrante era o Sr. Luiz Carlos Barretti Junior, então advogado do Banco Marka, que pleiteava liminar em face de medidas constritivas determinadas pelo colegiado contra si: busca e apreensão e quebras de sigilos bancário, fiscal e telefônico.

1071. Em decisão bastante rica doutrinariamente como de costume, o Min. Celso de Mello, entusiasta das CPIs, mas acima delas, da defesa do Estado Democrático de Direito, dissertou sobre o *princípio da limitação dos poderes*, com arrimo na obra do João Magabeira, autor que divisava o Supremo como o *grande poder político*, vocacionado a coibir abusos do Legislativo e do Executivo. Ainda, salientou que a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal jamais tolerou que a invocação da natureza política do ato emanado das Casas

³⁴⁷ MIRANDA, Sobre as comissões parlamentares de inquérito.

legislativas pudesse constituir — nas hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros — um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários³⁴⁸.

1072. Aludiu que nenhum órgão do Estado acha-se investido de prerrogativas político-jurídicas absolutas, mencionando seriados doutrinadores que preconizariam limites aos poderes das CPIs, limitações de ordem jurídico-constitucional que restringem, em consequência, a capacidade de atuação da CPI – citando Moacyr Lobo da Costa, Cláudio Pacheco, Carlos Maximiliano, Roberto Rosas, Raul Machado Horta, João De Oliveira Filho E Manoel Gonçalves Ferreira Filho -, ao passo em que classificou as CPIs como verdadeiras *fact-finding commissions*.

1073. Mais diretamente quanto à reserva de jurisdição, segue o Min. Celso de Mello, com rico recurso à doutrina e à jurisprudência:

A Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" (art. 58, § 3º), claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais,

³⁴⁸ O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir um modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, visando neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional.

Com a finalidade de evitar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais pudesse conduzir a práticas que transgredissem o regime das liberdades públicas e sufocassem, pela opressão do poder, os direitos e garantias individuais, atribuiu-se ao Poder Judiciário a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais.

Daí a precisa observação de João Mangabeira (Em torno da Constituição, p. 99, 1934, Companhia Editora Nacional), para quem o Supremo Tribunal Federal, qualificando-se como "o grande poder político" da República, foi concebido como órgão destinado a conter "o Legislativo e o Executivo nas órbitas que a Carta Constitucional lhes traça" e a garantir "os direitos do indivíduo com o amparo de uma proteção irresistível".

Dentro desse contexto, impende registrar que os atos das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) são passíveis de controle jurisdicional, sempre que, de seu eventual exercício abusivo, derivarem injustas lesões ao regime das liberdades públicas e à integridade dos direitos e garantias individuais.

Desse modo, as ofensas ao status libertatis ou a direitos titularizados por pessoas ou entidades que sofram as consequências prejudiciais da ação eventualmente arbitrária de uma CPI tornam-se suscetíveis de reparação por efeito de decisões emanadas do Poder Judiciário.

É preciso não perder de perspectiva que, no regime constitucional que consagra o Estado democrático de direito, as decisões políticas emanadas de qualquer das Casas do Congresso Nacional, na medida em que delas derivem consequências de ordem jurídica, estão sujeitas ao controle jurisdicional, desde que tomadas com inobservância da Constituição.

Quando estiver em questão a necessidade de impor o respeito à ordem constitucional estabelecida, a invocação do princípio da separação de poderes não terá a virtude de exonerar qualquer das Casas do Congresso Nacional do dever de observar o que prescreve a Lei Fundamental da República.

Lapidar, nesse tema, o magistério sempre erudito e irrepreensível de Pedro Lessa (Do Poder Judiciário, p. 65-66, 1915, Livraria Francisco Alves):

"Em substância: exercendo atribuições políticas, e tomando resoluções políticas, move-se o poder legislativo num vasto domínio, que tem como limite um círculo de extenso diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periferia, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. Desde que ultrapassa a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda a eficácia jurídica." (grifo meu)

Atenta a esse princípio básico, a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal jamais tolerou que a invocação da natureza política do ato emanado das Casas legislativas pudesse constituir — nas hipóteses de lesão atual ou potencial ao direito de terceiros — um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários.

restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais, inclusive aquelas que decorrem do poder geral de cautela conferido aos juízes. É por essa razão que a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal - com apoio no magistério da doutrina (JOSÉ CRETELLA JUNIOR, "Comentários à Constituição de 1988", vol. V/2700-2701, item n. 303, 1991, Forense Universitária) - tem advertido que as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem formular acusações e nem punir delitos (RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD), nem desrespeitar o privilégio contra a auto-incriminação que assiste a qualquer indiciado ou testemunha (RDA 196/197, Rel. Min. CELSO DE MELLO - HC 79.244-DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), nem decretar a prisão de qualquer pessoa, exceto nas hipóteses de flagrância (RDA 196/195, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD).

Se é certo, observadas as restrições jurisprudenciais mencionadas, que a Comissão Parlamentar de Inquérito "tem poderes iminentes ao natural exercício de suas atribuições, como os de colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor", bem assim os de "requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos" (RDA 199/205, Rel. Min. PAULO BROSSARD), não é menos exato - segundo autorizado magistério doutrinário (LUIS ROBERTO BARROSO, "Comissões Parlamentares de Inquérito - Limite de sua Competência - Sentido da Expressão Constitucional 'Poderes de Investigação Próprios das Autoridades Judiciais' - Inadmissibilidade de Busca e Apreensão sem Mandado Judicial", in Revista Forense, vol. 335/165; FÁBIO KONDER COMPARATO, "Comissões Parlamentares de Inquérito - Limites", in Revista Trimestral de Direito Público, vol. 5/66) - que se revela questionável a possibilidade jurídica de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito praticar atos sujeitos ao **princípio constitucional da reserva de jurisdição**, vale dizer, atos cuja efetivação a Constituição Federal atribuiu, com absoluta exclusividade, aos membros do Poder Judiciário.

O postulado da reserva constitucional de jurisdição - consoante assinala a doutrina (J. J. GOMES CANOTILHO, "Direito Constitucional e Teoria da Constituição", p. 580 e 586, 1998, Almedina, Coimbra) - importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se hajam eventualmente atribuído "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". Isso significa - considerada a cláusula de primazia judiciária que encontra fundamento no próprio texto da Constituição - que esta exige, para a legítima efetivação de determinados atos, notadamente daqueles que implicam restrição a direitos, que sejam eles ordenados apenas por magistrados.

Daí a observação feita por LUIZ FLÁVIO GOMES e por CÁSSIO JUVENAL FARIA, que, a propósito da extensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, expendem preciso magistério:

"São amplos, inegavelmente, os poderes investigatórios das CPIs, porém nunca ilimitados. Seus abusos não refogem, de modo algum, ao controle jurisdicional (HC 71.039-STF). É sempre necessário que o poder freie o poder (Montesquieu). Tais Comissões podem: (a) determinar as diligências que reputarem necessárias; (b) convocar ministros de Estado; (c) tomar o depoimento de qualquer autoridade; (d) ouvir indiciados; (e) inquirir testemunhas sob compromisso; (f) requisitar de órgão público informações e

documentos de qualquer natureza (inclusive sigilosos); (g) transportar-se aos lugares aonde for preciso. Cuidando-se de CPI do Senado, da Câmara ou mista, pode, ainda, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias.

Quanto aos dados, informações e documentos, mesmo que resguardados por sigilo legal, desde que observadas as cautelas legais, podem as CPIs requisitá-los. Isso significa que podem quebrar o sigilo fiscal, bancário, assim como o segredo de quaisquer outros dados, abarcando-se, por exemplo, os telefônicos (registros relacionados com chamadas telefônicas já concretizadas), e, ainda, determinar buscas e apreensões. O fundamental, nesse âmbito, é: **(a) jamais ultrapassar o intransponível limite da 'reserva jurisdicional constitucional', isto é, a CPI pode muita coisa, menos determinar o que a Constituição Federal reservou com exclusividade aos juízes**. Incluem-se nessa importante restrição: a prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI); a busca domiciliar (CF, art. 5º, inc. X) e a interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII); (b) impedir, em nome da tutela da privacidade constitucional (art. 5º inc. X), a publicidade do que é sigiloso, mesmo porque, quem quebra esse sigilo passa a ser dele detentor; (c) não confundir 'poderes de investigação do juiz' (CF, art. 58, § 3º) com o poder geral de cautela judicial: isso significa que a CPI não pode adotar nenhuma medida assecuratória real ou restritiva do 'jus libertatis', incluindo-se a apreensão, seqüestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país. (grifou-se)

1074. Perceba-se que houve recurso à doutrina portuguesa, onde as CPIs *gozam* de poderes próprios de autoridades judiciais, não os efetivamente *têm* com base no texto constitucional.

1075. Por derradeiro, o Min. Celso de Mello salientou a necessidade de as CPIs motivarem seus atos similarmente aos magistrados, para deferir integralmente o pleito liminar do Paciente³⁴⁹.

1076. Conforme salientou o Min. Alexandre de Moraes, em artigo a respeito das *Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito*, a reserva jurisdicional em face das CPIs ainda pendia de confirmação pelo pleno do Supremo:

³⁴⁹ Torna-se importante assinalar, neste ponto, que, mesmo naqueles casos em que se revelar possível o exercício, por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, dos mesmos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, ainda assim a prática dessas prerrogativas estará necessariamente sujeita aos mesmos condicionamentos, às mesmas limitações e aos mesmos princípios que regem o desempenho, pelos juízes, da competência institucional que lhes foi conferida pelo ordenamento positivo. Isso significa *v.g.* que qualquer medida restritiva de direitos, além de excepcional, dependerá, para reputar-se válida e legítima, da necessária motivação, pois, sem esta, tal ato - à semelhança do que ocorre com as decisões judiciais (CF, art. 93, IX) - reputar-se-á írrito e destituído de eficácia jurídica (RTJ 140/514, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

Em uma palavra: as Comissões Parlamentares de Inquérito, no desempenho de seus poderes de investigação, estão sujeitas às mesmas normas e limitações que incidem sobre os magistrados judiciais, quando no exercício de igual prerrogativa. Vale dizer: as Comissões Parlamentares de Inquérito somente podem exercer as atribuições investigatórias que lhes são inerentes, desde que o façam nos mesmos termos e segundo as mesmas exigências que a Constituição e as leis da República impõem aos juízes. Assim sendo, tendo presentes as razões expostas, considerando o relevo jurídico da tese suscitada nesta impetração - especialmente a alegação de ofensa ao princípio da reserva constitucional de jurisdição -, concedo, em termos, a medida liminar ora postulada (fls. 10, item n. 1), para, até a prestação de informações pela autoridade ora apontada como coatora, suspender a eficácia do ato ora impugnado (ato este que resultou da aprovação do Requerimento nº 81) e sustar a execução de qualquer medida de busca e apreensão e de quebra dos sigilos telefônico, bancário e fiscal do impetrante.

No Supremo Tribunal Federal, essa questão encontra-se pendente de uma definição, na qual se manifestem todos os Ministros. Por enquanto, adotam o princípio da reserva jurisdicional os Ministros: Celso de Mello, Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira e Carlos Velloso (STF – Pleno – MS nº 23.452/RJ – Rel. Min. Celso de Mello, decisão: 16-9-99 – Informativo STF nº 162).

1077. Para Regina Maria Macedo Nery a maior barreira para a atividade das CPI reside no respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, pois sem este não existe o Estado Democrático de Direito.³⁵⁰

1078. A reserva de jurisdição, portanto, impede que as CPIs *sponte propria* realizem prisão, salvo flagrante (CF, art. 5º, inc. LXI), busca domiciliar³⁵¹ (CF, art. 5º, inc. X) e interceptação ou escuta telefônica (art. 5º, inc. XII); ou profiram medida assecuratória real ou restritiva da liberdade, incluindo-se a apreensão, sequestro ou indisponibilidade de bens ou mesmo a proibição de se afastar do país³⁵².

³⁵⁰ NERY, Regina Maria Macedo, Curso de direito constitucional, 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2016, p. 301.

³⁵¹ A esse respeito, tem-se a decisão do Min. Celso de Mello no Mandado de Segurança nº 23.595/DF, retratada no Informativo 184 do STF, nestes termos:

Impõe-se destacar, por necessário, que o conceito de "casa", para os fins da proteção jurídico-constitucional a que se refere o art. 5º, XI, da Lei Fundamental, reveste-se de caráter amplo, pois compreende, na abrangência de sua designação tutelar, (a) qualquer compartimento habitado, (b) qualquer aposento ocupado de habitação coletiva e (c) qualquer compartimento privado onde alguém exerce profissão ou atividade.

Esse amplo sentido conceitual da noção jurídica de "casa" revela-se plenamente consentâneo com a exigência constitucional de proteção à esfera de liberdade individual, de intimidade pessoal e de privacidade profissional (RT 214/409 - RT 277/576 - RT 467/385 - RT 635/341)

É por essa razão que a doutrina - e também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 162/4, item n. 1.1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO) - ao destacar o caráter abrangente desse conceito jurídico, adverte que o princípio da inviolabilidade domiciliar estende-se ao espaço privado em que alguém exerce, com exclusão de terceiros, qualquer atividade de índole profissional (PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969", tomo V/187, 2ª ed./2ª tir., 1974, RT; JOSÉ CRETILLA JÚNIOR, "Comentários à Constituição de 1988", vol. I/261, item n. 150, 1989, Forense Universitária; PINTO FERREIRA, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 1/82, 1989, Saraiva; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira de 1988", vol. 1/36-37, 1990, Saraiva; CARLOS MAXIMILIANO, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. III/91, 1948, Freitas Bastos; DINORÁ ADELAIDE MUSETTI GROTTI, "Inviolabilidade do Domicílio na Constituição", págs. 70-78, 1993, Malheiros, v.g.).

É o que ocorre, por exemplo, como precedentemente já enfatizado, com os Advogados - condição profissional ostentada pelo ora impetrante -, a quem assiste a prerrogativa de "ter respeitada, em nome da liberdade de defesa e do sigilo profissional, a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, de seus arquivos e dados, de sua correspondência e de suas comunicações, inclusive telefônicas ou afins, salvo caso de busca ou apreensão determinada por magistrado..." (Lei nº 8.906/94, art. 7º, II).

Sendo assim, nem a Polícia Judiciária, nem o Ministério Público, nem a administração tributária e nem a Comissão Parlamentar de Inquérito ou seus representantes, agindo por autoridade própria, podem invadir domicílio alheio com o objetivo de apreender, durante o período diurno, e sem ordem judicial, quaisquer objetos que possam interessar ao Poder Público. Esse comportamento estatal representará inaceitável afronta a um direito essencial assegurado a qualquer pessoa, no âmbito de seu espaço privado, pela Constituição da República. Conclui-se, desse modo, que, tratando-se de escritório de Advocacia, impõe-se, para efeito de execução de medidas de busca e apreensão, que sejam estas previamente autorizadas por decisão judicial, em face do que dispõe a Lei nº 8.906/94 (art. 7º, II), c/c a Constituição da República (art. 5º, XI).

³⁵² A esse respeito, aliás, a reforma da LCPI em 2016 introduziu o art. 3º-A nestes termos: *Caberá ao presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, por deliberação desta, solicitar, em qualquer fase da investigação, ao*

1079. Em relação à interceptação ou escuta telefônica, não se vê grandes vantagens caso uma CPI pudesse dispor de poder para realizar tais atos isoladamente. Mas a busca e apreensão, domiciliar ou não, parece-nos um tema que impescinde de maior elucidação no que tange às potencialidades de uma investigação parlamentar.

1080. Na jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal tem delineado o conceito de casa, para efeito de proteção constitucional, qualquer compartimento habitado, aposento ocupado de habitação coletiva e compartimento privado não aberto ao público, onde alguém exerce profissão ou atividade³⁵³ abrangendo quartos de hotel³⁵⁴, escritórios de advocacia³⁵⁵, consultório profissional de cirurgião-dentista³⁵⁶ e, observada essa específica limitação espacial (área interna não acessível ao público), os escritórios profissionais, inclusive os de contabilidade³⁵⁷. De acordo com tais julgados, não seria casa v.g. o bar³⁵⁸, a servidão de passagem³⁵⁹ ou o galpão de uma chácara não habitado, utilizado para armazenar máquinas e móveis³⁶⁰.

1081. A despeito de tais decisões, ainda nos parece haver certa indefinição sobre qual seria o contexto *domiciliar* a obstar uma busca e apreensão por parte das CPIs.

1082. A esse respeito, nossa tendência é uma visão mais restritiva do conceito de domicílio no que tange às buscas e apreensões eventualmente perpetradas por uma CPI, ou mesmo uma perspectiva de que as CPIs não estariam impedidas de decretar, a depender das peculiaridades do caso concreto, buscas e apreensões de cunho domiciliar, em linha com o pensamento de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves e com *decisum* de lavra do Min. Paulo Brossard, sob pena do irregular cerceamento dos poderes próprios de autoridade judicial de que dispõem esses importantes colegiados:

(...) O artigo de nossa Carta Magna que firma a inviolabilidade do domicílio, salvo desastre, socorro, flagrante delito ou ordem judicial, não distingue se, ao decidir, o juiz está exercendo controle sobre a investigação de outrem, deferindo ou não pedido de próprio à diligência de investigação. Numa

juízo criminal competente medida cautelar necessária, quando se verificar a existência de indícios veementes da proveniência ilícita de bens. (<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo184.htm>)

³⁵³ HC 82.788/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma do STF, julgado em 12/04/2005, DJe de 02/06/2006; RE 251.445/GO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, decisão monocrática publicada no DJ de 03/08/2000

³⁵⁴ RHC 90376, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 03-04-2007, DJe-018 DIVULG 17-05-2007 PUBLIC 18-05-2007 DJ 18-05-2007 PP-00113 EMENT VOL-02276-02 PP-00321 RTJ VOL-00202-02 PP-00764 RT v. 96, n. 864, 2007, p. 510-525 RCJ v. 21, n. 136, 2007, p. 145-147

³⁵⁵ Cf. nota de rodapé nº 351.

³⁵⁶ RE 251445, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 21/06/2000, Publicação: 03/08/2000

³⁵⁷ (HC 82788, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 12-04-2005, DJ 02-06-2006 PP-00043 EMENT VOL-02235-01 PP-00179 RTJ VOL-00201-01 PP-00170)

³⁵⁸ RHC 244567, Relator(a): Min. FLÁVIO DINO, Julgamento: 14/08/2024, Publicação: 16/08/2024

³⁵⁹ ARE 1422228, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 17/03/2023 Publicação: 20/03/2023

³⁶⁰ HC 228426, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 24/07/2023, Publicação: 27/07/2023.

situação, realiza um controle prévio; na outra, por determinar diretamente a realização da medida, o único controle possível é posterior e alheio, realizado por outra instância. Assim, **se as Comissões de inquérito têm os mesmos poderes de investigação dos juízes, podem também determinar a busca e apreensão, sujeitando-se apenas ao controle posterior. Negar esta possibilidade à comissão seria equivalente a negá-la aos juízes quando agem “sponte própria”, na instrução processual.**

Outra linha de fundamentação é aquela do Ministro PAULO BROSSARD, no acórdão proferido no HC 71.039-5, RJ, julgado em 7.4.94 e verdadeiro *leading case* a respeito dos poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito: **“A comissão pode, em princípio, determinar buscas e apreensões, sem que essas medidas poderiam tornar-se inócuas e quando viessem a ser executadas, cairiam no vazio. Prudência, moderação e adequação recomendáveis nessa matéria, que pode constituir o *punctum dolens* da comissão parlamentar de inquérito no exercício de seus poderes que se, entretanto, devem ser executados, sob pena de investigação tornar-se ilusória e destituída de qualquer sentido útil.”**³⁶¹ (grifou-se)

1083. Igualmente, a possibilidade de que as CPIs decretem, por decisão própria, medidas cautelares diversas da prisão como recolhimento de passaporte e impedimento de se evadir do país, com vistas a assegurar um depoimento de testemunha a ser prestado perante o Colegiado, parecem ser importantes para a efetividade da Comissão. Não é, em nossa visão, desprezível a interpretação constitucional de que, se as CPIs brasileiras têm poderes próprios de autoridade judicial, estariam abrangidos em tais poderes aqueles outorgados aos juízes, ainda que ligados ao art. 5º da CF/1988. Ora, há uma interpretação literal, atualmente prevalente (ora, porque o art. 58 não menciona a expressão juiz) e outra sistemática, a alinhar os preceitos do art. 58, §3º com as demais normas constitucionais. Quis a Constituição que as CPIs tenham (não usem, não emprestem, não gozem) poderes de investigação próprios de autoridades judiciais? Sim; logo, devem lhes ser garantidos tais poderes, e v.g. buscas e apreensões e outras cautelares evidentemente ocorrem no curso das investigações.

1084. Para além disso, mas ainda neste contexto de respeito aos poderes de uma CPI, um assunto bastante importante e até hoje não adequadamente respondido versa quanto às repercussões do descumprimento de uma requisição de informações ou documentos de uma CPI.

1085. Há situações, como a solicitação nos autos de inquérito sob sigilo em que não tem sido possível que a CPI disponha de um poder efetivamente requisitório, dotado de compulsoriedade, nas quais o Magistrado (ou o Ministro) poderá indeferir, fundamentadamente, o pleito de acesso formulado pelo Colegiado, decisão naturalmente sujeita

³⁶¹ GONCALVES, *Comissoes Parlamentares De Inquerito*.

a recurso pelas vias legais. Consideramos todos esses indeferimentos inadequados, porque as CPIs buscam acesso aos elementos materializados no inquérito, não àqueles procedimentos e atos preparatórios, e, assim, trata-se de franquear às CPIs acesso aos mesmos documentos sobre os quais advogados teriam ciência por força da Súmula Vinculante nº 14. Ora, as CPIs desempenham função constitucional e, para tanto, precisam de acesso aos documentos requisitados, não cabendo a qualquer Juiz negar-lhes acesso a elementos já materializados nos autos de inquérito ou processo judicial.

1086. Noutro giro, requisições a informações e documentos de órgãos públicos ou mesmo em relação a particulares devem ser, em nossa visão, rigorosamente cumpridas, ainda que se trate de documentação sujeita a sigilo. Se o requisitado tem alguma objeção, deve buscar advogado que impetre o Mandado de Segurança (ou ajuíze outra medida jurídica que compreenda cabível), com pedido de medida cautelar, para obstar a requisição do inquérito parlamentar.

1087. Mas, afinal, o que a CPI pode fazer diante de tal descumprimento de uma decisão legítima sua? Nada, se formos considerar alguma norma expressa de CPIs – LCPI ou Regimentos.

1088. Mais seguro seria afirmar que isso caracterizaria um crime de desobediência no art. 330 do Código Penal, sujeito a detenção de 15 dias a seis meses – em determinados casos, diante de uma penalidade potencial tão baixa, talvez seja melhor descumprir a requisição, ignorá-la. Essa conduta ligada ao crime de resistência (oposição violenta ou com ameaça à execução de um ato legal) poderia conglobar-se no art. 4º da LCPI, um dispositivo bastante etéreo que caracterizaria como crime *impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuadas, o regular funcionamento da CPI, ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros?* Parece-nos que não; aliás, difícil seria imaginar uma conduta que, sem sombra de dúvidas refletiria, uma resistência ao *livre funcionamento da CPI*.

1089. E, ainda, a pena para tal delito vai de um a três anos de reclusão e, assim, valeria efetivamente a pena não cumprir a imposição da CPI em certos casos.

1090. Ora, mas se formos além e buscarmos imputar à pessoa resistente, numa CPI que investigue organização criminosa, as severidades do art. 2º da Lei nº 12.850/2013? Compreendemos que não nos parece uma solução viável diante da subsidiariedade e especificidade da norma penal, porque seria talvez inadequado considerar a CPI *investigação penal ex vi* §1º do dispositivo.

1091. Nós particularmente consideramos que a CPI realiza investigação penal, assunto objeto do tópico subsequente, mas jamais compreenderemos que isso poderia dar azo, nos estritos

limites do Direito Penal, à condenação de quem quer que seja pelo mencionado dispositivo no contexto em que desafia a ordem da CPI.

1092. Com esse entendimento, para este pesquisador, as perguntas normalmente formuladas por Presidentes e Membros sobre o que se pode fazer caso uma ordem da CPI seja descumprida geram um desconforto. A rigor, na literalidade da Lei, não há algo a ser feito.

1093. Caberia eventualmente recorrer ao Judiciário pleiteando uma busca e apreensão das informações e documentos necessários de posse da pessoa requisitada, mas isso provavelmente enfrentaria a dificuldade sobre ser ou não possível uma atuação *sponte propria* do Presidente nesse sentido. Caso o Presidente atuasse monocraticamente ele se submeteria a risco de configuração de abuso de autoridade e, até que esse óbice fosse superado, acionando-se a Advocacia da Casa, e chegando-se a uma decisão judicial, os documentos estarão eliminados e as informações manipuladas. Uma das formas de evitar isso seria consignar que todo Requerimento aprovado venha com ordem de busca e apreensão atrelada e que, transcorrido o prazo requisitório *in albis*, estaria o Presidente autorizado a adotar as medidas para a busca e apreensão do documento em questão.

1094. Portanto, as decisões lastreadas numa cláusula de reserva de jurisdição ligam-se a uma interpretação específica do texto constitucional e colocam limites aos poderes de uma CPIs. As CPIs são *longa manus* do Legislativo e, por esse motivo, limitar os poderes próprios de autoridades judiciais que têm - *ex vi* art. 58, §3º, da CF/1988 – se trata de limitar não apenas um Colegiado da Casa, mas a atuação do próprio Legislativo.

1095. Dessarte, nossa tendência é, no mínimo, de uma interpretação restritiva da cláusula de reserva de jurisdição em relação aos poderes da CPI, para que tais Colegiados não sejam tolhidos dos meios necessários – os poderes de investigação próprios de autoridades judiciais – inclusive de uma busca e apreensão ou de cautelares diversas da prisão, para fazer cumprir as suas requisições e necessidades do inquérito parlamentar.

5.5. Mistério nº 3 - as CPIs como um Poder-Dever Semitípico do Parlamento, de Investigação (Criminal, inclusive)

1096. As CPIs como um poder-dever semitípico do Parlamento são um mistério, porque essa ideia nos parece ainda razoavelmente oculta, não desvendada, com véus a serem levantados.

Mas a empiria³⁶² e o próprio texto constitucional (incluída a sua gênese na Constituinte) nos levam a essa conclusão.

1097. Se dissermos a um bom Professor de Direito Penal ou Advogado Criminalista que as CPIs realizam, por determinação constitucional, investigação de natureza criminal³⁶³, provavelmente receberemos um olhar de espanto e alguma frase que expresse certa incredulidade. Talvez defendam que as investigações criminais são sofisticadas, desenvolvidas por órgãos especializados, dotados de servidores efetivos cujos concursos para ingresso em sua carreira avaliaram a sua capacidade em matéria investigativa e, muitas vezes, em campos de perícia ainda mais específicos. Talvez nos digam que as investigações criminais envolvem uma certa busca pela verdade, ou por uma ideia de *verdade real*³⁶⁴, por mais contestável que ela seja, mas que traria repercussões no Inquérito Policial ou Procedimento de Investigação Criminal diversas daquelas envolvidas numa CPI. Enfim, provavelmente sustentarão que tais investigações são marcadas pela especialização e por um rito próprio, muito diferentes do que ocorre nas CPIs, cujas diligências são empreendidas por representantes do povo e num contexto político.

1098. Concordar-se-á com tudo isso, exceto que as CPIs não realizam investigações (inclusive de caráter criminal).

1099. Considerando a nossa discordância em relação a este primeiro aspecto, mas a nossa concordância com todos os demais, parece-nos que as CPIs ainda possuem um longo caminho a ser percorridos para que consigam desenvolver adequadamente tais investigações (criminais inclusive) especializadas e sofisticadas. E se isso é, como compreendemos, uma determinação

³⁶² A esse respeito, quem participa das CPIs diretamente percebe como a participação de servidores externos, especialmente de investigadores ligados à Polícia Federal ou a outras polícias, é fundamental para o desenvolvimento de uma investigação. Como o Congresso, apesar de possuir um corpo técnico qualificado e experiente em CPIs, fato é que este não se dedica exclusivamente a esse fim como o fazem Agentes de Polícia, Delegados de Polícia, Peritos, dentre outros. A colaboração desses servidores cedidos de outros órgãos é transformadora nas CPIs e muito do que se pode esperar delas estará ligada à qualidade, capacidade técnica e de trabalho, dos servidores que forem designados, internamente ou por órgãos externos, para conduzir as investigações. Igualmente, como já demonstrado, a falta de meios materiais próprios de uma investigação criminal contribui para a ineficiência das CPIs: há todo um aparato de computadores, *softwares*, bases de dados, instrumentos e mesmo de espaço físico envolvido em uma investigação criminal, frequentemente insatisfatório nas CPIs.

³⁶³ Como, aliás, já ocorreu na vida deste pesquisador, ao tratar a esse respeito com um colega com essas qualificações.

³⁶⁴ Embora não se trate do tema de pesquisa, é muito bem-vinda, não recente, a problematização da *verdade-real*. Segundo Alexandre Moraes da Rosa, ao abordar esta questão, sustenta que *se julga para além da dúvida razoável, tendo o processo como procedimento em contraditório como limite democrático e o que se pode ter é um processo justo, jamais dita verdade real*. O referenciado doutrinador defende que superar a verdade real demanda reconhecer a sua origem *Kantiana*, que a distingue da verdade formal, sendo que todos os fatos podem ser controvertidos, inclusive à luz da teoria da história, dependentes de um novo documento, uma nova prova, dentre outros aspectos. (<https://www.conjur.com.br/2018-fev-16/limite-penal-voce-acredita-verdade-real-abraco>)

da CF/1988, não nos é disparatado igualmente concluir que as CPIs brasileiras são, nesta medida, inconstitucionais.

1100. Por outro lado, afirmamos que as CPIs são um poder-dever, mas no que consistiria isso? A expressão poder-dever compreende, de um lado, direito, prerrogativa, atribuição ou arbítrio; e, de lado outro, imposição, encargo, múnus ou obrigação. Assim, as CPIs não só podem, como devem investigar. Não é admissível que uma CPI instalada, mobilizando recursos financeiros e humanos, não se sirva ao papel de investigar. Ao mesmo tempo em que o inquérito parlamentar é uma potencialidade do Parlamento, ele lhe é uma obrigação, porquanto, uma vez instituído, deve produzir resultados que justifiquem o dispêndio de recursos do contribuinte, e a única forma de produzir tais resultados é investigar.

5.5.1. *Diferenças entre Fiscalização e Investigação*

1101. Em 1788, nos Estados Unidos da América, Alexander Hamilton e James Madison, no *Federalist n. 51* defendiam que as várias partes constituintes do governo *podem, por suas relações mútuas, ser o meio de manter umas às outras em seus devidos lugares* e que, *no governo republicano, a autoridade legislativa necessariamente predomina*³⁶⁵.

1102. Em 1789, na França, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão preconizava o direito de todo cidadão fiscalizar atos de governo, pessoalmente ou por seus representantes, nestes termos:

Art. 14. Todos os cidadãos têm o direito de verificar, pessoalmente, ou por meio de representantes, a necessidade da contribuição pública, bem como de consenti-la livremente, de fiscalizar o seu emprego e de determinar-lhe a alíquota, base de cálculo, a cobrança e a duração.

Art. 15. A sociedade tem o direito de pedir, a todo agente público, que preste contas de sua administração³⁶⁶.

1103. A fiscalização tem sido, assim, considerada um direito inerente às democracias e um poder clássico do Legislativo, para coibir abusos dos demais poderes, mormente do Executivo.

1104. No dicionário, fiscalizar significa verificar com muita atenção, vistoriar, inspecionar, revistar, vistoriar, controlar, observar, verificar, sindicar, policiar³⁶⁷; e investigar significa seguir os vestígios, as pistas, os sinais, os indícios de; (...) proceder a diligências; empenhar-se em descobrir; (...) investigar a autoria de um crime; examinar com cuidado, com diligência; (...) investigar a causa do problema³⁶⁸.

³⁶⁵ <https://guides.loc.gov/federalist-papers/text-51-60#s-lg-box-wrapper-25493427>

³⁶⁶ <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>

³⁶⁷ Disponível em <https://www.dicio.com.br/fiscalizar/>, acessado em 26/07/2023.

³⁶⁸ Disponível em <https://www.dicio.com.br/investigar/>, acessado em 26/07/2023.

1105. Na etimologia, fiscalizar vem do latim *fiscalis*, que corresponde àquilo relativo ao erário público ou a dinheiros do tesouro público³⁶⁹; e investigar vem do latim *investigo*, que é rastrear, procurar como um cachorro³⁷⁰.

1106. Enquanto *fiscalizar* liga-se a uma abordagem mais passiva em relação ao objeto, de monitoramento, supervisão e verificação da conformidade dos atos da Administração e de suas contas, *investigar* vai muito além disso. Conduzir o *inquérito* de CPI não é apenas fiscalizar: trata-se de prospectar de forma ativa, como o fazem as polícias científicas e o Ministério Público, indícios de autoria e prova de materialidade de conduta delitiva, que nas CPIs poderá compreender crimes, atos de improbidade administrativa ou violações à lei em sentido amplo.

1107. Embora haja essa mencionada distinção³⁷¹ entre as duas ações, verifica-se na doutrina³⁷² e na jurisprudência³⁷³ certa inclinação a, por vezes, aproximar as CPIs de um instrumento de mera fiscalização que atende aos interesses do Parlamento, como o são a interpelação parlamentar (art. 50 c/c art. 58, §2º, III, da CF), pedidos de informação (art. 50, §2º, CF) e inspeções e auditorias empreendidas pelo Tribunal de Contas da União (art. 71, IV, CF). Em nossa visão, tais perspectivas são equivocadas, porque não dão à atenção devida e necessária ao que constitui o cerne das CPIs, a sua prerrogativa (e múnus) constitucional de investigar.

1108. Ora, já descrevemos com arrimo no texto constitucional expresso que as finalidades imediatas de uma CPI são duas³⁷⁴: (i) *a apuração do fato determinado em prazo certo* e (ii) *o envio de suas conclusões ao Ministério Público*. Nessa linha de intelecção, a finalidade

³⁶⁹ Disponível em <https://www.perseus.tufts.edu/hopper/morph?l=Fiscalis&la=la#lexicon>, acessado em 26/07/2023.

³⁷⁰ Disponível em <https://www.perseus.tufts.edu/hopper/morph?l=investigo&la=la#lexicon>, acessado em 26/07/2023.

³⁷¹ A rigor, é possível que se compreenda que certos atos pertinentes ao *investigar* estejam incluídos no *fiscalizar*, mas certamente a investigação criminal, considerada por nós uma função típica das polícias e do Ministério Público, não está.

³⁷² *V.g.:*

A prerrogativa, expressamente assegurada pela Constituição Federal de 1988, de o Legislativo constituir comissões parlamentares de inquérito é corolário dessa função de fiscalizar e controlar, embora não exclusivamente. Vale dizer: o poder de investigar é também decorrência do poder de fiscalizar e controlar.

Este poder de investigação está dentre as principais funções do Legislativo. O droit d'enquete, derivado do poder de controle, tem por objetivo a apuração da verdade real e o esclarecimento de situações anormais. (Queiroz, 2018, p. 34) (grifou-se)

³⁷³ Apenas para citar alguns exemplos, na jurisprudência do Supremo é comum a menção a que a função das CPIs é *a de servir de instrumento poderoso do Parlamento no exercício da alta função política de fiscalização* (MS 25.885-MC, rel. min. Cezar Peluso, decisão monocrática, julgamento em 16-3-2006, DJ de 24-3-2006) ou que estas decorrem do fato de que *a Constituição assegura os instrumentos necessários ao exercício do direito de oposição e à fiscalização dos poderes constituídos* (MS 37760 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-158 DIVULG 06-08-2021 PUBLIC 09-08-2021).

³⁷⁴ Evidentemente outras finalidades podem ser verificadas, como a apresentação de soluções legislativas em relação ao problema verificada, que passam a ser projetos de autoria da CPI.

mediata³⁷⁵ de uma CPI, sem recorrer a nada além da letra da CF/1988, é que se *promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores*³⁷⁶. É claro que as CPIs não julgam, nem promovem, isolada ou conjuntamente com o *parquet*, responsabilidade civil ou criminal de quem quer que seja, mas nos parece que a CF/1988 determina no texto que tais colegiados busquem este *fim último*, mediato, a partir da elucidação do fato determinado, devendo colocar sobre este fato (inclusive) um olhar que delibe tudo quanto possa constituir, mais adiante, responsabilidade civil ou criminal. E a forma mais eficiente que há para que se *promova*, por meio da atuação independente e autônoma do Ministério Público (ou seja, mediatamente), esta finalidade das CPIs imposta constitucionalmente - *a responsabilidade civil ou criminal dos infratores* - é somente uma: investigar, e investigar com a sofisticação própria de inquéritos de natureza criminal, com seus instrumentos, os quais constituem uma função típica atribuída, pela dicção expressa da CF/1988, às polícias³⁷⁷ *ex vi* art. 144, §§ 1º, 4º e 6º³⁷⁸, e, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal³⁷⁹, ao Ministério Público.

³⁷⁵ Mediada pelo Ministério Público, resguardada a sua autonomia na forma da Lei.

³⁷⁶ Cujas premissas naturalmente é a constatação pelo Colegiado de que tenha havido algum *infrator*. Tal constatação de infratores é geralmente firmada a partir do indiciamento em Relatório Final, que revela a conclusão da CPI no sentido de que haveria indícios de autoria e materialidade de conduta delitiva (ou violadora da Lei em sentido mais amplo) em relação a determinadas pessoas. Não havendo qualquer *infrator*, não há responsabilidade civil ou criminal que a CPI irá buscar de maneira mediata, ou seja, a partir do envio de conclusões ao Ministério Público e por meio da atuação (independente e autônoma) deste.

³⁷⁷

³⁷⁸ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

§ 1º A Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, conforme se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (...)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. (...)

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

³⁷⁹ V.g. Recurso Extraordinário nº 593.727/MG e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5104.

No mencionado RE, com repercussão geral reconhecida (Tema 184), de relatoria do Min. Cezar Peluzo, firmou-se a seguinte tese:

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/1994, art. 7º), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição

1109. Parece-nos que essa finalidade mediata das CPIs - talvez hoje mais clara com a evolução desses Colegiados e a partir de uma perspectiva empírica -, foi relativamente afastada até mesmo pela concepção de grandes mestres que desempenharam funções no Legislativo e um papel fundamental na compreensão das CPIs, v.g. a posição do Min. Paulo Brossard³⁸⁰ expressa no HC 71.039, relatado em Plenário em abril de 1994:

A comissão parlamentar de inquérito se destina a apurar fatos relacionados com a administração (...). Não se destina a apurar crimes nem a puni-los, da competência dos Poderes Executivo e Judiciário; entretanto, se, no curso de uma investigação, vem a deparar fato criminoso, **dele dará ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo.** (...) Em caso de desacato, à entidade ofendida cabe tomar as providências devidas ato contínuo, sem prejuízo do oportuno envio das peças respectivas ou do auto correspondente ao Ministério Público para a instauração do processo criminal. (HC 71.039, rel. min. Paulo Brossard, julgamento em 7-4-1994, Plenário, DJ de 6-12-1996)

1110. Perceba-se que tal decisão do Min. Paulo Brossard reflete a visão de um período no qual as CPIs ainda não eram tão afirmadas como um direito de minorias parlamentares e havia resistências relevantes impostas ao Supremo Tribunal Federal ligadas à tese dos atos *interna corporis* como elucidou em sua obra Marcos Evandro Cardoso Santi³⁸¹.

1111. Com esse entendimento, reforçamos que as CPIs devem ser reconhecidas como um instrumento distinto do mero exercício da mera *fiscalização* parlamentar, porque desempenham, por imposição constitucional, a função de conduzir inquéritos, na acepção jurídica, demandantes de uma busca ativa de elementos de autoria e prova de materialidade da conduta delitiva, guiada pela verdade real.

1112. Por essa razão, embora boa parte das normas pertinentes às demais comissões do legislativo se lhes apliquem (e isso, como vimos, gera uma série de desafios à luz de sua matriz contramajoritária), trata-se de comissões ímpares e autênticas nascidas da CF/1988.

1113. Aliás, a própria concepção no RISF, com todos os seus defeitos, indica essa distinção entre fiscalizar e investigar como ressaltado no parágrafo em diante (p. 66): a redação do

³⁸⁰ O Min. Paulo Brossard, conforme consta de seus registros biográficos no Supremo Tribunal Federal (<https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/verMinistro.asp?periodo=STF&id=26>), exerceu o cargo de Deputado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, pelo Partido Libertador, de 1954 a 1967, quando foi eleito Deputado Federal pelo MDB, exercendo o cargo até 1971. Ainda, elegeu-se Senador da República pelo MDB para a legislatura de 1975-1983 e integrou a Comissão Afonso Arinos em 1985, tendo exercido a função de Consultor-Geral da República no Governo Sarney, de 1985 a 1986, e de Ministro da Justiça de 1986 a 1989, quando foi nomeado ao Ministro do Supremo Tribunal Federal pelo Presidente José Sarney. O Min. Celso de Mello também foi nomeado, poucos meses antes, Ministro do Supremo Tribunal Federal pelo Presidente José Sarney. Ambos tiveram papel fundamental no delineamento dos limites e na defesa das prerrogativas das CPIs, por meio de diversas decisões paradigmáticas.

³⁸¹ SANTI, *Criação de comissões parlamentares de inquérito*, p. 110–122.

RISF/1826 deu origem à norma geral contida no art. 142 (*Cap. XII – Das Diligências*) a respeito das comissões em geral, trocando-se no RISF/1959³⁸² a expressão *requisitar* por *solicitar*, a promover um certo rebaixamento das comissões permanentes, retirando tecnicamente o seu poder requisitório, ainda que na prática os seus pedidos de informações e documentos normalmente sejam cumpridos independentemente disso:

Art. 142. Quando as comissões se ocuparem de assuntos de interesse particular, procederem a inquérito, tomarem depoimentos e informações, ou praticarem outras diligências semelhantes, poderão solicitar, das autoridades legislativas, judiciárias ou administrativas, das entidades autárquicas, sociedades de economia mista e empresas concessionárias de serviços públicos, quaisquer documentos ou informações e permitir às pessoas diretamente interessadas a defesa dos seus direitos, por escrito ou oralmente. (grifou-se)

1114. Rememore-se que, nos trâmites da Constituinte, num dado momento foi expressamente retirada a possibilidade de as comissões em geral converterem-se em inquérito, inicialmente prevista nos textos, reservando exclusivamente às CPIs, que são comissões de natureza temporária, os poderes investigatórios de autoridade judicial inspirados na redação da Constituição Portuguesa (parágrafo 947, p. 230). A despeito dessa exclusão - que parece ter-se originado numa emenda que de forma relativamente sofismática alegava somente escoimar do texto os assuntos de natureza regimental -, a possibilidade teórica de as comissões em geral realizarem inquérito, tomar depoimentos ou performarem diligências semelhantes, continua estabelecida no art. 142 do RISF. Entretanto, não haverá para tais comissões, salvo no que tange à convocação de Ministros (art. 58, §2º, CF/1988), a compulsoriedade atribuída às decisões de uma CPI.

1115. Em outras palavras, se uma comissão permanente ou temporária do Senado ou da Câmara dos Deputados no Brasil que não seja uma CPI tencionar eventualmente transferir sigilo bancário, fiscal ou telefônico de dados relativos a determinados alvos, realizar busca e apreensão (não domiciliar), requisitar de órgãos públicos ou de entes privados documentos e informações, ou tomar depoimentos de testemunhas sob compromisso, ela simplesmente não o fará, porque não dispõe de autorização legislativa ou constitucional para isso. Noutro giro, todos esses poderes são pertinentes às CPIs brasileiras, com sua natureza jurídico-política, e não compartilháveis com outro Colegiado do Parlamento brasileiro.

1116. Deveras talvez alguns defendam que traçar distinções entre a atividade investigativa e fiscalizatória não traria consequências práticas no contexto de uma CPI ou, com mais razão,

³⁸² Esta edição, paralelamente, introduz capítulo próprio a respeito das comissões de inquérito.

que ao menos parte do que se compreende por *investigar* estaria abrangido pela atividade de *fiscalizar*, esta uma competência típica e fundamental do Legislativo desde os seus primórdios, para conter o abuso do poder por outras esferas, principalmente pelo Executivo³⁸³. Assimilamos igualmente que a fiscalização pelo Parlamento é a sua função típica e que há alguma zona cinzenta entre o que constitui fiscalização e o que constitui investigação, a depender do gosto do analista. Ocorre que a investigação criminal - em nossa visão, não apenas atribuída, mas determinada pela CF/1988 às CPIs, na medida em que se prescreve o seu mencionado *fim último*, mediato - certamente não é uma função típica do Parlamento, porquanto constitucionalmente reservada à competência das polícias científicas e do Ministério Público, estas integrantes do Executivo, este autônomo e independente.

1117. E é neste ponto que gostaríamos de chegar: talvez não seja possível traçar neste estudo a distinção entre o que seria *investigar* em sentido lato, compreendido no *fiscalizar*, e aquilo que seria *investigar* em sentido estrito, não compreendido no *fiscalizar*, mas certamente integrado pela investigação criminal. Isso nos leva à conclusão de que o papel das CPIs será (i) **parcialmente típico** no que tange ao exercício da fiscalização (e da investigação nela contida), atividade certamente desempenhada pelas *comissões de inquérito* antes da CF/1988, e (ii) **parcialmente atípico** enquanto se trate da prerrogativa atribuída pela CF/1988 às CPIs de que investiguem criminalmente.

1118. Dessarte, é imperioso concluir que as CPIs encerram uma **dimensão semitípica**, bastante notável empiricamente a lume da dificuldade que todos os Parlamentares enfrentam - não somente os integrantes da minoria - na condução das investigações, sobretudo daquelas ligadas a temas criminais, o que levou v.g. um Relatório Final aprovado de uma CPMI expressiva (dos Atos de 8 de Janeiro) a se expressar nestes termos, além de sugerir que se pensasse numa *atualização regimental* nas CPIs *para que não haja mais pontos de eventual opacidade normativa, perniciosos diante de uma lógica republicana*:

(...) no âmbito de CPIs e CPMIs, o Poder Legislativo precisa, administrativamente, disponibilizar aos investigadores **os meios necessários para exploração e análise de todas as informações**, bem assim estabelecer protocolos para: cadeia de custódia dos documentos e arquivos transmitidos para a coordenação da CPMI, fornecimento de credenciais de acesso,

³⁸³ Nessa toada, os *Federalistas* reforçam em diversos fragmentos a atribuição fiscalizatória do Parlamento: James Madison, exemplificativamente, no ensaio 47 estabelece a separação e independência dos poderes como forma de coibir o seu exercício abusivo, e destaca sistema de freios e contrapesos - porque *homens não são anjos* - como meio hábil a evitar a tirania e proteger os direitos do povo, no ensaio 51:

... a grande segurança contra uma concentração gradual dos vários poderes no mesmo departamento, consiste em dar aos que administram cada departamento os meios constitucionais necessários e motivos pessoais para resistir às usurpações dos outros... A ambição deve ser feita para contrariar a ambição. (Hamilton et al, 2001, p. 68)

repositório para armazenamento dos dados recebidos (repensar atual sistema ou automatizar o procedimento de download dos arquivos), guarda dos documentos e materiais físicos, sigilo das informações. (grifou-se)

1119. Noutro giro, a atividade da CPIs, consideradas como um todo, não de seus Parlamentares individualmente, configura o exercício de um poder-dever. Não se trata apenas de direitos, prerrogativas ou atribuições que terão as CPIs, mas de deveres que lhes são impostos pela CF/1988 tão logo sejam criadas. O requerimento de criação dispara simultaneamente um poder e um dever de investigar.

1120. Criada a CPI, para que cumpra as suas finalidades constitucionais (imediatas e mediatas), a realização de investigação não lhe é apenas uma faculdade, é compulsoriedade. Se dos Parlamentares que compõem individualmente uma CPI é esperada a parcialidade inerente ao fato de representarem o seu eleitorado e a sua linha política, das CPI se espera a máxima imparcialidade possível na sua dimensão jurídico-política, que deveria se formar a partir dos mecanismos de incentivo nas suas normas regentes e do dever de cooperação entre seus membros.

1121. Porquanto há um dever de investigar (inclusive criminalmente) imposto pela CF/1988 às CPIs. Se um Delegado de Polícia - o nosso *mais tradicional investigador* -, para investigar, buscará se despir das suas preferências pessoais ou preconceitos, e analisar os eventos ligados ao inquérito de modo holístico e científico (daí a expressão *polícia científica*), em nossa visão, este é o mesmo parâmetro que a CF/1988 impõe ao desempenho das CPIs como um todo, enquanto instituições de Estado.

1122. Os Parlamentares que a compõem serão parciais, mas a CPI será, na maior medida possível, equidistante e concentrada na elucidação dos fatos determinados que se propôs a perscrutar - e dos conexos que surgirem ao longo das investigações, buscando as evidências que levem mediatamente à apuração de responsabilidade civil e criminal. Trata-se não apenas de uma potência, mas de um dever, imposição, obrigatoriedade de investigar, o qual encerra uma dimensão simultaneamente típica e atípica. E talvez isso seja uma exclusividade do caso brasileiro, como revelamos na gênese do art. 58, §3º, na Constituinte: as CPIs brasileiras não gozam de poderes próprios de autoridade judicial (Constituição Portuguesa), as CPIs terão esses poderes e não verificamos em qualquer Constituição estrangeira essa ligação expressa, no dispositivo constitucional, entre as CPIs e a promoção de responsabilidade civil e criminal, originada na CF/1988.

1123. Poder-se-ia argumentar que a possibilidade de as CPIs enviarem suas conclusões ao Ministério Público e a outras autoridades, para que promovam responsabilidade civil e criminal,

existiria independentemente do texto constitucional expresso. Todavia, conquanto isso se realidade, há um texto constitucional expresso e, em nossa visão, ele carrega justamente esse aspecto atípico que as CPIs brasileiras terão, cujos desafios dele oriundos não parecem que têm sido adequadamente enfrentados pelo Legislativo.

1124. Diante do exposto, conclui-se que as CPIs constituem um poder-dever semitípico do Parlamento.

5.5.2. *Poder-Dever Semitípico do Parlamento e suas Repercussões*

1125. Mas qual seria a relevância prática dessa conclusão de que as CPIs sejam um poder semitípico do Parlamento? Que diferença isso faria?

1126. Um ponto relevante é o de que as evidências colhidas por uma CPI, submetidas ao contraditório no processo penal, podem vir a constituir prova e influenciar a decisão do Magistrado, embora haja posições restritivas na doutrina, a exemplo do Professor Gustavo Badaró³⁸⁴, para quem somente a prova irrepetível de um inquérito parlamentar poderia ser

³⁸⁴ Toda vez que se trate de uma prova pré-constituída, como o contraditório não é necessário para a formação de tal prova, bastando que, para que possa ser valorada, seja submetida, posteriormente, ao contraditório judicial, é perfeitamente possível ao juiz penal valorar provas pré-constituídas, como, por exemplo, contratos, recibos, cartas e extratos bancários que tenham sido obtidos por comissões parlamentares de inquéritos. (...)

Já no caso de provas constituídas, que devem ser produzidas em contraditório de partes, perante o juiz da causa, em regra, não será possível a utilização, em processo penal, de um elemento gnosiológico decorrente de fonte pessoal colhida em comissão parlamentar de inquérito. Isso porque a oitiva de tal pessoa perante a comissão não se terá dado em contraditório de partes e perante um juiz terceiro e imparcial, mas de forma inquisitória, sem contraposição de quem quer que seja, e perante um agente político, naturalmente interessado no resultado da investigação.

Quando muito, tal depoimento poderá servir de confronto, com outro prestado em contraditório de partes perante o juiz, para, a partir de contradições e divergências de conteúdo, dar-se maior, menor ou mesmo nenhum peso, por falta de credibilidade do depoente, ao conteúdo do depoimento. Jamais, porém, se poderá optar por uma cômoda aceitação da versão proferida inquisitorialmente na comissão de inquérito, ao invés do depoimento de conteúdo diverso prestado em contraditório de partes. Seria ignorar totalmente o potencial heurístico do contraditório, enquanto mecanismo dialético de verificação da resistência de hipóteses conflitantes.

A única exceção em que se poderia admitir a valoração de um elemento de prova pessoal (por exemplo: o depoimento de uma testemunha), ou seja, de uma prova constituída, obtido por uma comissão parlamentar de inquérito e, portanto, sem contraditório de partes, como prova a ser valorada no processo penal, seria no caso de a fonte de prova irrepetível, fazendo incidir a exceção da parte final do caput do art. 155 do CPP.

(...) não se pode admitir que os depoimentos prestados perante uma Comissão Parlamentar de Inquérito, e depois reduzidos a termos, sejam juntados ao processo penal como se prova documental fossem e, neste caso, sob essa nova roupagem - de prova pré-constituída -, simplesmente bastaria submetê-los ao contraditório. Impossível aceitar, em relação às fontes de prova orais, a utilização das provas anômalas, isto é, de declarações escritas de fontes de prova oral como se depoimento fossem. A toda evidência, esta troca de etiquetas não é suficiente para transformar uma prova constituída em pré-constituída.

No caso de obtenção, por comissão parlamentar de inquérito, de elementos de prova decorrentes de fontes pessoais, em especial de depoimentos de testemunhas, estes não poderão ser valorados pelo juiz. No processo penal, a prova testemunhal é espécie de provas constituídas, que deve ser formadas em contraditório de partes, e na presença de um julgador imparcial que julgará a causa. Sem isso, impossível sua valoração como prova emprestada.

utilizada para influenciar um Magistrado no processo penal. Com todas as vênias à posição do ilustre Professor e Advogado, não se pode concordar com isso, em especial, diante da dicção do art. 58, §3º, *in fine*, da CF/1988 c/c art. 6º-A, a estabelecer uma finalidade, mediata, das CPIs relativa à promoção da responsabilidade criminal, assim como o encaminhamento da documentação, ao cabo, para o Ministério Público; não significa dizer que todo elemento de informação colhido pela CPI, por si somente, poderá ensejar uma condenação, mas compreender que depoimentos tomados numa CPI - muitas vezes com a presença do defensor do depoente -, não poderiam ser sequer sopesados pelo Juiz nos parece desconsiderar o mencionado elemento constitucional das CPIs, mediato, relativo à promoção da responsabilidade criminal.

1127. Em seu estudo, o Professor Badaró cita precedente do Supremo Tribunal Federal na Ação Penal nº 470/MG, nas posições do Min. Ayres Britto³⁸⁵ e do Min. Marco Aurelio, a ampararem o nosso ponto de vista:

No tocante a problemática do inquérito, indago: seria o inquérito um simples penduricalho, algo sem significado maior, a ponto de alijar-se do cenário jurídico todos os elementos coligidos nesta fase? A resposta é negativa. Tem-se o aproveitamento do que lançado nesse estágio. Se, de um lado, é certo que não se pode chegar à condenação a partir das peças coligidas, de outro lado, não menos correto é que essas podem compor a formação de ideia sobre a procedência ou improcedência da acusação.

O que digo sobre os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito ou da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito? Os poderes da CPI, isso está na Constituição Federal, não são os inerentes à autoridade policial, mas às autoridades judiciais. (...).

Afirmo, Presidente, que indícios não merecem a apoteose maior, mas também não merecem a excomunhão. Não é dado alijar os indícios quando julgamos um processo-crime. Devemos considerá-los, fazendo-o, também, presentes os elementos probatórios, alcançados na instrução desse mesmo processo-crime. A visão há que ser conjunta, e Vossa Excelência tem uma frase que lançou, penso, no Eleitoral, remetendo sempre ao conjunto da obra. Portanto, nós, magistrados, julgamos a partir de um conjunto - como disse - de elementos. Somam-se os elementos para chegar-se à conclusão sobre a procedência ou a improcedência da imputação" (f. 54.030/54.031).

A única exceção em que se pode admitir que um elemento de informação decorrente de fonte pessoal (prova constituenda), obtido por uma comissão parlamentar de inquérito, seja valorada no processo penal, é no caso de a fonte de prova irrepetível.

No caso de uma prova irrepetível, por ser produzida sem contraditório de partes, e com baixo potencial heurístico, a condenação penal não poderá ter por fundamento exclusivo ou preponderante tal elemento gnosiológico, sob pena de violar o art. 8.º (2) (f) da Convenção Americana de Direitos Humanos. (BADARÓ, Gustavo, Prova emprestada no processo penal e a utilização de elementos colhidos em comissões parlamentares de inquérito, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 106/2014, p. 157–179, 2014.)

³⁸⁵ (...) o processo penal é o locus da produção probatória, pois serviente do contraditório e da ampla defesa. O que, a meu juízo, também não impede o magistrado de reforçar a sua convicção com elementos legitimamente produzidos na fase investigatória (Inquérito, CPI) ou mesmo em outras esferas de apuração (TCU, Banco Central). Mecanismos de investigação de fatos e responsabilidades que têm expresso assento constitucional" (f. 56.171).

1128. Já mencionamos (nota de rodapé 232, p. 137) que uma das decisões mais abrangentes quanto aos direitos de advogado numa CPI, com a qual concordamos, trata-se da Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 30.906/DF, de Relatoria do Min. Celso de Mello, vinculada à CPI do ECAD, por meio da qual foi reconhecido, dentre variadas outras prerrogativas, a de *oferecer contradita a testemunhas, aplicando-se, no que couber, o art. 214 do CPP c/c a Lei nº 1.579/52 (art. 3º)*. Talvez, se fosse oportunizado maior espaço para a expressão dos causídicos dentro de uma CPI, durante as inquirições das testemunhas ou investigados, ter-se-ia maior força probante aos depoimentos ali colhidos, muito embora nos pareça que os advogados não fossem realizar tantas intervenções, como perguntas em contradita ou para que os seus próprios clientes as respondessem. A esse respeito, consigne-se que diversas decisões monocráticas em *Habeas Corpus* ligadas às CPIs federais chegam a consignar um direito de uso da palavra pelo advogado *observadas as normas regimentais*³⁸⁶. Consideramos tais decisões um pouco desafiadores, porquanto nos Regimentos não há qualquer palavra a respeito de intervenções de advogados em Comissões ou no Plenário, e toda intervenção de advogado numa CPI mais conflagrada tende a ser repelida pelos demais membros³⁸⁷, conquanto lhes seja um direito assegurado pelo Estatuto da Ordem; aliás, até mesmo Deputados, numa Comissão do Senado, somente falam mediante permissão do Presidente.

1129. O Prof. Uadi Lammêgo Bulos, em célebre obra a respeito das CPIs, propugna maior incidência do contraditório e da ampla defesa nas investigações parlamentares, posição à qual nos filiamos:

³⁸⁶ V.g. HC 130490/DF, de relatoria do Min. Teori Zavascki:

(...) *podendo seu defensor intervir verbalmente, quando se revelar necessário, observadas as normas regimentais*. (Julgamento: 28/09/2015; Publicação: 01/10/2015)

³⁸⁷ Embora isso não seja razoável ou justificável, é explicável pelo fato de que muitas vezes os Parlamentares esperam horas para usar da palavra, enquanto, por Lei, os advogados podem usá-la para intervenções pela ordem nos momentos em que isso for necessário. Não raras vezes, há uma incompreensão a esse respeito pelos Parlamentares que, tão logo o advogado se pronuncie, bradam (equivocadamente) que o advogado não pode falar ao microfone naquela CPI, posição algumas vezes acatada pelo Presidente e até aceita por alguns advogados. Atuar como advogado perante uma CPI não é uma missão fácil e pode envolver, nalguns momentos, renunciar a uma prerrogativa, para noutros reforçá-la, no melhor interesse do cliente, de acordo com o juízo que fizer o advogado. Trata-se de decisões estratégicas muito difíceis que competem ao patrono, inclusive tendo em vista que a sua imagem e técnica profissional serão avaliadas em rede nacional nas CPIs mais polêmicas. Em nossa experiência, algumas vezes a postura mais combativa do advogado num dado momento do depoimento de seu cliente causa um estresse momentâneo, mas logo em seguida acalma os ânimos e, dali em diante, tem-se um depoimento mais tranquilo e uma postura menos beligerante dos Parlamentares. Todavia noutros casos, essa mesma postura pode gerar ainda mais conflitos e nutrir uma antipatia nos Parlamentares prejudicial aos interesses do cliente representado. Compreende-se, entretanto, de uma forma geral, que aqueles depoentes que adotam uma postura mais colaborativa com a Comissão, tratam os Parlamentares com urbanidade e não recorrem tanto ao silêncio em relação a perguntas que, à evidência, não teriam o condão de incriminá-los, acabam se saindo melhor durante o depoimento.

(...) reafirmamos a necessária incidência do contraditório a todos os procedimentos que possam resultar em sanção e, como tal, às investigações parlamentares e ao inquérito policial.

Se nos procedimentos administrativos impõe-se o respeito ao regramento do contraditório, **com maior supedâneo a observância da garantia constitucional nas investigações preliminares realizadas pelas CPIs ou instrumentadas no inquérito policial.**

Este procedimento jurisdicionalizado repercutirá no direito de liberdade do indivíduo.

É dizer: se negarem a incidência do contraditório no inquérito policial e às investigações parlamentares, aduzindo que são procedimentos administrativos e o regramento constitucional (contraditório) seria observado na fase jurisdicional, saibam de que a Administração nomeia advogado na impossibilidade de o averiguado não nutrir condições para contratá-lo.³⁸⁸

1130. Com esse entendimento, compreender esse Mistério nº 3 sobre as CPIs faz toda a diferença. Destacamos adiante, separadamente, quais são as consequências práticas vislumbradas da percepção das CPIs como (i) *poder-dever* e (ii) em sua dimensão semitípica (atípica em relação a parte do dever de investigar).

1131. Primeiro, encarar as CPIs como um poder-dever, e não apenas como uma potência do Parlamento, compreendendo-as em todos os seus elementos constitucionais destacados neste estudo, leva-nos a tratar esses Colegiados com mais seriedade, assimilando que (i) investigações com múltiplas perspectivas a respeito do fato determinado, desde que razoáveis, são uma exigência constitucional, devendo haver meios materiais e regulatórios para que assim se desenvolvam, sob pena da inconstitucionalidade, ainda que parcial, da CPI; (ii) serão, em certa medida, inconstitucionais as CPIs que (a) se encerram com um Relatório Final meramente propositivo e que tenha desprezado a busca de responsabilidade civil ou criminal, (b) desprezem absolutamente em suas conclusões a perspectiva razoável da minoria que houver, (c) não encaminhem ao cabo de seus trabalhos a documentação ostensiva e sigilosa obtida às autoridades competentes, e (d) não encaminhem, quando não houver decisão unânime no Relatório Final, os Votos em Separado³⁸⁹; (iii) serão inconstitucionais as CPIs inconclusivas ou que encerrem seus trabalhos por excesso de prazo, sem motivo razoável para tal; e (iv) a CF/1988 determina a regulação específica das CPIs pelos Regimentos.

1132. Segundo, aceitar a dimensão parcialmente atípica das CPIs, sobretudo no que concerne ao dever de que promovam investigações criminais (aquelas que, com maior eficiência podem gerar, de forma mediata, a promoção da responsabilidade criminal), leva-nos igualmente a uma

³⁸⁸ SAMPAIO, Mauricio Souza *et al*, UMA VISÃO PANORÂMICA DO PROCESSO LEGISLATIVO, **REVISTA ACADÊMICA UNIVERSO SALVADOR**, v. 9, n. 17, 2023, p. 92–93.

³⁸⁹ Neste caso, o encaminhamento dos Votos em Separado conjuntamente com o Relatório Final deveria ser realizado consignando que não foram aprovados pela CPI mas que se tratam das conclusões do grupo minoritário.

postura de maior seriedade em relação a esses Colegiados, assimilando que (i) a regulação geral das comissões e de plenário, desenhada para o exercício de competências típicas, é insuficiente e inadequada para o desenvolvimento da dimensão atípica das CPIs; (ii) a investigação criminal, apesar de não conformar os Membros a agirem de forma imparcial, demanda da CPI como um todo uma visão holística e científica sobre o fato determinado, similar ao *standard* de conduta que se espera de um Delegado de Polícia, sob pena de inconstitucionalidade, ainda que parcial; (iii) deveriam ser aprovados todos os Requerimentos da CPI que demandem a obtenção de uma prova - como um depoimento ou a requisição de documentos e informações – desde que tenham cumprido os seus requisitos específicos e estejam alinhados à análise do fato de determinado ou dos fatos conexos verificados, sob pena de cerceamento das investigações e de inconstitucionalidade, ainda que parcial; (iv) os Membros de uma CPI, principalmente com maiores prerrogativas decisórias, devem atuar no melhor interesse das investigações e de maneira razoavelmente colaborativa; (v) é necessário dotar as CPIs e os Parlamentos, de normas e meios materiais (órgãos, pessoas³⁹⁰, equipamentos, *softwares*, bancos de dados, dentre outros) para que realizem a sua dimensão atípica, sem prejuízo do recurso a investigadores externos; (vi) as CPIs, a despeito de sua temporalidade, devem ser objeto de dedicação e cuidado pelo Parlamento sempre, com vistas a construir, mesmo enquanto não houver CPIs em funcionamento, os meios necessários a esses colegiados; e (vii) a regulação pelo CPP de modo subsidiário demonstra-se conveniente, mas é imperioso que as CPIs sejam objeto de regulação própria mais detalhada, mitigando recurso às normas de plenário ou a respeito das comissões de uma forma geral.

1133. Logo no início se trouxe o que seria talvez a posição de um Professor de Direito Penal e Advogado Criminalista a respeito dessa nova perspectiva de que as CPIs constituem um poder-dever semitípico do Legislativo. Isso determinaria que as CPIs realizassem investigações mais robustas, holísticas e sofisticadas, o que talvez seja prejudicial aos investigados.

1134. Por outro lado, também haveria vantagens aos advogados e seus clientes, porquanto essa concepção a respeito das CPIs, enquanto instituições num sistema democrático, deveria levar

³⁹⁰ Aliás, na literatura internacional acerca do controle pelo Legislativo, Keith Schulz salienta a necessidade de programas de formação dos parlamentares e fiscalização e investigação: *Um componente importante de muitos programas internacionais de fortalecimento legislativo em democracias em transição e emergentes é a assistência para desenvolver a capacidade dos legislativos de exercer controle sobre as agências do Poder Executivo. Essa assistência pode assumir diversas formas, incluindo assistência técnica em estratégias de fiscalização, exposição a práticas comparativas de controle, desenvolvimento de capacidade para comitês de contas públicas e orçamento, além de treinamento para a condução de investigações em comitês e audiências públicas.* (grifou-se) (SCHULZ, Keith, Measuring the Impact of Donor Funded Legislative Strengthening Programs on Legislative Oversight Performance, *Trends in Parliamentary Oversight*, n. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2004.)

naturalmente à maior permeabilidade destas pelos princípios do contraditório e da ampla defesa efetivos, conferindo maior margem para a atuação dos causídicos numa CPI na defesa do interesse de seus clientes.

1135. Nessa linha argumentativa, consideramos que paulatinamente deveriam ser incorporados pelas CPIs temas como (i) o direito a voz do advogado durante o funcionamento da Comissão; (ii) a realização de intervenções ou contraditas durante reuniões Parlamentares e o silêncio parcial do depoente; (iii) a submissão (e disponibilização ostensiva e aos demais membros, inclusive se forem inconvenientes à tendência conclusiva das CPI dos documentos e informações que sejam de interesse do cliente patrocinado e que forem trazidos por seu causídico; (iv) o acesso mais amplo à documentação, inclusive de natureza sigilosa, e a participação de reuniões secretas³⁹¹; (v) o peticionamento em relação à obtenção de elementos informativos pela CPI, com a sua submissão à deliberação do Plenário e a possibilidade de recurso à Justiça; (vi) normas de conteúdo premial, que possam incentivar depoentes e envolvidos a contribuir com as investigações parlamentares, reconhecendo a autonomia destas, mediante a determinação de benefícios aos colaboradores das investigações, v.g. como causas de diminuição de pena e atenuantes a serem obrigatoriamente relevadas pelo Juiz Natural, ou mesmo com a mitigação de critérios para a concessão de acordos de não persecução criminal àqueles que tenham ajudado as CPIs e em relação aos eventos objeto de tal contribuição; e (vii) a possibilidade de as CPIs participarem e contribuir para a celebração de acordos de colaboração premiada.

1136. Noutro giro, argumentos como o caráter exclusivamente inquisitorial das CPIs e o diferimento da aplicação dos princípios de contraditório e ampla defesa durante todos os seus trabalhos tendem, em nossa percepção, passarão a ser considerados cada vez mais frágeis e inoponíveis aos defensores de testemunhas ou investigados para justificar o tolhimento de algum de seus direitos.

1137. Tudo isso envolve tratar as CPIs como instituições, não como um agrupamento de Parlamentares com visões conflitantes e inconciliáveis. As CPIs em sua dimensão institucional representam a pedra de toque no sistema de freios e contrapesos brasileiro, porque importam na possibilidade de o Parlamento investigar tudo aquilo que tenha algum relevo à atividade legislativa e à sociedade, com o início das investigações por ato do exclusivo alvitre da minoria parlamentar qualificada de um terço; uma vez constituídas essa *possibilidade* se traduz

³⁹¹ Aliás, as comissões de inquérito sobre eleições, conforme nota de rodapé 101, p. 58, que parecem ter alguma repercussão no que compreendemos hoje como CPIs, já estabeleciam a presença de advogados nas sessões.

igualmente num *dever*, de investigar - por isso, falamos em *poder-dever*. Se outros órgãos, tipicamente responsáveis por investigar, por quaisquer motivos, falharem em seu mister, as CPIs serão um refúgio para que as investigações se desenvolvam numa outra esfera, do Legislativo, e contribuam para retirar da inércia os demais legitimados à investigação. E isso - a concorrência entre as investigações - deveria criar estímulos para que esses outros órgãos (v.g. polícias e Ministério Público) não falhem e desenvolvam instrumentos, protetores de sua institucionalidade, para que não falhem. Compreendidas enquanto instituições que exercem um poder-dever semitípico, as CPIs determinam um dever de cooperação maior entre os seus membros, que em nossa visão não encontra paralelo noutras comissões ou mesmo no próprio Plenário. É por essa razão que mesmo tentativas heterodoxas de trazer algum equilíbrio à CPI, como a ocorrida na CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, valendo-se das normas infraconstitucionais existentes, parecem-nos importantes avanços na medida em que impuseram um maior dever de cooperação entre maiorias e minorias (se não houvesse alguma cooperação, nada seria votado, prejudicando a todos conjuntamente) e escancararam esse desafio a ser equacionado, decorrente do *status quo* regulatório das CPIs.

6. CAMINHOS PARA A PROTEÇÃO DAS MINORIAS PARLAMENTARES APÓS A INSTALAÇÃO DAS CPIs

6.1. Síntese

1138. Critica-se a visão segundo a qual os investigados, testemunhas e indiciados constituiriam uma minoria esquecida nas CPIs. Embora esses sujeitos, de fato, enfrentem riscos e constrangimentos durante as investigações, sustenta-se que suas prerrogativas são amplamente resguardadas pelo ordenamento jurídico e pela atuação do Supremo Tribunal Federal, ao passo que a minoria parlamentar - grupo que propõe, participa e conduz investigações — permanece estruturalmente enfraquecida e invisibilizada. A produção doutrinária, dominada por vozes da advocacia, do Ministério Público e do Judiciário, tende a reforçar esse desequilíbrio ao criticar os supostos abusos das CPIs e defender a contenção de seus poderes, sem atentar à dinâmica real de funcionamento dos colegiados legislativos e à necessidade de fortalecer a atuação das minorias no processo investigativo parlamentar.

1139. A partir disso, propomos uma mudança de paradigma: que todas as normas regimentais e infraconstitucionais incidentes sobre as CPIs sejam interpretadas à luz da proteção das minorias parlamentares. Essa reorientação visa garantir a elas acesso mais equitativo à produção de provas, à definição da pauta e à condução dos trabalhos. Diversas propostas são apresentadas, inspiradas em modelos internacionais — especialmente os de Portugal e Alemanha — como o voto múltiplo na composição das mesas diretoras, a possibilidade de requerimentos vinculativos por parte das minorias, a limitação do poder de agenda dos presidentes das CPIs, a criação de normas que obriguem a realização de depoimentos e diligências solicitadas por um terço do colegiado e a previsão de sub-relatorias ou relatorias compartilhadas que contemplem também a minoria.

1140. Além da reestruturação interna das CPIs, propõe-se o fortalecimento de instrumentos que assegurem maior qualidade e produtividade às investigações. São sugeridos mecanismos de incentivo à colaboração de depoentes, como a previsão de causas de diminuição de pena, imunidades semelhantes às do direito norte-americano e a possibilidade de acordos de colaboração premiada com participação do Ministério Público. A Polícia Legislativa, por sua vez, deveria assumir papel mais ativo na análise do material probatório, elaborando relatórios padronizados acessíveis a todos os membros da comissão, e não apenas ao relator — frequentemente vinculado à maioria. A previsão de suspensão de prazos para análise de documentos volumosos, a institucionalização de reuniões secretas para preservar investigações sensíveis e a possibilidade de busca e apreensão não-domiciliar como forma de dar eficácia às requisições também são defendidas como ferramentas indispensáveis.

1141. Em relação à comunicação institucional das CPIs, sugere-se que os votos dissidentes sejam encaminhados ao Ministério Público com o mesmo tratamento formal do relatório final aprovado pela maioria, evitando que conclusões alternativas sejam silenciadas. A prioridade regimental para projetos de lei resultantes dos trabalhos das CPIs, inclusive aqueles propostos pelas minorias, também é apresentada como forma de ampliar a eficácia legislativa desses colegiados. No campo da composição, defende-se a participação obrigatória de parlamentares mulheres, como forma de assegurar representatividade e pluralidade de visões. Por fim, propõe-se que as CPIs tenham autonomia frente aos presidentes das Casas e ao Plenário, evitando interferências externas que comprometam sua independência funcional e sua conexão com o direito subjetivo da minoria parlamentar de investigar.

1142. Reconhecemos, contudo, que a alteração formal dos regimentos é difícil e lenta. Por isso, aposta na autorregulação das CPIs como caminho imediato para mitigar os desequilíbrios. Isso poderia ocorrer por meio decisões internas adotadas por seus membros ou mesmo pela inclusão, nos próprios requerimentos germinais, de normas específicas sobre diligências, depoimentos e procedimentos a serem observados, com inspiração no caso português. Essa estratégia permitiria contornar a desorganização normativa atual, marcada por sobreposição de regras dos regimentos das Casas, da Lei da CPI, do Código de Processo Penal e de outros dispositivos desconexos, os quais muitas vezes geram insegurança jurídica e operativa.

1143. Por fim, o Supremo Tribunal Federal é apresentado como trincheira relevante, mas não exclusiva, na defesa das prerrogativas das minorias parlamentares. Embora o Judiciário seja frequentemente acionado para corrigir abusos ou omissões nas CPIs, a democracia exige que todos os atores — e especialmente os próprios parlamentares — participem da construção do constitucionalismo. A judicialização não deve ser confundida com a solução automática dos conflitos, sobretudo em um país marcado por seletividades e desigualdades estruturais, como alerta a doutrina crítica. Ainda assim, o STF tem papel crucial ao preencher lacunas normativas e assegurar que a oposição política seja exercida com plenitude, evitando que maiorias sufocantes comprometam o equilíbrio democrático. A efetividade das CPIs, nesse contexto, depende da soma entre reformas normativas, práticas institucionais internas e vigilância judicial.

6.2. Investigados, Testemunhas e Indiciados como Minorias Esquecidas

1144. Talvez um dos argumentos contrários à metodologia - ou até às conclusões - deste estudo consista na visão de que haveria uma minoria esquecida correspondente às pessoas que sofrem as consequências das CPIs, aquelas que são convocadas, na condição de investigados ou

testemunhas, ou eventualmente têm contra si aprovados Requerimentos requisitórios ou de transferências de sigilo.

1145. Assim, nesse paradigma interpretativo, se há regras que determinam que a expressão da vontade do colegiado dá-se exclusivamente por meio da maioria dos membros que o compõem, ainda que tais regras possam alijar a minoria parlamentar de decisões importantes, seriam elas essenciais para preservar os direitos e garantias individuais dessa minoria esquecida, das pessoas que sejam porventura atingidas pelas determinações (e abusos) de uma CPI.

1146. De fato, o presente estudo não se volta a essa minoria, dos investigados, testemunhas ou requisitados, os quais podem recorrer ao Judiciário e, no caso das CPIs federais, normalmente se socorrem do Supremo Tribunal Federal, se observarem o cometimento de violações no inquérito parlamentar, mediante mandados de segurança ou *habeas corpus*. Tais atores das CPIs e as suas prerrogativas certamente suscitem debates interessantes, como a respeito do silêncio parcial, da possibilidade ou não de um eventual abuso do direito ao silêncio, sobretudo diante das prescrições no HC 204.422/DF, a respeito da capacidade requisitória da CPIs quanto a documentos pertencentes a entidades privadas, dentre outros temas.

1147. Jorge Miranda, no paradigma das CPIs portuguesas, igualmente transplantável para o Brasil, lembra-nos do liame entre a atividade dos inquéritos parlamentares e os direitos fundamentais nestes termos:

(...) as comissões estão directamente vinculadas aos direitos, liberdades e garantias (art. 18.º, n. 1, da Constituição); não é preciso que a lei o diga. E, assim, como enfatizou a Comissão Constitucional em 1977, elas não poderão deixar de ter em atenção que a **integridade moral e física dos cidadãos é inviolável**; que a todos os cidadãos é reconhecido o **direito ao bom nome e reputação e à reserva de intimidade**; que o **domicílio, o sigilo de correspondência e outros meios de comunicação privada são invioláveis**; que das conclusões a publicar ou dos elementos susceptíveis de consulta não poderá constar matéria que possa ofender a integridade moral das pessoas, nomeadamente a imputação de crimes. (grifou-se)³⁹²

1148. Inobstante consideremos que todas essas questões sejam das mais relevantes e mereçam ser estudadas, um primeiro ponto a ser notado é que que boa parte dos doutrinadores que abordam em seus textos as CPIs são advogados, membros do Ministério Público ou do Judiciário.

1149. Isso pode ser constatado, *e.g.* de pesquisa na *Amazon Livros* a respeito do tema *comissões parlamentares de inquérito*, invocando publicações dos últimos 10 anos, que constitui o Anexo I ao presente estudo. Nessa breve pesquisa, foi realizada busca pelos termos

³⁹² MIRANDA, Sobre as comissões parlamentares de inquérito.

CPI e comissão parlamentar de inquérito, tendo sido capituladas todas as obras a respeito dessas Comissões, jurídicas ou não. Depreende-se que 72% das ocupações dos Autores relatadas referem-se a Advogados (56%), membros do Ministério Público (6%) ou servidores e membros do Judiciário (11%). Apenas 11% dessas obras ligam-se a servidores e membros do Legislativo, e tão somente 9% a Professores de Direito

1150. Estudos científicos certamente requerem o distanciamento científico, mas é claro que não é fácil dissociar totalmente as perspectivas de advogados, juízes ou do *parquet* dessas obras, de modo que em boa parte repete-se o mantra de que as CPIs abusariam das prerrogativas e de que seria necessário (ainda) maior restrição ao seu funcionamento.

1151. Ademais, num cenário de concorrência de investigações, em que se busca conquistar e cativar a opinião pública quanto aos resultados positivos dos agentes públicos no exercício de suas funções institucionais, de que serviria a membros do *parquet*, da judicatura ou da advocacia, defender mais prerrogativas às CPIs ou normas que viabilizassem investigações ainda mais amplas por esses Colegiados?

1152. Desaponta, ainda, o fato de que a Academia (em especial, Jurídica) parece ter se dedicado pouco às pesquisas sobre CPIs e que tenham resultado em publicações mais massificadas, justamente ela que tem uma função importantíssima na Sociedade e pode semear um conhecimento livre e científico que, germinado, pode moldar a realidade, garantindo maior proteção a direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos.

1153. Ademais, a falta de obras científicas de servidores e membros do Legislativo atuantes em CPIs revela que uma parte importante da história jurídica desses Colegiados não foi até hoje contada. Para compreender adequadamente o funcionamento das CPIs com base nas normas regimentais e infraconstitucionais, apoiado na praxe legislativa, é imprescindível estar lá dentro, vivendo repetidamente esses Colegiados e a sua casuística; é, em certa medida, um saber misterioso para *iniciados*, porque se trata de um restrito grupo de pessoas que acompanham as CPIs do início ao fim e, em especial, numa perspectiva de processo legislativo. Em nossa visão, é impossível conhecer as CPIs ignorando as perspectivas daqueles que *fazem* a CPI; não é necessário (e seria impossível) que todos os interessados possam acompanhar as investigações de uma CPI, ainda que grande parte das reuniões sejam públicas, mas é fundamental ao menos um relato por aqueles que presenciam as CPIs em suas entranhas acerca de seu funcionamento real, embora igualmente tal relato igualmente se carregue de vieses.

1154. Em segundo lugar, há doutrina relevante – embora, reconheça-se, razoavelmente extrajurídica – a constatar que as CPIs constituem, em certa medida, espaços de catarse pública, em que fatos relevantes e frequentemente vergonhosos da vida nacional são debatidos pelos

representantes eleitos com franqueza, de forma direta, inclusive cara-a-cara com os supostos algozes dos malfeitos, nos depoimentos prestados por estes.

1155. Nessa linha de inteligência (não adotada pelo pesquisador), o constrangimento gerado pela CPI na vida do cidadão que porventura tenha a sua conduta delibada num inquérito parlamentar deveria ser, em alguma medida, aceito e integraria o próprio contrato social democrático. O raciocínio seria este: se o sujeito fez malfeitos suficientes para levarem-no a depor numa CPI, espera-se uma certa derrogação de seus direitos de imagem e de honra, na medida em que ele passa a ser um devedor de explicações à própria sociedade. Tais explicações serão dadas aos representantes do povo - talvez uma das razões por que as CPIs inicialmente só tinham previsão constitucional para a Câmara dos Deputados - que verbalizariam os anseios e as perguntas que o povo gostaria de fazer aos depoentes.

1156. Terceiro, já houve a abordagem em QOs a respeito da tensão entre direitos fundamentais que é pano de fundo de toda essa discussão que diz respeito às prerrogativas do inquérito parlamentar sobre os depoentes ou requisitados: o direito fundamental do exercício do mandato parlamentar e o direito fundamental à honra, à imagem e à intimidade dos depoentes ou requisitados. A jurisprudência evidencia que os depoentes devem ser tratados com urbanidade, de forma cordial e respeitosa, não podendo sofrer constrangimentos ou abusos que violem a sua honra, imagem e intimidade³⁹³.

1157. Mas isso não significa que os parlamentares estarão vinculados, simplesmente porque determinado depoente faz uso dos seus direitos ao silêncio, à imagem e à honra, a abster-se de fazer-lhe questionamentos ou afirmações próprias da arena jurídico-política das CPIs. Isso porque o direito fundamental do exercício do mandato parlamentar e a imunidade material dos congressistas são prerrogativas muito caras em nossa democracia, pós-ditatorial, e, tensionados com o direito ao silêncio e demais garantias dos depoentes ou requisitados, jamais devem

³⁹³ (...) 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se no sentido de ser oponível às Comissões Parlamentares de Inquérito a garantia constitucional contra a autoincriminação e, consequentemente, do direito ao silêncio quanto a perguntas cujas respostas possam resultar em prejuízo dos depoentes, além do direito à assistência do advogado. (...) devem assegurar que a pessoa inquirida seja tratada “sem agressividade, truculência ou deboche” - conforme lição de ODACIR KLEIN (“Comissões Parlamentares de Inquérito - A Sociedade e o Cidadão”, p. 48/49, item n. 4, 1999, Sergio Antonio Fabris Editor), o que significa o dever que qualquer pessoa tem de respeitar a dignidade da pessoa

humana (lição, aliás, recordada pelo eminente Relator Ministro Celso de Mello ao decidir sobre liminar requerida nos autos do habeas corpus n. 94.082), igual tratamento e respeito há que ser dispensado aos membros da Comissão Parlamentar por quem a ela compareça, vale dizer, sem agressividade ou desrespeito, pois os congressistas lá estão no exercício dos seus deveres constitucionais. Os integrantes de Comissão Parlamentar de Inquérito, membros do Poder Público, desempenham funções de Estado, não podendo receber tratamento que importe em seu desrespeito ou em afronta a suas funções, desdém ou qualquer conduta que indique falta de urbanidade. (...) (HC 119941, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 25-03-2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 28-04-2014 PUBLIC 29-04-2014)

conduzir à cassação da palavra do parlamentar pelo Presidente da CPI ou por quem quer que seja.

1158. A esse respeito, *v.g.* o Sen. Fernando Bezerra Coelho, na 5ª Reunião da CPI da Pandemia (06/05/2021) questionou via QO o teor hipotético das perguntas do relator, argumentando que o depoente deveria responder apenas sobre fatos determinados de que tivesse participado ou que tivesse presenciado. Em sua decisão, o Presidente da Comissão, Sen. Omar Aziz, indeferiu a QO, esclarecendo que não cercearia o direito de qualquer Senador fazer perguntas e que o mérito seria apreciado no Relatório Final da comissão.

1159. Similarmente, na 29ª Reunião (30/06/2021), o Sen. Alessandro Vieira formulou QO para esclarecer que, conforme uma decisão do Supremo Tribunal Federal, o depoente não estava dispensado de comparecer, podendo ficar em silêncio, mas tendo de permanecer no Plenário e ouvir as perguntas dos Senadores. O Vice-Presidente, Sen. Randolfe Rodrigues, no exercício da Presidência, agradeceu o esclarecimento e reafirmou que todos os Senadores teriam o direito de fazer a inquirição e, caso em algum momento o depoente entendesse por bem responder ao questionamento, responderia. Caso a decisão do depoente fosse a de utilizar seu direito constitucional de permanecer em silêncio, assegurado pelo Supremo Tribunal Federal, a Presidência garantiria o direito.

1160. Quarto, tais minorias não estão esquecidas, mas há um arcabouço legal e jurisprudencial significativo apto a defender as suas prerrogativas. Julgados do Supremo Tribunal Federal já mencionados ao longo desta obra (*v.g.* vide parágrafo 53, p. 215) a enfatizar a necessidade da fundamentação da decisão parlamentar, cláusulas de reserva de jurisdição, justamente vão ao encontro da defesa dessas minorias. A tese ora exposta não visa a subverter o princípio da colegialidade, tornando as CPIs em espaços de seriados micropoderes detidos por cada qual de seus membros, mas tão somente, em alguma medida, resguardar prerrogativas das minorias parlamentares qualificadas na determinação dos rumos das investigações, o que contribui não somente para a concretização do direito fundamental ao exercício do mandato parlamentar, mas para o cumprimento do papel que a CF/1988 reserva às CPIs.

1161. Quinto, por mais que possa ser inconveniente e intimidador ter de depor em uma CPI sob o escrutínio público e da mídia, ou ter contra si requisições de informações ou documentos, fato é que a investigação parlamentar, assim como as investigações de um modo geral, são a oportunidade para que o cidadão projete a sua redenção, reafirme a sua inocência e a retidão do seu comportamento. Antes de pensar nas CPIs como um sacrifício, uma exposição em “praça pública”, trata-se da chance para que o indivíduo traga elementos adicionais a comprovar a aderência de seu comportamento às normas.

1162. Portanto, embora se compreenda que tais críticas possam exsurgir, não aderimos a elas. Esse estudo veio se debruçar sobre os interesses de uma minoria relativamente esquecida, até mesmo conformada com o *status quo*, com vistas a, cumprindo exatamente o que estabelece a CF, permitir que as investigações parlamentares sejam mais produtivas e alberguem diferentes perspectiva, formando – espera-se – um ciclo virtuoso de incentivos tanto aos membros que compõem às maiorias, quanto aos da minoria.

6.3. Premissa: A proteção às minorias parlamentares como norte interpretativo das normas infraconstitucionais em CPIs

1163. Conforme abordado a partir do parágrafo 158 (p. 34), em Questão de Ordem (QO) na CPMI dos Atos de 8 de Janeiro apresentada pelo Dep. Rubens Pereira Júnior (PT/MA), alguns parlamentares membros da base, irresignados com a aprovação de Requerimentos da mesma reunião que havia sido contrária aos interesses dessa maioria, defenderam que Requerimentos de uma CPI, uma vez rejeitados, não poderiam ser novamente apresentadas. Ou seja, na visão destes membros do colegiado, haveria uma irrepetibilidade em relação aos Requerimentos das CPIs.

1164. Em sua resposta à QO, o Dep. Arthur de Oliveira Maia (UNIÃO/BA), Presidente daquele colegiado, sustentou que o norte interpretativo das normas regimentais deveria priorizar os interesses das minorias parlamentares e que não seria justo que tais minorias, além de ter seus Requerimentos sumariamente rejeitados, não pudessem novamente os apresentar e convencer as maiorias quanto à sua importância.

1165. Destarte, ainda que careçamos de normas expressas contramajoritárias em CPIs que possam dar algum vigor às minorias parlamentares nestas comissões, as normas atualmente existentes deveriam, em nossa visão, ter como norte interpretativo a máxima preservação dos direitos das minorias parlamentares que constituem, compõem e atuam nas CPIs.

1166. Isso não soluciona o desafio posto, da contradição interna das CPIs, mas ao menos pode, em algumas questões, proteger certas prerrogativas que as minorias deteriam a partir de uma (ou deveriam ter) nesses colegiados.

6.4. Caminho nº 1: Nova Regulação das CPIs e Necessidade de Ordenar o Caos Normativo

1167. É difícil modificar os Regimentos; modificar os Regimentos sobre CPIs é mais difícil ainda, mesmo que isso importe em violar a imposição constitucional de que as CPIs sejam reguladas de forma específica, com *outros poderes nos regimentos*.

1168. O presente estudo deveras ecoa a posição de que as CPIs devem ser levadas a sério e objeto de regulação própria.

1169. Para alguns, mesmo nesta antessala das conclusões, essa reclamação seria inadequada, mas certamente não se trata de uma reclamação isolada deste autor.

1170. Exemplificativamente, Mauro Márcio de Oliveira, em obra a respeito das CPIs do Senado Federal, preconizava essa área como *tão longamente desprezada ao longo de toda a história do parlamento nacional*³⁹⁴.

1171. A CPMI dos Atos de 8 de Janeiro foi um pouco além dos colegiados anteriores em que somente se reclamava da ausência de normas e meios para as investigações, e determinou em seu Relatório Final que fosse constituído um grupo de trabalho multisetorial, com servidores não apenas do Senado Federal, mas de outros órgãos (Polícia Federal, Ministério Público, Tribunal de Contas da União e Controladora-Geral da União), para propor melhorias ao funcionamento das CPIs, não somente no que tange às normas, mas igualmente em relação à infraestrutura das CPIs (equipamentos, bancos de dados, *softwares*, sala de investigação, dentre outros aspectos).

1172. Ainda, consignou que fossem discutidas com a Advocacia do Senado Federal:

(...) as possibilidades de atualização regimental à luz da jurisprudência, consolidada ou majoritariamente remansosa, do STF acerca do funcionamento dos trabalhos das CPIs, para que não haja mais pontos de eventual opacidade normativa, perniciosos diante de uma lógica republicana.

1173. Eis uma boa oportunidade para aqueles que têm esperança em mudar algumas das normas infraconstitucionais de CPI, determinantes em boa parte de sua (triste) sina.

1174. Acredita-se que o desenvolvimento deste grupo poderá sugerir alguns avanços importantes às CPIs, ainda que saibamos como será difícil aprovar uma mudança a respeito dessas comissões, diante da comoção que costumam gerar na sociedade e no Parlamento.

6.4.1. Propostas de Normas

1175. Apesar de sabedores de todas essas dificuldades, não custa sonhar a respeito de normas infralegais que poderiam trazer um sopro de esperança quanto ao reconhecimento das CPIs como direitos das minorias, o que afirmamos que hoje se liga a um direito público subjetivo de minoria parlamentar efêmero.

³⁹⁴ OLIVEIRA, Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal: sua história e desempenho no período de 1946 a 1989.

1176. Essas normas partem, além da reflexão do pesquisador, da experiência internacional tratada nesse estudo e suas balizas são identificadas abaixo.

6.4.1.1. Mitigação dos poderes de agenda dos Presidentes de CPIs: pauta e votação de pauta que confira mais força às Minorias

1177. O poder de agenda imperial do Presidente de uma CPI deveria sofrer algumas limitações para que se abra mais espaço para a atuação das minorias parlamentares nesses Colegiados. O RICD já dispõe de norma a obrigar o Presidente a pautar determinada matéria a Requerimento de 1/3, algo que não se encontra no RISF nem no RCCN, de modo que esse poder de agenda conferido a apenas uma pessoa eleita pela maioria se mostra ainda mais forte e autoritário nas CPMIs e CPIs do Senado Federal. A pauta numa CPI envolverá majoritariamente a definição sobre o que será votado em uma reunião deliberativa e quando tal reunião ocorrerá, e, ainda, quem dos convocados aprovados pelo Colegiado virá depor e quando ocorrerá tal depoimento. Quanto ao primeiro aspecto, compreende-se que o Presidente deveria ser obrigado a pautar todos os Requerimentos pendentes de apreciação se houver uma reunião deliberativa, assim como vemos com bons olhos normas similares às da Câmara, que obriguem a convocação de uma reunião deliberativa pelo Presidente por requisição de uma minoria qualificada. Por outro lado, de nada adiantaria pautar Requerimentos da minoria se, como ocorre atualmente, grande parte deles será rejeitada pelas maiorias, razão pela qual compreendemos que talvez a mudança sugerida no tópico subsequente (*Requerimentos vinculativos*) seja ainda mais fundamental.

1178. Em relação aos depoimentos, já ressaltamos ser comum que as CPIs aprovelem muitas convocações, mas cumpram poucas, porque isso se submete ao poder de agenda do Presidente. Contudo, é certo que as CPIs normalmente não se reúnem todos os dias da semana (a CPI da Pandemia foi exceção a isso) e haveria como os depoimentos de interesse da minoria serem tomados v.g. às segundas ou sextas-feiras sem comprometer a agenda dos trabalhos prevista pelo Presidente. Com esse entendimento, para o cumprimento de convocações de interesse da minoria compreendemos que o mero pedido de um ou mais Parlamentares em relação ao cumprimento de uma convocação deveria determinar a sua implementação prontamente, ainda que fora do calendário *ordinário* da Comissão³⁹⁵.

³⁹⁵ Em CPIs, não se tem compreendido que haja reuniões ordinárias ou extraordinárias, porquanto não há delimitação no Regimento como ocorre em relação às comissões permanentes. Entretanto, normalmente o Presidente do Colegiado fixa dias da semana e horários em que normalmente a CPI se reunirá, mas tais reuniões não são tratadas como *ordinárias*, nem as que se divisem fora de tais dias e horários são consideradas *extraordinárias*.

6.4.1.2. *Requerimentos impositivos apresentados pela minoria*

1179. Talvez esta seja uma das mais importantes mudanças que poderiam dar algum fôlego às minorias parlamentares em uma CPI.

1180. Como verificado no primeiro capítulo, a grande dificuldade para a minoria pautar Requerimentos de seu interesse e posteriormente aprová-los é um desafio dos mais relevantes e acaba resultando na ausência de material para as investigações de interesse do grupo minoritário. Sem material para investigar, não há como a minoria investigar. Ademais, em relação aos Requerimentos de convocação, em regra, não há garantias de que a convocação aprovada, porquanto submetida ao exclusivo critério do Presidente do Colegiado, eleito pela maioria.

1181. No plano internacional, verificamos dois modelos distintos para abordar esse assunto: o modelo português e o modelo alemão. No modelo português, o próprio requerimento de criação, com seu quórum menor de 1/5, estabelecerá as diligências, requisições e depoimentos que deveriam ser realizados pelo Colegiado. Ainda, ao longo das investigações, a mesma minoria poderia criadora da CPI poderia, com força vinculativa, determinar novas diligências, requisições e depoimentos. A Assembleia Nacional Portuguesa possui 220 Deputados, de modo que 1/5 dela corresponderia a 44 Parlamentares, de mais fácil organização em relação à Câmara dos Deputados brasileira, cujo 1/3 corresponde a 171 Deputados.

1182. No modelo alemão, 1/4 da composição da Comissão de Investigação tem o direito de requisitar as provas de seu interesse, que obtenção de documentos e informações, e os depoimentos. A maioria somente poderia barrar uma requisição desse grupo minoritário se as provas que este pretenda produzir forem consideradas por esta maioria *inadmissíveis ou inatingíveis, mesmo com o uso de meios coercitivos previstos na lei*, de modo que não haveria a rigor um juízo de mérito sobre o Requerimento. Mesmo assim, caso a maioria rejeite esse Requerimento do grupo minoritário, o juiz de instrução do Tribunal Federal de Justiça poderá ser acionado mediante solicitação de um quarto dos membros da comissão, para decidir esse assunto.

1183. Tendemos a encarar como mais adequado, durante o funcionamento da CPI, o modelo alemão, porque a obtenção do apoio de 1/3 de uma Casa ou de ambas seria tarefa hercúlea e haveria maior suscetibilidade de desagregação dessas minorias a partir de pressões políticas. Caso os Requerimentos formados por uma minoria de 1/3 do Colegiado fossem vinculativos, certamente existiriam maiores possibilidades para que todos os membros pudessem investigar, e as reuniões deliberativas se tornariam mais céleres, apenas para ratificar Requerimentos que já contariam com o apoio de 1/3 da Comissão. Acredita-se que isso deveria ser incorporado

com o acréscimo de três regras: (i) uma vez apresentado à Secretaria da CPI, o Parlamentar não poderia retirar a assinatura do Requerimento, em mecanismo similar ao que já ocorre no RICD para os Requerimentos germinais de uma CPI; (ii) o Presidente e a Secretaria poderiam ter maior rigor para determinar a correção pelos Autores de Requerimentos que não exponham justa causa ou causa provável para a requisição, depoimento ou transferência de sigilo; e (iii) haveria uma obrigatoriedade de pauta do Presidente de tais Requerimentos para ratificação do Plenário, caso se considere tal como necessária – outro mecanismo seria o estabelecimento de um prazo para que tais Requerimentos, após a sua publicação, sejam considerados aprovados pelo Colegiado, se transcorrido sem impugnações pelos demais titulares baseadas em critérios similares aos do modelo alemão (obtenção de prova *inadmissível ou intangível*).

1184. A primeira regra se justifica para que não se instaure a retirada de assinaturas a partir de pressões políticas similarmente ao que ocorre no Senado Federal com os Requerimentos germinais, e para que os Parlamentares, ao assinarem um desses Requerimentos coletivos, fizessem-no com máxima responsabilidade, cientes de que não poderiam mais adiante tergiversar. Admitir a retirada de assinaturas até a deliberação do Requerimento ou até a sua inserção em pauta, seria regimentalmente possível de acordo com as regras atuais, entretanto poderia gerar grande dificuldade em apurar quais Requerimentos seriam ou não válidos.

1185. Quanto à segunda regra, é consabido que muitos Requerimentos apresentados numa CPI não dispõem de fundamentação adequada para a medida constritiva que se pretende adotar (requisição de informação ou documento, convocação ou transferência de sigilo). Há razoável número de Requerimentos que, mesmo sem a fundamentação adequada, prevalecem porque a parte atingida não vai ao Supremo Tribunal Federal, normalmente via Mandado de Segurança, pleitear a anulação do Requerimento. Tendemos a compreender que, em se instaurando um sistema de Requerimentos vinculativos realizados por uma minoria parlamentar, tal liberdade das minorias parlamentares deveria se fazer acompanhar igualmente por mais responsabilidade, inclusive porque quem responde aos Mandados de Segurança como autoridade coatora é o Presidente do Colegiado, afetado diretamente por Requerimentos eventualmente anulados pelo Judiciário, os quais podem ir minando pouco a pouco a credibilidade do Colegiado. A rejeição sumária pelo Presidente de determinado Requerimento apresentado, embora possível de acordo com algumas normas regimentais, não tem sido utilizada, na medida em que se tem compreendido que os Requerimentos representam a expressão de palavras e votos do Parlamentar, sujeita à imunidade material, de modo que Requerimentos somente são devolvidos ao Autor para complemento caso seja verificado a ausência de requisito formal mínima, como *v.g.* uma transferência de sigilo que não especifique adequadamente nome, CPF ou CNPJ, ou o

período da quebra. Compreendemos que seria adequado, em relação a esses Requerimentos vinculativos, maior rigor na apuração do cumprimento dos requisitos ligados à justa causa ou causa provável, concedendo prazo para que os Autores retifiquem Requerimentos *v.g.* baseados exclusivamente em matérias jornalísticas ou que não informem a condição em que determinado depoente convocado virá perante o Colegiado, se como testemunha ou investigado, e em relação a quais fatos deveria majoritariamente depor.

1186. A última regra também se liga a aspectos de ordem prática. Acredita-se que haveria margem para se optar por um sistema em que os Requerimentos seriam considerados aprovados após transcorrido determinado prazo de sua publicação sem impugnação pelos demais titulares, hipótese em que deveriam ser pautados para votação do Colegiado, que somente poderia rejeitá-los com base num critério de inadmissibilidade ou intangibilidade como o modelo alemão, facultando-se ainda à minoria qualificada acionar o Judiciário para ter a sua vontade cumprida. Por outro lado, caso se opte pela necessidade de deliberação de tais Requerimentos em uma reunião (talvez em razão de uma interpretação mais restritiva quanto ao art. 47 da CF/1988) deveria ser consignada a obrigatoriedade de que o Presidente pautasse esses Requerimentos com maior brevidade. De nada adiantaria considerar o Requerimento *vinculativo*, salvo se inadmissível ou intangível, se o ato que lhe garantiria a eficácia (aprovação em reunião) permanecesse absolutamente sujeito ao alvedrio imperial do Presidente de CPI, como ocorre atualmente diante do poder de agenda quase-absoluto do titular deste cargo, eleito pela maioria.

1187. Outras nuances poderiam ser exploradas *v.g.* como seriam agendados os depoimentos dos convocados por esses Requerimentos vinculativos: neste ponto, considerando que as CPIs tendem a definir determinadas datas para se reunir (terças e quintas à tarde por exemplo), compreende-se que tais Requerimentos deveriam ser cumpridos com brevidade, inclusive fora do calendário ordinário da Comissão, uma vez que o RISF, aplicável às CPIs do Senado Federal e do Mistas, já permite que depoimentos sejam tomados por apenas dois membros, um na função de Presidente e outro na de Relator.

6.4.1.3. Mecanismos de incentivo a depoimentos mais produtivos

1188. Os depoimentos são parte fundamental das CPIs. Normas que incentivem terceiros a colaborar com a investigação parlamentar são muito bem-vindas e beneficiariam todos os Membros, não somente as minorias, embora compreendamos que estas serão as maiores beneficiárias.

1189. Nesse paradigma, o direito ao silêncio dos depoentes, mormente a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal no contexto da CPI da Pandemia e, especialmente, em razão da

decisão do Min. Luiz Fux na Medida Cautelar no Habeas Corpus nº 204.422/DF (Caso *Emanuele Medrades*), deveria ser objeto de pesquisa própria, assim como aspectos sobre o silêncio parcial em CPIs cujo fato determinado pode compreender tantos fatos múltiplos (embora conexos) - com temas objeto de diversas investigações paralelas (da PF e ou do MP) - que tais colegiados conduzem efetivamente à possibilidade real de que determinados convocados sejam considerados testemunhas em relação a alguns fatos, mas investigados quanto a outros. Por outro lado, é necessário determinar quais seriam os contornos do *abuso do direito ao silêncio* mencionado na paradigmática decisão do Min. Luiz Fux e quais ações poderiam ser adotadas pelo Colegiado (e por seu Presidente) para compelir a maior participação do depoente. Tal assunto vincula-se diretamente ao exercício do contraditório e da ampla defesa numa CPI e por esse motivo não nos parece adequado restringir ainda mais os direitos de um depoente nesses Colegiados se, por outro lado, os advogados que o acompanham não possam formular perguntas ou sejam constantemente tolhidos em seu direito de uso da palavra pela ordem ou para esclarecimentos, de acesso a documentos que lhes permitam maior preparo para os atos da CPI ou da produção das provas de seu interesse. Força reconhecer, todavia, que houve fase mais ou menos recente nas CPIs, sobretudo após a ADPF 395/DF, transpondo uma posição sobre investigação policial, sem modulações, ao contexto de uma CPI, em que os depoimentos foram praticamente esvaziados, seja pela concessão de um direito ao silêncio amplíssimo, seja pelo reconhecimento da não-compulsoriedade de comparecimento perante a Comissão do Legislativo, tornando sem efeito, frequentemente por monocráticas, uma decisão adotada por um órgão colegiado de outro poder. Assim, as restrições e limites ao direito ao silêncio por um lado são importantes para as CPIs e devem ser objeto exegese própria e específica, nesses Colegiados que possuem dinâmica diferente da investigação penal carreada pelas Polícias e pelo *Parquet*, mas noutro aspecto devem ser objeto de grave reflexão - num país como o Brasil em que não há crime de perjúrio, mas apenas de falso testemunho - para que não se violem direitos e garantias fundamentais, na medida em que representam um caminho *pela dor* - a testemunha não fala por que realmente quer, mas para não sofrer repercussão negativa (leia-se *violência*) pelo Estado.

1190. Tendemos a ver como mais adequados mecanismos que possam incentivar terceiros, em especial, os depoentes, a contribuir de forma mais robusta com os trabalhos de uma CPI. Exemplificativamente, poderia ser fixado que o depoente que contribuísse, ainda que em reunião secreta, com uma CPI de modo relevante, mediante o fornecimento de seu depoimento, documentos e informações consideradas importantes, sendo tal reconhecido em decisão aprovada por v.g. 1/3 do Colegiado, poderia ser beneficiário de **causa de diminuição de pena**

ou circunstância atenuante em relação às condutas típicas ligadas ao fato determinado, o que provavelmente traria incentivo a depoimentos mais produtivos.

1191. Outro incentivo poderia se dar mediante a **concessão de imunidades** com paradigma no direito estadunidense, fazendo com que ao mesmo tempo em que uma testemunha fosse obrigada, por decisão de um Juiz a pedido da CPI, a contribuir com os trabalhos do Colegiado, os esclarecimentos ali prestados não possam ser utilizados criminalmente contra essa testemunha. Em suma, a testemunha não poderia se calar, mas tudo o que dissesse não poderia ser utilizado contra si criminalmente (exceto como falso testemunho), mas somente contra terceiros. Tal mecanismo poderia ser adotado em relação a testemunhas-chaves num inquérito parlamentar e igualmente deveria ser acompanhado de uma ampliação do exercício do contraditório e ampla defesa nas CPIs.

1192. Por fim, a prerrogativa de as CPIs firmarem **acordos de colaboração premiada**, sempre com a participação do Ministério Público, parece-nos bastante salutar, tal como esse assunto foi aventado na CPMI dos Atos de 8 de Janeiro a partir de um parecer da Advocacia do Senado Federal.

6.4.1.4. Independência do Plenário

1193. Não há norma nos Regimentos que assegure expressamente a intervenção do Presidente da Casa nos órgãos fracionários e consta a praxe legislativa no sentido de que as comissões, permanentes ou temporárias, funcionam de forma (razoavelmente) independente e autônoma em relação ao Presidente da Casa e ao Plenário. Por outro lado, não há igualmente norma expressa que impeça a intervenção do Presidente ou do Plenário nos trabalhos das comissões.

1194. Inobstante esse quadro, conforme relatado, houve oportunidades em que os Presidentes da Casa ou Plenário intervieram no funcionamento das CPIs (assim como no funcionamento das demais comissões) e não nos compete julgar se tais intervenções foram adequadas ou não, boas ou ruins.

1195. Em relação às CPIs, por se tratar de colegiados que representam um direito público subjetivo de minoria parlamentar constitucionalmente fixado, atuantes como *longa manus* do Parlamento, no exercício de um poder-dever semitípico de investigar (inclusive criminalmente), e proprietárias de prerrogativas especiais de autoridade judicial, tendemos a considerar que não seria lícito ao Presidente da Casa ou ao Plenário intervir de qualquer forma no seu funcionamento. Aliás, consideramos que toda e qualquer intervenção numa CPI além daquela relativa aos Parlamentares que a componham, sobretudo se ao cabo implicar em restrições ao direito da minoria parlamentar, deva ser vista com grande reserva. Em nossa visão, até o gozo

de prerrogativas de Lideranças por não membros em uma CPI deve ser considerado de forma bastante restritiva, porque se trata de comissões com assento constitucional, destinadas a finalidades específicas e com poderes que as demais comissões não têm. A única intervenção externa admissível em caráter mais amplo deveria ser a dos criadores do Colegiado, com espelho no panorama normativo português.

1196. As questões relativas à CPI devem ser resolvidas pela CPI, internamente – consultas ao Presidente da Casa, ao Plenário ou à Comissão de Constituição de Justiça e Cidadania por uma CPI deveriam ser extremamente raras, porquanto as CPIs dispõem de poderes e condições para tomarem e implementarem as suas decisões. Se houver violações, tanto a direitos dos Parlamentares quanto a direitos de terceiros, tais assuntos deveriam ser levados ao Magistrado competente, o qual, no seu livre conhecimento motivado, deveria considerar o norte interpretativo da proteção das minorias parlamentares ligado à CPI. Tolher, obstaculizar ou de qualquer maneira restringir a atuação de uma CPI tende a ser considerado por nós como inconstitucional diante da envergadura do mister constitucional desses Colegiados no Estado Democrático de Direito e de sua fundamentalidade no sistema de freios e contrapesos. Restrições, por menores que sejam, se toleradas pela bovinamente pela Comissão, tendem a dar azo a restrições cada vez maiores, até que a atividade de uma CPI reste totalmente prejudicada.

1197. Exemplificativamente, na Câmara dos Deputados, em decisão de 09/08/2023, o Presidente da Casa apreciou convocação de uma CPI em relação ao Ministro da Casa Civil, formulada sob amparo do 50 da CF/1988, sem remissão ao dispositivo específico a respeito de CPIs. Embora pareça ter havido falha na elaboração do Requerimento, tanto em sua fundamentação normativa quanto em sua justificação, o Presidente da Câmara anulou a deliberação colegiada. Considerou que *não se demonstrou no requerimento a conexão entre as atribuições do Ministro da Casa Civil da Presidência da República e os fatos investigados pela CPI sobre o MST*, revelando ausente a fundamentação e demonstração explícita de conexão com o campo temático da CPI. Apesar de que, numa análise mais detalhada – impossível neste estudo - possa-se eventualmente concluir que a decisão foi correta e razoável, dá-nos relevante receio que os Presidentes passem a se imiscuir nas decisões de uma CPI, anulando Requerimentos e votações, ainda que fundamentadamente. As CPIs sujeitam-se à autotutela e ao controle judicial, somente a isso; não poderiam, em nossa visão, ter seu comportamento conformado por decisões do Plenário ou do Presidente da Casa, por mais razoáveis que tais decisões fossem, já são elas *longa manus* do Parlamento – se há descontentamento com as suas ações, que se lhes troquem os membros na regularidade dos Regimentos. Abusos empreendidos pelas CPIs (infelizmente ainda existentes, muitos principalmente na década de 1990) devem ser

combatidos pela via adequada do Judiciário, não por impugnações ou QOs direcionadas ao Presidente da Casa ou ao Plenário.

1198. Com esse entendimento, a inserção de norma expressa nos Regimentos no sentido de que as decisões de uma CPI não se submetam a revisão do Presidente, do Plenário ou de qualquer outro Colegiado nos parece relevante tanto para resguardar a independência desses Colegiados, quanto para albergar os interesses das minorias parlamentares que os criarem e os compuserem.

6.4.1.5. *Mecanismos de suspensão de prazos para análise documental*

1199. Se de um lado as CPIs conseguem obter num curto período um grande volume de documentos e evidências, de outro elas não dispõem de equipe técnica para analisar tais elementos de informação em tão apertado prazo; em CPIs mais controversas, ainda, a prorrogação dos trabalhos tende a sofrer maiores dificuldades. Ainda, em nossa concepção, divisamos que as CPIs possuem uma finalidade, mediata, de promover responsabilidade civil e criminal que houver, constitucionalmente estabelecida.

1200. Assim, para as CPIs que obtiverem volume grande documentos, compreendemos que seria lícito que o seu prazo, por decisão da maioria ou (melhor) de um terço do Colegiado, fosse suspenso para análise do acervo recebido. A continuidade dos depoimentos sem que tenha sido analisado todo o acervo pode ser improdutivo, na medida em que as informações ali constantes podem ser importantes para a formulação de melhores perguntas pelos Parlamentares.

1201. Outrossim não há que se falar que o mero aumento das equipes de investigação seria suficiente para analisar acervos muito volumosos, porquanto há a necessidade de organização e comunicação entre os membros das equipes, assim como com os Parlamentares aos quais se ligam, algo que demanda certamente tempo sobretudo no contexto de CPIs em que as equipes de investigação são formadas *ad hoc*, muitas vezes por pessoas que sequer se conheciam ou trabalharam juntas antes de contribuir com os trabalhos do Colegiado.

1202. Essa é mais uma norma, aliás, que beneficiaria a todos, não apenas as minorias parlamentares.

6.4.1.6. *Institucionalidade da Polícia Legislativa na análise de documentos com a emissão de relatórios padronizados*

1203. Se aceitarmos que as CPIs encerram um poder-dever semitípico do Parlamento, ao qual se atribui uma obrigação de investigar (inclusive em investigação de caráter criminal), perceberemos a importância de que as Casas Legislativas incorporem com mais velocidade um

quadro interno de investigadores que possam contribuir com os inquéritos parlamentares em curso, minimizando essa altíssima dependência que já hoje das CPIs em relação a servidores externos que são requisitados.

1204. É neste ponto que a Polícia Legislativa, enquanto instituição de Estado, poderia contribuir de forma mais robusta com as investigações em uma CPI, analisando dados estruturados e não estruturados, gerando o conhecimento fundamental para que os Membros do Colegiado se posicionem no decorrer dos trabalhos e cheguem às suas conclusões a respeito do fato determinado e sobre se haveria ou não responsabilidade civil ou criminal potencialmente configurável, em cumprimento ao seu mister constitucional (imediato) de apurar o fato determinado e (mediato) de apurar a responsabilidade criminal ou civil que houver.

1205. A Polícia Legislativa, sobretudo a partir da criação da Coordenação de Inteligência, tem aumentado o seu papel auxiliar às investigações parlamentares, entretanto ainda tem se voltado muito mais a auxiliar o Relator que, como vimos, é uma espécie de *Super Investigador* em nossas CPIs na medida em que possui a equipe mais robusta (interna e externa), tempo ilimitado nas inquirições, melhor acesso a equipamentos e sistemas, a maioria de suas requisições de evidências aprovadas, além de normalmente serem implementados todos os depoimentos de seu interesse.

1206. Essa disparidade de armas gera uma incrível assimetria informacional em CPIs mais complexas e com grande volume de dados, com Parlamentares integrantes das minorias em muitos casos alheios a parte substancial do acervo da comissão e que são surpreendidos pelas informações que o Relator revela pouco a pouco durante as inquirições. A essa dificuldade das minorias, soma-se o fato de que os sigilos bancários, fiscais, de dados telefônicos e telemáticos têm natureza extremamente técnica, de modo que retirar conhecimento dessa massa de dados (ainda que se trate, em boa parte, de dados estruturados) requer uma equipe especializada e com conhecimento de sistemas informáticos ligados às investigações, com a qual as minorias parlamentares geralmente não contam.

1207. Logo, parece-nos que a versão de parte do atendimento realizado pela Polícia da Casa em benefício dos demais membros do Colegiado (e das minorias ali formadas) é uma medida que se impõe. E, para que a massa de dados estruturados e não estruturados, fosse digerida e transformada em conhecimento mais palatável para os Parlamentares Membros (normalmente sem *expertise* em investigações, sem conhecimento jurídico), seria fundamental que a Polícia Legislativa passasse a elaborar Relatórios de Análise a serem registrados como documentação sigilosa da Comissão e disponibilizados a todos os Membros com acesso a acesso base.

1208. Sabe-se v.g. que em relação a dados estruturados (grande parte de sigilos bancários, telefônico de dados e de COAF) é possível pré-configurar alguns relatórios que consigam transformar os dados de planilhas em conhecimento para os Parlamentares membros de um Colegiado, inclusive por meio do cruzamento com outros dados. Embora tal tarefa seja mais difícil em relação a dados não estruturados, não é impossível e o fortalecimento da Polícia Legislativa nesse campo de investigações associado às CPIs garantiria que os membros de uma CPI como um todo, não apenas o Relator, não apenas as maiorias, tenham, ao menos, uma noção do acervo constante do inquérito parlamentar e como ele contribui para a elucidação do fato determinado ou dos fatos conexos.

1209. Logo, uma norma determinando expressamente, como padrão em qualquer CPI, que a Polícia Legislativa elabore relatórios acerca da documentação recebida que se considerem importantes para a elucidação do objeto investigado, a comporem o próprio acervo da Comissão e acessíveis a seus membros, é certamente das medidas mais importantes que poderiam resguardar os direitos das minorias parlamentares, assim como mitigar essa dependência das CPIs em relação a servidores externos.

1210. Noutro giro, deve-se ponderar que tal participação da Polícia Legislativa mais enfática em relação ao mérito das investigações, ainda que se adotem diversas cautelas e que se trate de servidores treinados a trabalharem com a máxima imparcialidade possível, poderia gerar alguns atritos em relação aos Membros de uma Comissão que venham a adotar a postura de *matar o mensageiro* quanto ao conhecimento que possa se extrair de eventual Relatório a cargo da Polícia que seja contrário a seus interesses políticos ou no inquérito.

1211. Com esse entendimento, seria importante pensar num *design* da norma que possa proteger adequadamente esses servidores da conflagração que eventualmente houver numa CPI, descrevendo métodos e formas de agir a conferirem o máximo de imparcialidade possível no exercício de suas atribuições.

6.4.1.7. Utilização das reuniões secretas para a preservação das investigações

1212. As CPIs seguem, supletivamente, em seus atos e instrução processual as disposições do CPP que lhes forem aplicáveis. No art. 20 do CPP consta que *a autoridade assegurará no inquérito o sigilo necessário à elucidação do fato ou exigido pelo interesse da sociedade*.

1213. Essa norma seria aplicável às nossas CPIs? Compreendemos que, em determinadas situações, sim.

1214. Preliminarmente, força consignar a tradição das CPIs brasileiras relativas de se conformarem como investigações públicas, característica bastante amenizada v.g. o modelo

alemão, em que a própria Lei Fundamental se preocupa em consignar que pode ser excluída a presença do público. Naquele país, rememoremos que a legislação infraconstitucional sobre as comissões de investigação, bastante avançada, estabelece como fundamento para sessões secretas a preocupação com testemunhas e terceiros, para que não se revelem discussões de alçada privada destes ou que lhes tragam risco à vida, integridade física ou liberdade, bem como razões especiais de interesse público.

1215. No Brasil, como sabemos, a regulação infraconstitucional específica de CPIs é mínima e insuficiente, mas são razoavelmente comuns sessões secretas para a tomada depoimento, majoritariamente se uma testemunha se dispõe a colaborar somente de forma reservada. Tem-se notícia que os inquéritos policiais de uma forma geral recorrem bastante à prerrogativa inscrita no art. 20 para a preservação da utilidade das investigações e restringindo o acesso a elementos ainda não documentados. Em determinados casos, pode ser estratégico para a investigação parlamentar preservar determinado requerimento sob sigilo até que se cumpra e documente a exigência compreendida, com vistas a evitar a ocultação ou modificação da prova. A esse respeito, o Sen. Magno Malta (PP/ES), na CPMI dos Atos de 8 de Janeiro, chegou a defender, com adesão do Presidente, que as transferências de sigilo deveriam ser deliberadas em sessões secretas para resguardar a utilidade das investigações, recomendação que acabou não sendo implementada.

1216. Todavia, sem desconsiderar a importante tradição de publicidade das CPIs nacionais, compreende-se que em determinadas situações o recurso a reuniões secretas, ou a Requerimentos autuados sob sigilo até que se cumpram e se documentem as diligências neles pretendidas, podem ser benéficas tanto à maioria, quanto à minoria parlamentar. Entretanto, o recurso exclusivamente ao CPP ou a normas gerais dos Regimentos a esse respeito não nos parece o melhor caminho, sendo recomendável que as CPIs disponham de normativo mais detalhado acerca de quando e como poderiam se reunir ou autuar Requerimentos em segredo.

6.4.1.8. Colaboradores externos para as alas minoritárias das CPIs

1217. Numa das CPIs do Congresso ligadas a este pesquisador, um determinado Parlamentar garantiu (talvez com base na sua experiência em relação às CPIs da década de 1990) que as requisições de servidores de órgãos externos por uma CPI dispensariam a aprovação pelo Colegiado. Nas CPI do Senado e Mistas, como já se elaborou no presente estudo, tais requisições são feitas com lastro na *triste* norma do art. 89, IX, do RISF, relativa às Comissões de maneira geral, que estabelece que a *solicitação* de colaboradores externos deve ser feita pelo Presidente em cumprimento a decisão do Colegiado e que tais servidores atuarão *sem prejuízo*

de suas atribuições no órgão de origem. Fato é que essas requisições foram solicitadas sem passar pelo Colegiado, seguindo a recomendação do Parlamentar, e, em sua maioria, foram cumpridas.

1218. Colaboradores externos (da PF, MP, TCU, CGU, Banco Central, Receita Federal) são fundamentais para o bom andamento das investigações e, como vimos, chegam ao Colegiado mediante Requerimentos aprovados pelas CPIs e majoritariamente se voltam para atender o Relator e, por vezes, o Presidente. A obtenção de bons servidores externos depende também da colaboração do órgão requisitado em indicar pessoas adequadamente capacitadas para os trabalhos daquela Comissão, mas o fato é que tais servidores estarão à disposição do Relator e dificilmente o grupo minoritário acessará tal grupo multidisciplinar ou terá algo similar em sua equipe.

1219. Isso gera sensível disparidade de armas entre a maioria e a minoria dentro de uma CPI, assimetrias em relação ao conhecimento adquirido pelo Relator (e seu grupo) e os demais membros, principalmente do grupo minoritário. Com esse entendimento, entende-se que a requisição de quaisquer servidores em auxílio à CPI deveria ser feita pelo Presidente *sponte propria* em atendimento a mera solicitação formulada por 1/3 dos membros; tais assuntos, embora de suma importância, já estariam inseridos dentro das prerrogativas da Comissão e resguardam a essencialidade de uma equipe investigativa multidisciplinar em toda CPI mais complexa. Ademais, seria interessante, além do dever de o órgão requisitado encaminhar prontamente tais servidores para o Colegiado e que tais servidores tenham as credenciais suficientes para o desenvolvimento das atribuições investigativas daquela CPI, consignar a concretização do princípio da impessoalidade na Administração Pública, impedindo que tais servidores venham a ser indicados pessoalmente pelos Parlamentares, sem prejuízo da possibilidade de estabelecimento no mencionado requerimento das qualificações técnicas eventualmente desejadas.

1220. Por outro lado, não seria adequado simplesmente *obrigar* que os servidores à disposição do Relator servissem igualmente à minoria. Por mais que esses colaboradores externos atuem de forma competente e imparcial, é inegável que muitas vezes minorias e majorias passam a adotar numa CPI linhas investigativas praticamente inconciliáveis, e a participação de tais servidores em auxílio às minorias e à Relatoria certamente geraria desconfortos prejudiciais a tais colaboradores que são absolutamente fundamentais para o funcionamento das CPIs federais.

6.4.1.9. *Envio dos votos das minorias*

1221. Outra fragilidade detectada na proteção das minorias parlamentares é que os Votos em Separado certamente não possuem o mesmo peso do Relatório Final aprovado pelo Colegiado e, regra geral, sequer são formalmente encaminhados pela Comissão ao cabo de seus trabalhos ou pelo Presidente da Casa Legislativa.

1222. O modelo alemão parece trazer uma solução excelente: se não houver consenso em relação ao Relatório Final, todos os Votos em Separado que houver serão encaminhados conjuntamente ao Ministério Público e demais órgãos consignados. Essa norma, de um lado, incentiva o consenso no momento decisivo de uma CPI, a deliberação de seu relatório; de outro lado, se não houver consenso, permite que os pontos de vista sejam enviados institucionalmente como conclusão da Comissão. Em ambos os casos, as minorias parlamentares restarão protegidas.

1223. Outro aspecto ligado a esse tema diz respeito a permitir que as minorias parlamentares tenham o mesmo tempo de que dispõe o Relator para a leitura de seu voto. Tem-se consignado prazo de 15 minutos para a leitura dos Votos em Separado e eis aí mais uma evidência da disparidade de armas, uma vez que o Relator tem tido prazo ilimitado, chegando a ler um relatório durante horas. Mais adequado e democrático seria consignar o mesmo prazo para que ambos lessem os seus votos.

6.4.1.10. *Obrigatoriedade de envio da integralidade do acervo de documentos obtidos pela CPI ao Ministério Público*

1224. Nossa interpretação do art. 58, §3º, da CF/1988 é no sentido de que as CPI são obrigadas a investigar e, se cumprem adequadamente essa obrigação, certamente terão conclusões a fazer. Em havendo conclusões, entendemos que haveria um dever de enviá-las, ao menos, ao Ministério Público, em linha com o princípio da eficiência na Administração Pública, malgrado a CF/1988 estabeleça tal como uma faculdade. Por mais que compreendamos que isto se trata de um desalinhamento entre a CPI e o seu fim constitucional, não há, contudo, qualquer punição para a CPI inconclusiva, ou para a que deixe de enviar relatório ou documentos ao Ministério Público.

1225. Tendemos a considerar, por outro lado, que a ausência do envio do acervo de documentos ostensivos e sigilosos ao Ministério Público seria algo ainda mais grave do que o não encaminhamento de um Relatório Final, na medida em que a obtenção desses documentos mobilizou os trabalhos de Parlamentares e de muitos servidores públicos, além de recursos públicos e privados, vinculados a diversas reuniões do Colegiado, de oitiva e deliberativas,

motivo pelo qual se revelaria um grande desperdício, incompatível com o princípio da eficiência, que tal acervo fosse condenado a adormecer em escaninhos do Arquivo até a sua ulterior eliminação.

1226. Por outro lado, o envio dos documentos ao Ministério Público reflete na proteção de um direito das minorias (e, aliás, igualmente das minorias), na medida em que aqueles documentos que não tenham sido adequadamente analisados pelo Colegiado poderão ser analisados por técnicos do *Parquet*, tornando-se úteis à evolução das investigações neste outro plano.

1227. Diante do exposto, compreendemos que igualmente seria importante para as CPIs (e para o resguardo dos direitos da minoria parlamentar após a instalação de tais colegiados) norma a prescrever, no mínimo, a obrigatoriedade de envio do acervo recolhido pela Comissão ao Ministério Público, ainda que o Colegiado se revele inconclusivo ou decida por não encaminhar um Relatório Final.

6.4.1.11. Prioridade regimental em matérias produzidas pela CPI

1228. Já discutimos que um *propósito legislativo* não é realmente o que norteia as CPIs brasileiras, o que os Parlamentares buscam é elucidar o fato determinado, chegando às suas conclusões a respeito deles, de forma razoavelmente independente das demais investigações que corram em paralelo. Malgrado certos ordenamentos vinculem a investigação parlamentar a um *propósito legislativo*, a realidade da empiria nacional em CPIs federais não é de que os Parlamentares constituam a investigação para o fim principal de fazer nova legislação sobre o tema.

1229. Embora algumas CPIs como a da Pedofilia tenham resultado em importantes reformas legislativas, força reconhecer que grande parte das CPIs, a despeito da proposta de nova legislação, não logram êxito na conversão das proposições legislativas em Lei. Com esse entendimento, a inserção de normas que permitam maior prioridade aos projetos oriundos de uma CPI, reduzindo a sua passagem por comissões temáticas, ou determinando a apreciação plenária em certo interregno nos parece ser uma medida importante para resguardar os interesses desses Colegiados e a sua efetividade, vez que a feitura de Leis propostas por uma CPI é, a rigor, a única medida póstuma à investigação parlamentar que se sujeita ao alvedrio exclusivo do Legislativo.

1230. Outrossim, no caso de dissidência em relação às conclusões, crê-se que a solução mais adequada seria considerar, tanto as minutas de proposições ligadas à maioria, quanto aquelas ligadas à minoria, como projetos de autoria daquela CPI, incidindo sobre tais propostas as referenciadas normas de prioridade.

6.4.1.12. *Garantia da participação de parlamentares mulheres nas CPIs*

1231. Uma medida legislativa oriunda do trabalho de uma CPI – no caso, da CPI da Pandemia - foi a incorporação via Resolução do Senado Federal nº 7/2022 do § 2º do art. 80 no RISF, destinado a assegurar a presença de mulheres na composição dos Colegiados da Casa, inclusive nas CPIs:

§ 2º Na hipótese de, até a data da instalação de cada comissão, não haver sido designada Senadora para compô-la, adotar-se-á sistema de revezamento entre os partidos ou blocos parlamentares que contem com membro da bancada feminina em seus quadros, de acordo com o seguinte procedimento:

I – na primeira ocorrência da hipótese deste parágrafo, cumprirá ao maior partido ou bloco parlamentar refazer a indicação, nos termos do art. 81, de modo a assegurar a presença de ao menos 1 (uma) Senadora, como titular ou suplente da comissão;

II – verificada a hipótese em outras comissões, o mesmo dever de refazimento da indicação recairá, sucessivamente e segundo o tamanho da bancada, sobre os demais partidos ou blocos nelas representados e que contem com Senadora em seus quadros;

III – o revezamento será reiniciado caso todos os partidos ou blocos já tenham feito suas indicações em alguma comissão, para assegurar a presença, no colegiado, de membro da bancada feminina.

1232. Naquele Colegiado, embora não o integrassem formalmente, as Parlamentares tiveram importantíssimo papel nas investigações e nas perguntas formuladas durante os depoimentos.

1233. Conquanto muitas vezes as Parlamentares possam se alinhar aos interesses do grupo majoritário nas CPIs, até hoje a proporcionalidade entre homens e mulheres não se fez refletir no Parlamento, sendo estas minoritárias em relação àqueles, demandando – em nossa visão corretamente - a inserção de mecanismos que incentivem maior participação das mulheres na política e, uma vez titulares de mandato legislativo, a sua presença em todas as Comissões. Essas Parlamentares muitas vezes trazem visões diferentes a respeito das investigações e seria importante que tais normas fossem expandidas para a Câmara e aprimoradas.

6.4.1.13. *Delegação a subcomissões*

1234. Eis um assunto bastante controverso: a delegação dos trabalhos de uma CPI a subcomissões. Os poderes de investigação próprios de autoridade judicial são delegados à CPI, não a parte desta, ainda que uma subcomissão seja formada a partir de uma decisão da *Comissão-Mãe*.

1235. O recurso às subcomissões foi utilizado por diversas CPIs no passado, principalmente aquelas mais complexas com fatos determinados múltiplos. A delegação a subcomissões pode

gerar dúvidas quanto à legitimidade da adoção de medidas por estes Colegiados. Seria possível à CPI, por decisão de sua maioria, delegar a uma subcomissão composta por 1/3 de seus membros a possibilidade de requisitar as transferências de sigilo bancário que bem entendesse? Tais decisões deveriam ser ratificadas pelo Plenário? Trata-se de tema suscetível a diversas posições doutrinárias e, em nossa percepção, talvez seja a mais *dispensável* das propostas ora apresentadas, diante do cenário de incerteza e, principalmente, desorganização que isso poderia gerar numa CPI mais conflagrada.

1236. Muito mais adequado do que criar Subcomissões nos parece o compartilhamento das Relatorias ou a consignação de Sub-Relatorias, em conjunto com a utilização pela CPI de todos os dias da semana disponíveis, se necessário for, para contemplar todas as reuniões que sejam necessárias ao desempenho das investigações. Subcomissões, com Presidentes razoavelmente independentes, executando reuniões concomitantes entre si ou com as reuniões da CPI principal, devem ser vistas com grande cautela, pois podem mais desorganizar do que auxiliar no desenvolvimento das investigações e na participação das minorias parlamentares, além de abrir caminho para abusos se não houver algum controle em relação aos seus trabalhos.

6.4.1.14. Participação próxima do Ministério Público

1237. Um dos principais *clientes*³⁹⁶ da CPI é o Ministério Público; trata-se do único órgão prescrito expressamente pela CF/1988 como destinatário das conclusões de uma CPI e não há como lhe conferir menor relevância.

1238. Nas CPIs, de uma forma geral, não tem havido coordenação das investigações com o Ministério Público, que será destinatário das conclusões, e isso parece resultar, ao cabo, num descontentamento dos Parlamentares que consideraram *v.g.* as conclusões e fundamentos de uma determinada CPI suficientes para o oferecimento da denúncia, mas não foram *correspondidos* neste desejo pela ação do Órgão Ministerial, que eventualmente tenha determinado novas diligências ou, até mesmo, o arquivamento em certos casos. Tudo isso, aliás, é plenamente aceitável diante da autonomia e independência que possui a importante instituição do *Parquet* em nossa Democracia.

1239. Com vistas a mitigar essas divergências de avaliação em relação à prova agregada por uma CPI, compreende-se que a participação e o acompanhamento de todo o inquérito parlamentar por membros do Ministério Público Federal, como algo padrão em toda CPI, é

³⁹⁶ Expressão ora utilizada no sentido empregado na área de Administração, como destinatário de um *produto ou serviço*.

medida que só traria benefícios a esses Colegiados. Isso já ocorreu, ainda que de não tão profunda, em alguns Colegiados, como a CPMI dos Atos de 8 de Janeiro e a CPI da Braskem, por meio de Requerimentos aprovados pelo Colegiado solicitando a participação da Autoridade Ministerial. Para tanto, faz-se necessário quebrar eventual clima de desconfiança mútua que possa haver entre os Parlamentares Membros e o Ministério Público, que tende naturalmente a se acentuar num contexto político mais conflagrado. Em nossa visão, não seria razoável pleitear uma atuação enérgica e rápida do Ministério Público sem lhe ter oportunizado, por meio de representantes, o acompanhamento mais próximo do inquérito parlamentar. Em se tratando de uma CPI complexa e com muitos documentos isso é ainda mais verdadeiro, porque não é possível que o Ministério Público realize em poucas semanas a avaliação de documentos e depoimentos que a CPI levou meses para tomar e analisar.

1240. Trata-se de promover a *cooperação institucional entre a CPI – longa manus do Congresso – e o Ministério Público, que é função essencial à justiça*, para lembrar as palavras do Min. Gilmar Mendes em seu voto divergente na ADI 5351. Numa perspectiva razoavelmente diversa, mas plenamente aplicável ao que ora defendemos, o Ministro explicou que não se trata de imputar uma obrigação de fazer ao Ministério Público, mas de *engajar leal cooperação*. E essa cooperação só pode advir de um pedido da CPI para que representante do MP acompanhe e contribua com seus trabalhos ou, melhor, de norma expressa que consigne o convite ao *Parquet* como padrão em toda CPI.

1241. Mais uma vez se trata de norma benéfica à maioria e à minoria.

6.4.1.15. Requisição de Informações com Busca e Apreensão Pré-Autorizada

1242. Uma norma jurídica, sem o mínimo de adesão social, caindo em desuso, deixa de ser norma. Todo dever imposto por uma norma jurídica, sem a sanção correspondente pelo seu eventual descumprimento, ou sem os meios necessários para que se imponha o cumprimento, é um dever impróprio.

1243. As requisições de uma CPI de documentos e informações de particulares e entes públicos são normalmente cumpridas, não porque todo cidadão conhece amiúde o art. 58, §3º, da CF/1988 e as suas repercussões, mas porque há um consenso social mínimo no sentido de que as decisões de uma CPI devem ser cumpridas. Contudo, já houve casos em que as requisições da CPI não são cumpridas e a parte requisitada não recorre ao Judiciário contestando tal requisição.

1244. Se alguma pessoa natural ou jurídica descumpra a decisão de uma CPI, o que acontece? Eis uma das perguntas *de ouro*, para a qual não há resposta única, nem consensual, porque isso

se liga umbilicalmente à abrangência do que se compreende sobre os *poderes de investigação próprios de autoridades judiciais* que as CPIs têm.

1245. Se alguma pessoa ou ente descumpre, sem justificativa razoável, a requisição de documentos ou informações de uma CPI, o Presidente ou o Colegiado pode lhe imputar crime de desobediência em nome da Comissão como um todo, sem deliberação colegiada? Se ele pudesse, no que isso contribuiria para que a decisão fosse cumprida?

1246. Se uma decisão do Juiz Criminal de requisição de documentos ou informações, na fase de investigações (ou seja, de um Magistrado no exercício de *poderes de investigação próprios de autoridades judiciais*), for descumprida, o Juiz tem força para determinar cumprimento do decidido, inclusive com força policial. Por qual razão a CPI não teria tal poder se esta é uma manifestação do *poder de investigação próprio de autoridade judicial*?

1247. Com esse entendimento, se a CPI precisa de um elemento de informação, requisita da pessoa que o detém, mas esta descumpre a requisição solenemente, sem consignar qualquer justificativa e sem recorrer ao Judiciário, parece-nos razoável que essa CPI possa, por decisão monocrática de seu Presidente, determinar a busca e apreensão (não-domiciliar) para que tal decisão seja cumprida. Se a Polícia Legislativa ou a Polícia Federal, isolada ou conjuntamente, deverão cumprir essa decisão se trata de outra incógnita, mas em linha com os precedentes do Supremo Tribunal Federal entendemos que haveria, neste caso, a possibilidade de autoexecutoriedade da decisão da CPI via busca e apreensão não domiciliar.

1248. Trazemos três situações distintas para ilustrar essa questão, adiante.

1249. Primeira situação: na CPI da Pandemia, o Presidente da CPI ajuizou ação no Supremo Tribunal Federal para busca e apreensão de documentos da empresa Precisa, diante da fundada suspeita de ocultação de informações por aquela empresa, que havia sido requisitada e encaminhara documentos que se entendia estarem incompletos. Houve decisão do Supremo deferindo a busca e apreensão que se realizou e foi cumprida pela Polícia Federal.

1250. Segunda situação: a mesma CPI da Pandemia aprovou requerimento de busca e apreensão de gravações das câmeras de segurança do Restaurante Vasto, decisão esta que foi cumprida diretamente pela Polícia do Senado Federal, embora sem sucesso uma vez que não havia mais os dados requisitados no sistema do estabelecimento, de uma data mais antiga.

1251. Terceira situação: a CPI dos Fundos de Pensão da Câmara dos Deputados, por outro lado, aprovou em reunião secreta requerimento de busca e apreensão na sede de um Banco; ato contínuo, em virtude da aprovação do Requerimento, peticionou-se à Justiça Federal em Primeira Instância, que então determinou que a busca e apreensão fosse cumprida (como foi) pela Polícia Federal.

1252. Em primeiro e terceiros casos entendeu-se ser necessário recorrer a uma decisão judicial, no segundo caso não. No segundo e no terceiro casos houve determinação específica da comissão sobre a busca e apreensão; no primeiro, foi o Presidente, com vistas a fazer com que as requisições da CPI fossem adequadamente cumpridas, quem acionou o Supremo para que se realizasse busca e apreensão na empresa requisitada. Nenhuma dessas ações foi, até o presente momento, anulada.

1253. A busca e apreensão, embora seja pouco utilizada nas CPIs, seria um instrumento importante para assegurar que os documentos e informações requisitados pelo Colegiado fossem efetivamente fornecidos pelos receptores da ordem. Em nossa visão, adequado seria que os Requerimentos de uma CPI previssessem desde a sua apresentação que, em não sendo fornecidas as informações ou documentos requisitados no prazo consignado, sem justificativa plausível, o Presidente determinará a realização de busca e apreensão a ser cumprida pela Polícia (Federal ou Legislativa, conforme o caso, mais um assunto controverso).

1254. Isso, em nossa visão, daria mais força à CPI e, conseqüentemente, às minorias parlamentares que a compõem, enfatizando a necessidade de cumprimento das requisições realizadas por estes Colegiados.

1255. Por outro lado, para que tal funcione dessa maneira, seria importante balizar o que seria, afinal, no contexto de uma CPI (que dispõe de poderes próprios de investigação de autoridade judicial), busca e apreensão domiciliar e não domiciliar. Já abordamos que a jurisprudência não é tão pormenorizada a esse respeito, sendo considerado domicílio o local não aberto ao público, envolvendo v.g. quartos de hotel, escritórios de contabilidade e advocacia, consultório de dentista ou bar ou restaurante na parte de acesso público. Mas houve julgado informando que busca e apreensão em um galpão, dentro de uma fazenda (propriedade privada e, em tese, não aberta ao público), seria regular. Compreendemos que o conceito de domicílio, no contexto das CPIs, deveria contemplar interpretação mais restrita possível, a fim de não eliminar a possibilidade de que esses Colegiados façam cumprir as suas requisições. Do contrário, a todo momento a CPI deveria buscar a tutela do Judiciário, em cumprimento a decisões já aprovadas pela Comissão, o que não nos parece razoável dentro da competência fixada a estes Colegiados pela CF/1988 *ex vi* art. 58, §3º.

6.4.1.16. *Compartilhamento de Relatorias e delegação a Sub-Relatorias*

1256. Portugal trouxe uma medida drástica para assegurar o direito das minorias parlamentares às investigações pelo Legislativo: aliada à necessidade de que todo membro empossado em uma

CPI portuguesa preste um compromisso de imparcialidade, os cargos de Presidente e Relator competirão à minoria autora do Requerimento germinal.

1257. Na Alemanha, parece-nos a designação de um Relator somente poderia ocorrer por Requerimento de 1/4 dos membros da Comissão, eleito pela maioria de 2/3 dos presentes ou, se não atingida tal maioria, por acordo entre o Presidente, Vice-Presidente e líderes das bancadas na comissão. Tal Relator seria destituível pelo mesmo quórum. Esse modelo alemão, de fixação de um quórum qualificado, incentivaria a formação de consensos; caso contrário, não haveria formalmente um Relator.

1258. Não sabemos qual dos modelos deveria inspirar mais uma nova regulação das nossas CPIs, mas temos certeza de que o modelo atual, a submeter a escolha de um Relator ao exclusivo arbítrio de um Presidente eleito pela maioria, certamente estará dentre os piores. Consignamos *supra*

1259. Um recurso a que os Presidentes das CPIs não têm recorrido é a indicação de dois ou mais Relatores em uma CPI, segmentando ou não o trabalho de cada um deles (este um assunto quase jamais abordado pelos Parlamentares), ou mesmo de Sub-Relatores a respeito de temas específicos (este um assunto mais referenciado na prática). Tende-se a compreender que designar dois ou mais Relatores seria ainda melhor, porquanto dotaria um Relator representante da maioria e outro representante da minoria das mesmas prerrogativas, em contraposição a um Relator representante da maioria, ao qual estariam submetidos diversos Sub-Relatores setoriais, úteis em CPIs mais complexas e que investiguem fatos determinados múltiplos. Acredita-se que não haveria vedação regimental para que isso ocorresse hoje, porém fazer com que se conste em norma específica da CPI a esse respeito seria ainda mais recomendável, na medida em que daria clareza a todos os membros quanto à possibilidade de uma distribuição mais equânime em relação ao principal cargo de investigador numa CPI. Relatores, como dissemos, tem prazo ilimitado para as suas perguntas e norteiam em boa parte as conclusões de uma comissão, porquanto são eles que elaboram o Relatório Final em relação ao qual tem se compreendido que não são possíveis destaques. Há, assim, grande incentivo para que se aprove o Relatório Final, diante da ausência de destaques ou emendas, da forma como foi apresentado, com pequenos ajustes.

6.5. Caminho nº 2: Autorregulação das CPIs

1260. Já reportamos que as CPIs nacionais, em contraste com a bela e autêntica redação do art. 58, §3º da CF/1988, são reguladas, no plano infraconstitucional, de modo caótico e desajeitado. Embora a CF/1988 exija que *outros poderes* das CPIs constem dos Regimentos –

no que classificamos como *normas regimentais de conteúdo extroverso* -, na prática, verificam-se parcas e desatualizadas regras a esse respeito nas Regras das Casas (ou na LCPI), sem incorporar aspectos sedimentados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como a requisição de documentos relativos a entes privados, sobre transferências de sigilo ou fundamentação da decisão parlamentar. Nesse contexto, as CPIs precisam recorrer às normas gerais das comissões ou do Plenário, absolutamente desconexas da dinâmica própria desses Colegiados, que se dedicam ao exercício do mencionado poder-dever semitípico do Parlamento e que constituiriam um direito público subjetivo das minorias parlamentares. Acrescente-se a tudo isso a aplicação, *no que lhes for aplicável*, do CPP (e o fato de que não há consenso sobre o que do CPP seria aplicável às CPIs), e teremos todos os ingredientes para esse desastre infraconstitucional que consiste a regulação a respeito dos inquéritos parlamentares, que resulta *v.g.* na submissão de uma CPMI concomitantemente a 5 diplomas normativos distintos: ao RCCN, em sua omissão, ao RISF, em sua omissão, ao RICD, com aplicação conjunta da LCPI de 1952 e do CPP.

1261. Diante disso, as CPIs têm frequentemente recorrido a normativos autoimpostos para a organização de seus trabalhos e para que se tenha alguma segurança quanto à aplicação desse emaranhado de normas supramencionado. Tais normas têm sido prescritas pelo Presidente do Colegiado, no exercício de sua atribuição de organizar os trabalhos da comissão, e, em diversas oportunidades, referendadas pelo Colegiado como um todo.

1262. Um possível desafio à autorregulação poderia ser eventualmente o princípio de processo legislativo insculpido no art. 412, III, do RISF, quanto à impossibilidade de um acordo ou decisão do próprio plenário sobre o regimento, exceto se tomada por unanimidade, resguardado um quórum mínimo de três quintos dos votos. Trata-se de norma principiológica que, a rigor, não é aplicada se houver acordo numa Comissão ou no Plenário, ainda que tal acordo não conte com o mencionado quórum mínimo e com a unanimidade, *ex vi* a CPMI dos Atos de 8 de Janeiro ao criar em sua primeira reunião, por acordo, o cargo de 2º Vice-Presidente, inexistente no RCCN ou no RISF, a despeito da irresignação do eminente Sen. Esperidião Amin; ou, no Plenário, em relação às quebras dos interstícios para a votação de Proposta de Emenda à Constituição. Em síntese, parece-nos que em muitas situações os acordos, ainda que não sejam unânimes, tendem a superar o Regimento.

1263. Nesse panorama, uma das saídas para esse importante dilema das minorias parlamentares após a instalação de uma CPI seria que todas ou parte das normas mencionadas no tópico anterior fossem incorporadas por meio de autorregulação proferida pelo Presidente do Colegiado e, preferencialmente, ratificada pelo Plenário deste. Ou seja, ao invés de aguardar

as mudanças nos Regimentos acerca de CPIs que provavelmente muito tardarão, cada CPI poderia, por meio da autorregulação que já lhes tem sido razoavelmente comum, estabelecer algumas mitigações às fúrias das maiorias, abrindo certo espaço para que as minorias parlamentares pudessem exercer algumas prerrogativas nestes Colegiados. Exemplificativamente, o estabelecimento de uma norma de Requerimentos vinculativos similar ao modelo alemão certamente faria grande diferença para as minorias, assim como fixar a possibilidade de o Presidente requisitar servidores externos que pudessem se dedicar mais ao assessoramento da minoria. Ainda, o compartilhamento da Relatoria entre maioria e minoria do Colegiado, desde já possível independentemente de autorregulação, também teria o condão de trazer maior equilíbrio a esses Colegiados.

1264. Noutro giro, com espelho nas CPIs Portuguesas, o próprio Requerimento germinal das CPIs brasileiras poderia desde já estabelecer as requisições de informações, de diligências, de transferências de sigilo³⁹⁷ e de convocações de interesse da maioria, fundamentando-as individualmente e demonstrando claramente a justa causa e a razoabilidade de sua implementação. Em nossa visão, a depender das fundamentações, não haveria como a CPI (e suas maiorias) se furtar da aplicação do que houver sido definido pela minoria parlamentar no Requerimento de criação. Ora, o Requerimento de criação de uma CPI deve conter a prescrição do fato determinado, o prazo certo e assinatura de 1/3 dos membros da Casa (além da previsão orçamentária e fixação do número de membros), mas nada impediria que ele trouxesse mais elementos. *V.g.*, a exemplo do que ocorre em Portugal, desde logo descrevendo iteres a serem cumpridos pela CPI a partir de sua instalação, sempre fundamentadamente para que não sejam suscitadas nulidades.

1265. Vislumbra-se ainda, em tese, a possibilidade de ir além: o próprio Requerimento germinal poderia estabelecer, de antemão, a autorregulação a ser obedecida pelo Colegiado a ser criado e, em nossa visão, se tais normas se demonstrarem razoáveis e alinhadas com a defesa da prerrogativa das minorias parlamentares, sem, contudo, subverter a dinâmica maioria-minoria, não haveria óbices a isso. Exemplificativamente, tem sido comuns algumas Comissões de Parlamentares criadas por Atos do Presidente da Casa Legislativa nos quais constava,

³⁹⁷ Coloque-se que o estabelecimento, no Requerimento de criação de uma CPI, de uma transferência de sigilo, que deve constituir uma medida excepcional e normalmente adotada mais adiante nas investigações, pode realmente soar como algo exótico. Apesar disso, se resta tal transferência restar adequadamente fundamentada no Requerimento, com os requisitos pertinentes, compreendemos que tal não seria vetado. Coloque-se que, em relação ao sigilo bancário, a própria Lei Complementar nº 105/2005 divisa a possibilidade de que o próprio Plenário da Casa requirite dados ligados à Comissão de Valores Mobiliários e ao Banco Central do Brasil, conforme consta do art. 4º, §2º, para o exercício de suas competências constitucionais e legais.

exemplificativamente, quem seria o Presidente, o Vice-Presidente e o Relator do Colegiado. Ainda que isso tenha partido de acordo em reunião de Líderes, em tese, estar-se-ia a violar a norma regimental das eleições a serem realizadas em toda instalação de Comissão, contudo tal acabou sendo aceito sem grande contestação. Se o Ato do Presidente, uma decisão monocrática que não passa pelo crivo do Plenário, pode criar um Colegiado *sponte própria* e, para além disso, definir quem será o Presidente e o Vice-Presidente de um Colegiado, por qual motivo não poderia o Requerimento instaurador de uma CPI fazer algo similar a isso, voltando-se para a concretização deste direito público subjetivo das minorias parlamentares?³⁹⁸

1266. Em síntese, a autorregulação permitiria que direitos das minorias parlamentares numa CPI fossem contemplados de duas maneiras: tanto na norma organizadora dos trabalhos estabelecida pelo Presidente, preferencialmente ratificada pelo Plenário da Comissão, como tem ocorrido normalmente nas CPIs do Senado Federal e Mistas, ou no próprio Requerimento de criação do Colegiado, seja prescrevendo regras que devem governar o novo Colegiado, seja de antemão estabelecendo os depoimentos, requisições e transferências de sigilo que sejam importantes à minoria parlamentar.

1267. À toda evidência, diante da inafastabilidade da jurisdição, a matéria poderia ser judicializada (ou mesmo, indevidamente, obstaculizada pelo Presidente da Casa ou pelo Plenário), a partir das ações de maiorias descontentes ou arrependidas com os rumos de uma determinada CPI, mas nos parece que não seria fácil modificar o alcance de tais regras autoimpostas se estas se voltarem especificamente à concretização do hoje efêmero direito público subjetivo das minorias parlamentares a lume da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

³⁹⁸A título de exemplo, a Comissão Especial destinada a debater e propor soluções para o aprimoramento do Pacto Federativo (CEAPF) foi criada pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 8/2015, *no desempenho de suas atribuições regimentais e regulamentares*, divisando a sua composição completa, assim como a Presidência do Sen. Walter Pinheiro, Vice-Presidência da Sen. Simone Tebet e a relatoria do Sen. Fernando Bezerra Coelho (<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19495?sequencia=9>), tendo aprovado matérias em decisão terminativa. Mais recentemente, o Ato do Presidente do Senado Federal nº 4/2023 fez o mesmo em relação à Comissão Especial a respeito do hidrogênio verde (CEHV), no qual constou a indicação da composição e, inclusive, de quem seria Presidente (Sen. Cid Gomes) e Relator (Sen. Otto Alencar), tendo igualmente deliberado matérias terminativamente. Se esses Colegiados foram

6.6. Caminho nº 3: Supremo Tribunal Federal

1268. O Min. Marco Aurelio de Mello, do Supremo Tribunal Federal, muito conhecido por seus *votos vencidos, mas não convencidos*³⁹⁹, dizia algo que talvez seja quase-consensual em nossa República: *o Supremo Tribunal Federal é a última trincheira da cidadania*⁴⁰⁰.

1269. Todavia, isso não é verdadeiro absolutamente, na medida em que numa democracia a interpretação de uma Constituição se faz por todos, razão pela qual Juliano Zaiden Benvindo coloca limites na ideia de uma *última palavra* a ser proferida por nossas Cortes Constitucionais:

O que mais desmistifica esse desejo de ter a “última palavra” é a própria impossibilidade de alcançá-la em uma democracia constitucional. O exercício da cidadania impede tal pretensão. Como já alertava Habermas (1998, p. 154), todos somos autores do Direito.

Não será uma corte constitucional, ainda que almeje a “última palavra”, que delegará o exercício dessa cidadania. A cidadania, afinal, é dialógica, discursiva e inclusiva. É no aprendizado com o Outro, no diálogo com o Outro, e na inclusão do Outro que se constrói o constitucionalismo e se afirma a democracia. Não é o monólogo verticalizado, nem os acordos político-estratégicos que moldam o constitucionalismo.

Somos nós, cidadãos, que o construímos. E esse, enfim, é o maior aprendizado da democracia nos últimos vinte e cinco anos. Que venham muitos outros!⁴⁰¹

1270. Assim, o Judiciário é certamente uma das trincheiras mais relevantes, mas não é a Corte Constitucional que inviabilizará o exercício do direito de uma minoria parlamentar constitucionalmente resguardado. Se houver decisões do Supremo Tribunal Federal, na casuística, contrárias a essa visão de necessidade de proteção *ex post*, eventualmente gerando a perda de uma *batalha*, não significa que a guerra toda esteja perdida, nem que isso não tenha contribuído para uma paulatina evolução nas premissas das nossas CPIs no que tange à conferência de maiores prerrogativas a grupos parlamentares minoritários.

1271. O Min. Roberto Barroso alinha-se à necessidade de uma oposição no Legislativo como um requisito para a democracia, e resguardar isso em nossas CPIs, com as suas particularidades diante das demais comissões e dos plenários, nada mais é do que dar cumprimento a esse requisito:

De fato, a democracia não se limita ao ato do voto. Ela também se manifesta no respeito aos direitos fundamentais de todos, incluindo as minorias. Aqueles que são derrotados no processo político majoritário não perdem sua condição de sujeitos de direito nem seu papel de participantes no processo político-social.

Além disso, a democracia se faz em um debate público contínuo, que deve acompanhar as decisões políticas. Esse debate deve ser aberto a todas as

³⁹⁹ <https://www.jota.info/stf/do-supremo/marco-aurelio-votos-vencidos>

⁴⁰⁰ <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=469812&ori=1>

⁴⁰¹ ZAIDEN, Juliano, A “última palavra”, o poder e a história, 2014.

instâncias da sociedade: movimentos sociais, imprensa, universidades, sindicatos, associações, cidadãos comuns, autoridades, entre outros.

Quando existe um partido hegemônico, que controla o Legislativo, possui amplo apoio nas instituições da sociedade civil e entre a população, torna-se muito mais difícil conter movimentos autoritários de natureza majoritária. Por outro lado, em contextos de maior equilíbrio e competição política entre partidos e segmentos diversos, o papel de contenção de processos antidemocráticos é mais viável.

No final, a conjuntura específica e a cultura constitucional de um povo fazem toda a diferença.

1272. A despeito disso, força reconhecer que o Judiciário (e o Supremo) é uma importante trincheira: a CF/1988 estabelece no art. 5º, XXXV que *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*, norma a tornar toda questão passível de judicialização, inclusive quando se verifique a lesão ou ameaça a direito no seio de outro Poder.

1273. Acerca ao que se tem convencido chamar de *judicialização da política*, John Ferejohn informa-nos que se trata de um fenômeno global, mas não recente:

Desde a Segunda Guerra Mundial, houve uma mudança profunda no poder, afastando-se dos legislativos e indo em direção aos tribunais e outras instituições jurídicas ao redor do mundo. Essa mudança, que tem sido chamada de 'judicialização', tornou-se mais ou menos global em seu alcance, como evidenciado pelo fato de ser tão marcante na Europa – especialmente no Leste Europeu – quanto nos Estados Unidos. [...] Pode-se distinguir pelo menos três maneiras pelas quais os tribunais assumiram novos e importantes papéis em relação aos legislativos. **Primeiro, os tribunais tornaram-se cada vez mais capazes e dispostos a limitar e regular o exercício da autoridade parlamentar**, impondo limites substanciais ao poder das instituições legislativas. **Segundo, os tribunais tornaram-se, cada vez mais, espaços onde políticas substanciais são formuladas.** **Terceiro, os juízes passaram a regular diretamente a condução da atividade política** – seja no interior ou ao redor dos legislativos, das agências ou do eleitorado – estabelecendo e aplicando padrões de comportamento aceitável para grupos de interesse, partidos políticos e tanto para funcionários eleitos quanto nomeados.⁴⁰² (grifou-se)

1274. Noutro diapasão, Alec Stone Sweet, ao abordar as distinções entre os papéis de juízes e legisladores, enfatiza que a judicialização pode gerar o compartilhamento da atribuição de gerar:

Com o desenvolvimento do Estado moderno, a autoridade para governar — o poder de resolver disputas e criar normas — tende a ser dividida entre duas figuras distintas. Apesar das doutrinas de separação de poderes, o legislador e o juiz não podem ser facilmente separados um do outro.

...

Mesmo quando as funções judiciais e legislativas são separadas, a vantagem institucional comparativa gera uma interdependência entre os poderes legislativo e judicial. O legislador cria normas cuja abrangência, entre outras

⁴⁰² FEREJOHN, John, Judicializing Politics, Politicizing Law, **Law and Contemporary Problems**, v. 65, n. 3, p. 41, 2002.

coisas, é imediatamente geral e prospectiva; o juiz, por sua vez, estabelece normas cuja abrangência é imediatamente particular e retrospectiva. Se espera-se que o juiz aplique a lei criada pelo legislador, e se essa lei deve ser vinculante, a resolução triádica coercitiva (TDR) torna-se necessária. **Se, por razões elucidadas, a TDR resulta na criação de normas, então a TDR compulsória resulta na reconstrução autoritativa da lei do legislador.** Assim, o legislador compartilha o poder de criação de normas com o juiz. (grifou-se)

1275. Marcelo Neves alerta-nos sobre a ilusão de que a judicialização nos leve à *observância, execução e realização da Constituição*. No caso presente, não há garantias de que a Corte não adotará uma postura discriminatória, refugiando-se nos atos *interna corporis*, em detrimento do direito das minorias parlamentares a uma investigação parlamentar efetiva:

Sob o aspecto da adequação social, criou-se a ilusão, fortificada por doutrinadores, cientistas políticos e sociólogos, de que a judicialização, por si só, levaria à observância, execução e realização da Constituição. Em outras palavras, essa crença associa a judicialização à efetividade constitucional. Entretanto, no Brasil pós-1988, a judicialização não resultou em uma ampliação do direito nem na tão esperada constitucionalização, como foi defendido por juristas do *mainstream* constitucional.

Essa questão não se reduz à incapacidade institucional do Judiciário, mas envolve uma postura estruturalmente seletiva e discriminatória. Tal postura beneficia os setores socialmente mais fortes em detrimento dos mais vulneráveis dentro da estrutura de estratificação social.

Nos países centrais, a judicialização é frequentemente interpretada como um "excesso" das variáveis jurídicas, fortalecendo o direito como sistema social. Sob essa perspectiva, a judicialização da política no Brasil foi concebida como um movimento de intensificação e expansão do direito e da Constituição. Porém, na prática, tudo indica que essa concepção não corresponde à realidade.⁴⁰³

1276. Em estudo acerca do direito de oposição das minorias parlamentares e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Isabella dos Santos considera não haver norma constitucional expressa determinante a esse respeito, mas que caberia ao STF preencher lacunas para que as maiorias não sufiquem a atuação das minorias no Congresso:

Cabe ao Supremo Tribunal Federal valer-se da Interpretação Constitucional como uma ferramenta de realização das expectativas normativas das minorias parlamentares, uma vez que o Direito de Oposição Política é inerente a um Estado que se pretende democrático. Diante da ausência de regulação constitucional, cabe à Corte Superior preencher essa lacuna e impedir que a Maioria, através de manobras políticas contrárias à Democracia, cerceie a atuação parlamentar das minorias. A Interpretação Constitucional é, portanto, um instrumento de garantia dos Direitos das Minorias Parlamentares, delineando a existência jurídica do Direito de Oposição Política e auxiliando

⁴⁰³ NEVES, A Democracia.

o Supremo na solução das lides constitucionais entre a Maioria e as Minorias Políticas.⁴⁰⁴

1277. Portanto, o terceiro caminho, dependente da participação exógena do Judiciário, mostra-se como a última alternativa à tutela dos direitos das minorias parlamentares após a instalação das CPIs. Essa opção seria viável sobretudo em casos exacerbados de sufocamento às minorias parlamentares, *v.g.* a situação de Presidente eleito pelo grupo majoritário que sequer pautasse os requerimentos de interesse da minoria.

⁴⁰⁴ SANTOS, Isabella Karla Lima dos, **O direito de oposição das minorias parlamentares: uma análise da jurisprudência do supremo tribunal federal brasileiro**, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

7. RESPOSTA AOS QUESITOS E O FUTURO DAS CPIS FEDERAIS BRASILEIRAS

1278. Finalmente, vamos à resposta aos quesitos apresentados na introdução, de forma direta, a partir de tudo quanto se tratou no presente estudo:

(i) *As CPis existem no mundo todo ou são uma característica brasileira?*

1279. Como regra geral, os países pesquisados dispõem de comissões de investigação em seus Parlamentos, mas o caso brasileiro das CPis guarda certa autenticidade em sua previsão expressa constitucional, bastante abrangente, a prescrever poderes a serem assegurados pelos Regimentos e um fim de promoção de responsabilidade civil e criminal, ainda que mediato, disposições ausentes nos países pesquisados.

(ii) *É correto tratar as CPis brasileiras apenas como um desdobramento dos poderes implícitos do Legislativo?*

1280. Não, as CPis brasileiras representam um desdobramento dos poderes implícitos do Legislativo, mas, com mais força, são a repercussão de norma constitucional expressa insculpida no art. 58, §3º, da CF/1988, tão paradigmática em relação à Constituição anterior que tendemos a considerá-las um instituto novo em relação às *comissões de inquérito* das Constituições anteriores.

(iii) *Qual a distinção entre fiscalização e investigação? As CPis fiscalizam, investigam ou fazem ambas as coisas?*

1281. Parte do que se compreende por *investigar* estará incluída no que se compreende por *fiscalizar*, esta nitidamente uma função típica dos Parlamentos. Mas a investigação vai além da mera fiscalização, envolve a busca ativa por elementos de informação de condutas delitivas e, diante do fim mediato posto às CPis pelo texto constitucional, requer-se destas, inclusive, a realização de investigação criminal, porquanto se trata do meio mais adequado para que se atinja o fim (mediato) de promoção de responsabilidade civil e criminal inaugurado pela CF/1988. As CPis tanto fiscalizam - função eminentemente típica, quanto investigam - função que, ao menos em parte, é atípica em relação ao Parlamento, típica das polícias científicas e do Ministério Público.

- (iv) *A conformação das CPIs brasileiras reveste esses colegiados em certa medida de um caráter atípico no Legislativo? Se a resposta for positiva, seria adequado tratar as CPIs como um poder-dever semitípico do Legislativo?*

1282. Sim, conforme respondido no quesito supra, a atividade de investigação desenvolvida pelas CPIs é, ao menos em parte, atípica ao Parlamento.

1283. Pode-se defender que todas as conclusões de uma CPI, independentemente de prescrição expressa constitucional, poderiam servir, de forma mediata (via *Parquet* principalmente), à promoção de responsabilidade civil e criminal. Contudo, a existência de texto constitucional expresso (algo único no Brasil, ao menos com base nos países pesquisados), bem como a forma como as CPIs têm se desenvolvidos desde a CF/1988, permitem-nos concluir que as CPIs realizam investigação efetiva, inclusive de caráter criminal, sendo que parte de tal atribuição de investigar é uma competência tradicional ou típica dos Parlamentos, parte dela é atípica, razão pela qual se trata de semitipia.

1284. Por outro lado, é correto caracterizar as CPIs como um poder-dever do Parlamento, sobretudo diante de norma constitucional tão impositiva (v.g. as expressões *terão poderes, para a apuração, para que promova*) e da essencialidade do instituto para o equilíbrio e harmonia entre os Poderes da República.

1285. Diante do exposto, é adequado tratar as CPIs como um *poder-dever semitípico* do Legislativa.

- (v) *Tal semitipia justificaria a necessidade de uma regulação mais específica das CPIs, diversa daquela das comissões de um modo geral?*

1286. Sim, em primeiro lugar, levando em conta que países como Alemanha e Portugal estão mais avançados na proteção infraconstitucional das minorias *ex post* instalação das comissões de investigação: embora possuam normas constitucionais textualmente menos densas do que a brasileira, possuem legislação bastante específica e com poucos recursos aos Regimentos de modo geral e às normas de processo penal.

1287. Para além disso, a expressão de nossa Constituição - *outros poderes* contidos nos Regimentos – leva-nos a concluir sobre a exigência constitucional de que houvesse mais normas específicas sobre CPIs no RICD, RISF e RCCN, ou seja, não necessariamente em uma Lei de CPIs.

1288. O Parlamento brasileiro, para o desenvolvimento desta dimensão atípica do seu mister investigativo, deveria, em nossa visão, dispor de normas específicas e minudentes sobre o

inquérito parlamentar, os seus poderes e as formas adequadas a dar efetividade a este poder-dever semitípico do Legislativo.

(vi) *A CF determina que as CPIs sirvam como instrumento das minorias parlamentares?*

1289. Sim, sobretudo após a CF/1988, malgrado a iniciativa minoritária de 1/3 esteja presente em nossas Constituições desde 1934, ressalvada a de 1937.

(vii) *Extrai-se da CF a determinação de que as CPIs disponham, em seu funcionamento, de certas normas contramajoritárias?*

1290. Sim, porquanto se trata do caminho natural ao compreender os mencionados mistérios das CPIs, como parte do processo legislativo, direito de minoria parlamentar atualmente efêmero e do poder-dever semitípico de investigação efetiva. Uma investigação efetiva somente se fará com maior assimilação dos dissensos internos a uma CPI, conferindo-se poderes tanto para que minorias quanto maiorias possam expressar as suas linhas de investigação e requisitar, sempre fundamentadamente, as evidências e depoimentos de que necessitam. Se dos Parlamentares membros de uma CPI se exige parcialidade, em atenção aos seus eleitores e ao seu partido político, da CPI se exige, na medida possível, alguma imparcialidade mais próxima daquela atinente a um *Delegado de Polícia*, de modo que o inquérito parlamentar possa apurar verdadeiramente o fato determinado, de modo holístico, abordando as linhas investigativas legítimas e apropriadas, tanto da maioria, quanto de uma minoria qualificada. Assim, as conclusões de uma CPI, síntese de seus trabalhos, poderão espelhar perspectivas abrangentes, democráticas e cumpridoras de seus fins constitucionais, imediato, de perscrutar o fato determinado e, mediato, de contribuir para a apuração de responsabilidade civil e criminal que houver.

(viii) *O direito comparado traria alternativas ao modelo brasileiro que pudessem resguardar em certa medida os direitos das minorias parlamentares após a instalação das CPIs?*

1291. Sim, mencionamos que as experiências de Portugal e Alemanha resguardam as minorias parlamentares após a instalação de uma CPI e poderiam inspirar uma nova regulação brasileira a respeito de tais Colegiados. Além disso, as normas nos Estados Unidos da América a respeito da concessão de imunidades a depoentes de uma CPI podem ser relevantes para a minoria, na medida em que tendem a contribuir para depoimentos mais produtivos.

- (ix) *Considerando a normatização infraconstitucional, em especial, dos regimentos internos, as CPIs cumprem adequadamente as diretrizes dadas pela Constituição e o seu mister constitucional? O funcionamento das CPIs, após a instalação, bastante similar a outra comissão do Parlamento, sem dotar as minorias parlamentares de algumas prerrogativas contramajoritárias, alinha-se com o seu fim constitucional?*

1292. Não, as CPIs não cumprem adequadamente o seu mister constitucional à luz da legislação infraconstitucional. A ausência de normas específicas e contramajoritárias nesses Colegiados prejudica sensivelmente o seu funcionamento, sobretudo em CPIs mais conflagradas. Há um desalinhamento entre a norma constitucional e infraconstitucional diante desta ausência de normas específicas e contramajoritárias nas CPIs.

- (x) *Quais poderiam ser as causas de eventual falha das CPIs no cumprimento de tais diretrizes e de seu fim constitucional?*

1293. Apontamos os três mistérios como causas destas falhas das CPIs, verificáveis inclusive de modo empírico: a necessidade de sua compreensão como parte do processo legislativo; o reconhecimento sincero da efemeridade atual deste direito de minoria parlamentar; e a aceitação de que as CPIs exercem um poder-dever semitípico no caso brasileiro, de investigação efetiva, inclusive criminal, razão pela qual as normas específicas e contramajoritárias são essenciais para o cumprimento de sua finalidade constitucional.

- (xi) *Considerada essa eventual semitipia, as CPIs dispõem na prática de meios materiais adequados para as investigações?*

1294. Não, as CPIs dispõem de meios materiais inadequados para investigar. Há poucos servidores especializados em investigações internos ao Parlamento, causando uma forte dependência das CPIs em relação a investigadores externos, cuja indicação submete-se ao crivo da autoridade requisitada; não há infraestrutura adequada de equipamentos em sistemas, algo reconhecido em Relatório Final da CPMI do 8 de Janeiro; e a necessidade do consenso majoritário, além do poder de agenda quase-absoluto do Presidente, impedem que as minorias parlamentares obtenham material a ser investigado (requisições e depoimentos).

- (xii) *Para resguardar direitos das minorias parlamentares após a instalação da CPI, são necessárias novas normas ou há algum caminho possível exclusivamente diretamente a partir do da CF?*

1295. Foram apontados dois caminhos que envolvem novas normas: reforma dos Regimentos e autorregulação, a qual pode se desdobrar tanto em normas definidas pelo Presidente ou aprovadas pela própria Comissão que garantam mais direitos às minorias parlamentares, quanto pela possibilidade, a espelho do que ocorre em Portugal, de fixação de mais prerrogativas às minorias no Requerimento germinal. Há, contudo, um terceiro caminho, por meio da submissão de medida judicial pelos Parlamentares minoritários ao Supremo Tribunal Federal, a ser julgada de acordo com o caso concreto que se apresente.

- (xiii) *Quais novas normas poderiam ser implementadas no sentido de resguardar direitos das minorias parlamentares nas CPIs após a instalação?*

1296. Conforme constante do Capítulo anterior, poderiam resguardar direitos das minorias parlamentares nas CPIs após a instalação normas como: voto múltiplo para a eleição de cargos na Mesa ou para outros assuntos; Requerimentos vinculativos; mecanismos de incentivo à aprovação de Requerimentos de interesse da minoria; mitigação dos poderes de agenda dos Presidentes de CPIs; pauta e votação de pauta que confira mais força às minorias; Requerimentos impositivos apresentados pela minoria; mecanismos de incentivo a depoimentos mais produtivos; independência do plenário; mecanismos de suspensão de prazos para análise documental; institucionalidade da Polícia Legislativa na análise de documentos com a emissão de relatórios padronizados; utilização das reuniões secretas para a preservação das investigações; colaboradores externos para as alas minoritárias das CPIs; envio dos votos das minorias; obrigatoriedade de envio da integralidade do acervo de documentos obtidos pela CPI ao Ministério Público; prioridade regimental em matérias produzidas pela CPI; garantia da participação de parlamentares mulheres nas CPIs; delegação a subcomissões; participação próxima do Ministério Público; requisição de informações com busca e apreensão pré-autorizada; e compartilhamento de relatorias ou delegação a sub-relatorias.

- (xiv) *A autorregulação comum às CPIs poderia albergar normas contramajoritárias ou isso seria contrário à CF?*

1297. Compreende-se que a autorregulação, em ambas as vertentes propostas, poderia efetivamente albergar normas contramajoritárias sem ofensa à Constituição, na medida em que já tem sido utilizada nestas Comissões diante do mencionado *caos normativo* e, ainda,

implementaria uma determinação constitucional. Mesmo as limitações eventuais a partir do art. 47 da CF/1988 devem ser vistas com muita ressalva, na medida em que podem encerrar visões distorcidas a respeito do funcionamento real do Parlamento, tratada como uma espécie de *miragem* do constitucionalista.

(xv) *Qual interpretação da CF poderia resguardar alguns direitos das minorias parlamentares e como ela poderia ser realizada?*

1298. Em casos concretos em que se consiga demonstrar um veemente menoscabo às necessidades requisitórias de documentos e depoimentos atinentes às minorias parlamentares criadores e integrantes de uma CPI, bem como ligadas à falta de meios materiais para investigar, poderia o Supremo Tribunal Federal intervir (v.g. Mandado de Segurança) com vistas a assegurar algumas prerrogativas contramajoritárias.

CONCLUSÕES

1299. A empiria confirma que as CPIs federais brasileiras são a expressão de um direito público subjetivo de minorias parlamentares **efêmero**, porquanto não há qualquer proteção à vontade dos grupos minoritários após a instalação do Colegiado e, como regra, em Comissões polêmicas ou controversas, essas minorias são sufocadas, sem qualquer reserva, pelas majorias, não terão meios para investigar, nem conseguirão aprovar requisições de documentos ou depoimentos de seu interesse.

1300. Um dos primeiros passos para o enfrentamento desse desafio seria assumir, com sinceridade, que as CPIs se tratam de um direito de minorias parlamentares realmente efêmero, temporário, válido somente até a instalação da CPI. Como defendemos, há uma CPI constitucional que morre com a instalação e outra, inconstitucional, governada por normas infraconstitucionais obsoletas e caóticas, que nasce a partir da instalação.

1301. As razões subjacentes a esse problema, além da inexistência desse reconhecimento geral pela Academia acerca da efemeridade desse direito das minorias parlamentares (provavelmente em razão do desconhecimento sobre o funcionamento real de uma CPI), parecem-nos vinculadas igualmente a mais dois aspectos, retratados como *mistérios* neste estudo: (i) o não albergue das CPIs pelo que se compreende por *processo legislativo* e, em razão disso, a não afetação de tais Colegiados às mais recentes teorias do devido processo legislativo, que buscam conformá-lo à promoção de direitos fundamentais; e (ii) a incompreensão de que as CPIs realizam, por imposição constitucional, uma investigação efetiva, inclusive de natureza criminal, em paralelo e em concorrência com as Polícias e ao Ministério Público, o que atrairia necessariamente uma visão holística sobre o fato determinado, a qual imprescindiria da participação ativa de minorias qualificadas, assim como maior empenho na obtenção de meios para que o Parlamento possa, com eficiência pareia aos mencionados órgãos concorrentes.

1302. A redação da CF/1988 é extremamente meritória e uma das melhores do mundo, diante da pesquisa em 22 países realizada. Entretanto, as normas infraconstitucionais são desastrosas, a despeito da exigência constitucional de *outros poderes* a serem estabelecidos pelos Regimentos. As CPIs acabam se submetendo a um emaranhado de normas infraconstitucionais anacrônicas e não específicas, resultando no seu funcionamento praticamente como qualquer outra Comissão, sem qualquer resguardo a esse direito público subjetivo das minorias parlamentares que são as CPIs.

1303. Assim, o Brasil, apesar da originalidade e qualidade do texto constitucional, hoje se coloca muito atrás de outras jurisdições, como Portugal e Alemanha, que compreenderam a importância de tutelar as minorias numa investigação parlamentar e cumpriram um dever cívico

de estabelecer robustas e específicas normas a respeito desses Colegiados, fazendo com que se recorra pouco às normas de comissões em geral ou do plenário, ou sobre direito processual penal.

1304. Reconhecer a necessidade de tutela de minorias qualificadas *ex post* a instalação de uma CPI é um ato a ser feito longe das paixões políticas, pensando na essencialidade que têm as CPIs para a manutenção do equilíbrio, autonomia e independência entre os Poderes da República e, principalmente, para a preservação de uma Democracia, nestes tempos em que as Democracias têm relativamente cambaleado.

1305. Nossa compreensão é a de que, no limite, caso os demais órgãos falhem em apurar fatos de relevo nacional e de interesse público, são as CPIs imprescindíveis trincheiras, a cargo exclusivo do Parlamento, para fazer frente ao arbítrio e ao abuso dos governantes e donos do poder. Destarte, cuidar das CPIs é cuidar da Democracia. Restringir as prerrogativas das CPIs, além dos limites constitucionalmente aceitáveis, é cercear a Democracia, pouco a pouco estrangulando a diversidade de visões de mundo própria desses regimes.

1306. Logo, conferir prerrogativas às CPIs significa dar voz (e ação) às minorias parlamentares, com o condão de impedir que as sementes do absolutismo e do cerceamento das liberdades se plantem e germinem. As CPIs que garantam os direitos de uma minoria qualificada, a exemplo do que ocorre alhures, como à requisição de documentos e depoimentos, são um escudo da sociedade contra os regimes autoritários e homogeneizantes, baseados em relações de amigo-inimigo, porquanto inquéritos parlamentares livres colocam limites aos Poderes do Executivo e de todos aqueles que possam eventualmente trair a República e enveredar por rumos autocráticos.

1307. Sem CPIs fortes e que respeitem minimamente as vontades das minorias que as germinaram, os mencionados poderes (e os poderosos) não encontrarão limites à sua astúcia e tenderão sempre ao abuso: as CPIs são freios ao avanço do poder absoluto, que corrompe absolutamente.

1308. Mudar a realidade das CPIs brasileiras pode ser feito por meio dos três caminhos apontados neste estudo, além de outros que eventualmente possam ser vislumbrados por estudiosos que divirjam ou convirjam com as considerações que ora formulamos.

1309. Além do primeiro caminho via reforma das normas infraconstitucionais, em especial, dos Regimentos, a autorregulação é uma saída - já praticada nas CPIs - para que os Colegiados não dependam de ações dos Plenários e das Mesas.

1310. Por derradeiro, de acordo com a casuística, Parlamentares integrantes da minoria nestes Colegiados poderiam se dirigir ao Supremo Tribunal Federal para ver minimamente

resguardadas algumas prerrogativas suas numa CPI, em linha com o reconhecimento já existente noutras democracias, como em Portugal e na Alemanha.

1311. É forçoso reconhecer que uma parcela muito pequena da doutrina especializada parece ter digerido esse paradoxo das CPIs, mas ainda não propôs as soluções.

1312. O estudo trouxe alguns apontamentos autênticos, para além da explanação do que classificamos como *três mistérios* das CPIs, como (i) a compreensão de que as CPIs exercem um poder-dever semitípico no Parlamento, a partir tanto da empiria como da norma constitucional, em contraposição à posição dominante de que as CPIs são totalmente típicas; (ii) a prescrição de um fim mediato das CPIs ligado à responsabilização criminal e civil, na forma do texto expreso da CF/1988; (iii) o nascimento das CPIs na Constituinte, como um instituto novo em relação às anteriores comissões de investigação, com menção à emenda parlamentar que parece ter retirado (a partir de uma justificativa obtusa) a prerrogativa de comissões permanentes se converterem em inquérito; (iv) a substituição do verbo *gozar* (previsto na Constituição Portuguesa) pelo verbo *ter*, praticamente ao cabo da Constituinte, ao se tratar dos poderes de investigação próprios de autoridades judiciais que as CPIs *terão*, algo que compreendemos gerar certas repercussões -quem *goza* de poderes, toma emprestado (do Judiciário), quem tem, efetivamente tem; (v) a necessidade de cautela na ampliação dos limites fixados pela reserva de jurisdição para que as CPIs não sejam esvaziadas; (vi) o destrinchamento da redação constitucional em seus nove elementos (de início, meio e fim); e (vii) a constatação da determinação constitucional de *normas regimentais de conteúdo extroverso* ligadas às CPIs.

1313. Diante de tudo quanto foi exposto, espera-se que o debate ora trazido, embora sob muitos aspectos não-original, possa contribuir de alguma forma para o aprimoramento das CPIs federais brasileiras e sirva de incentivo para que a Academia e os membros e servidores do Poder Legislativo tenham **senso de urgência**, e se dediquem mais a esse tema de importância fulcral para o Brasil - de proteção das minorias parlamentares *ex post* a instalação das CPIs.

1314. Para nós, endereçar os problemas ora apontados - com celeridade e seriedade, libertos de paixões político-partidárias, pensando as CPIs como uma instituição de Estado que são -, é imprescindível à preservação da funcionalidade do nosso sistema de freios e contrapesos, e ao resguardo do Estado Social e Democrático de Direito, sobretudo em tempos que nos trazem, vez ou outra, as sombras do autoritarismo.

BIBLIOGRAFIA

- BADARÓ, Gustavo. Prova emprestada no processo penal e a utilização de elementos colhidos em comissões parlamentares de inquérito. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 106/2014, p. 157–179, 2014.
- BARACHO, José Alfredi de Oliveira. Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- BARROSO, Luis Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade De Suas Normas. [s.l.]: Renovar, 2001.
- BATICH, Filipe; EL RAFIH, Rhasmye. CPI, Supremo Tribunal Federal e o princípio da não-autoincriminação: um exame necessário. *Boletim Revista dos Tribunais Online*, v. 17/2021, n. Jul / 2021, .
- BERBERI, Sokol. Constitutional Boundaries Of The Parliamentary Investigation Power. *Curentul Juridic*, n. 1, p. 33–42, 2014.
- BIM, Eduardo Fortunato. A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito: instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade. *Revista de informação legislativa*, v. 42, n. 165, p. 107–121, 2005.
- BONUMÁ, João. Direito Processual Civil. São Paulo: Saraiva, 1946.
- BULOS, Uadi Lammêgo. Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001.
- CADAH, Lucas Queija; VASSELAI, Fabricio; CENTURIONE, Danilo de Pádua. CADAH, L. Q., CENTURIONE D. P., VASSELAI, F.
- CALCAGNOTTO, Gilberto. Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil e na Alemanha: Semelhanças e Diferenças. *In: Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2005, p. 171–194.
- CARVALHO, Tarciso Aparecido Higido de. A produção de provas no inquérito parlamentar na Câmara dos Deputados. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 166, p. 329, .
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. A Constituição Federal Comentada. Rio de Janeiro: José Konfino, [s.d.].
- CEREZZO, Benedito; MORAES, Daniela. A tutela dos direitos e a remodelação do papel reservado ao juiz como corolário principiológico do acesso à justiça. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, v. 17, n. 1, p. 33–56, 2012.
- CRETELLA JÚNIOR, José. Comissão parlamentar de inquérito. *Revista dos Tribunais*, v. 770/1999, n. Dez / 1999, p. 433–441, .

DE LIMA, Eduardo Martins; DA PIEVE, Flávia Cristina Mendonça Faria. Poderes E Limites Das Comissões Parlamentares De Inquérito No Brasil. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v. 2, n. 2, p. 187–205, 2016.

DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. Requisitos e constituição das comissões parlamentares de inquérito. *Revista dos Tribunais*, v. 863/2007, n. Set / 2007, p. 18–35, .

DIAS, Gabriel. ATUAÇÃO INTEGRADA DE INTELIGÊNCIA NO APOIO ÀS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. *Revista Brasileira de Inteligência*, n. 17, p. 107, 2023.

DION, Douglas. Turning the legislative thumbscrew: Minority rights and procedural change in legislative politics. [s.l.]: University of Michigan Press, 2001. Disponível em: <https://books.google.com/books?hl=pt-BR&lr=&id=_tL0kLOASt0C&oi=fnd&pg=PR11&dq=parliamentary+rules+and+procedures+and+minority&ots=5LL8SajsBm&sig=F5AsiErZXsIEdtJekdmDajlV9H8>. Acesso em: 9 dez. 2024.

DOTTI, René Ariel. Imunidade parlamentar. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 22/1998, n. Abr-Jun / 1998, p. 277–285, .

EHRMANN, Henry W. The duty of disclosure in parliamentary investigation: A comparative study. *U. Chi. L. Rev.*, v. 11, p. 117, 1943.

FEREJOHN, John. Judicializing Politics, Politicizing Law. *Law and Contemporary Problems*, v. 65, n. 3, p. 41, 2002.

FRANCISCO RODRIGUES DA SILVA. CPIs federais, estaduais, municipais: podres e limitações. Recife: Edições Bagaço, 2000.

GONCALVES, Luiz Carlos Dos Santos. Comissoes Parlamentares de Inquerito: Poderes de Investigação. São Paulo: Juarez De Oliveira, 2001.

GUANABARA, Ricardo. Comissao Parlamentar De Inquerito. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass. The Cost of Rights - Why Liberty Depends on Taxes. New York and London: W. M. Norton, 1999.

HOPPE, Tilman; TICONA, Juan. Parliamentary Inquiries: an Underestimated Anticorruption Tool. *International Journal of Parliamentary Studies*, v. 2, n. 2, p. 202–216, 2022.

KEPPEL, Matthias. Political Control and Parliamentary Committees of Inquiry: Strengthening the Quality of Democracy. *Journal of the Knowledge Economy*, v. 14, n. 2, p. 1298–1320, 2023.

LANDIS, James M. Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation. *Harvard Law Review*, v. 40, n. 2, p. 153, 1926.

LANDIS, James M. Constitutional Limitations on the Congressional Power of Investigation. *Harvard Law Review*, v. 40, n. 2, p. 153–221, 1926.

MIGUEL REALE. *Questões de Direito Público*. [s.l.]: Editora Saraiva, 1997.

MIRANDA, Jorge. Sobre as comissões parlamentares de inquérito. *Direito e Justiça*, v. 14, n. 1, p. 33–41, 2000.

MÜLLER, Wolfgang C.; SIEBERER, Ulrich. Procedure rules in legislatures. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, 2014.

NERY, Regina Maria Macedo. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2016.

NEVES, Marcelo. Controle de constitucionalidade no Brasil: judicialização da política como politização do Judiciário. *A Democracia: entre representação e jurisdição*, p. 93–145, 2022.

NINA, Carlos Homero Vieira. *A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições brasileiras*.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal: sua história e desempenho no período de 1946 a 1989*. Brasília: Senado Federal, 1991.

PINHEIRO, Victor Marcel. *DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO* Elaboração das leis e seu controle judicial na democracia brasileira. Rio de Janeiro, RJ: Agz Holding Ltda., 2023.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Livraria Boffoni, [s.d.].

PRADO, Luiz Regis. Falso testemunho e comissão parlamentar de inquérito. *Revista dos Tribunais*, v. 942/2014, n. DTR\2014\1022, p. 143–156, 2014.

PRATES, Márcia Maria Bianchi. *Processo legislativo especial de comissões parlamentares de inquérito: fatores de decisão*. Dissertação de Mestrado, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2014.

SAMPAIO, Mauricio Souza; DE SANTANA, André Luiz Abbehusen; DE CARVALHO, Caio Barros; *et al.* UMA VISÃO PANORÂMICA DO PROCESSO LEGISLATIVO. *REVISTA ACADÊMICA UNIVERSO SALVADOR*, v. 9, n. 17, 2023. Disponível em: <<http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=1UNIVERSOSALVADOR2&page=article&op=view&path%5B%5D=12160>>. Acesso em: 10 dez. 2024.

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: S.A. Fabris, 2007.

SANTOS, Isabella Karla Lima dos. O direito de oposição das minorias parlamentares: uma análise da jurisprudência do supremo tribunal federal brasileiro. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10852>>.

SCHUARTZ, Luis Fernando. A Desconstitucionalização do Direito de Defesa da Concorrência.

SCHULZ, Keith. Measuring the Impact of Donor Funded Legislative Strengthening Programs on Legislative Oversight Performance. Trends in Parliamentary Oversight, n. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2004.

SZABÓ, Zsolt. Judicial Control of Parliamentary Procedure: Theoretical Framework Analyses. Constitutional Review, v. 9, n. 1, p. 001–027, 2023.

SZABÓ, Zsolt. Parliamentary inquiries as minority rights: are legal transplants possible? The Theory and Practice of Legislation, v. 12, n. 1, p. 55–72, 2024.

YAMAMOTO, Hironori. Tools for parliamentary oversight: a comparative study of 88 national parliaments. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2007.

ZAIDEN, Juliano. A “última palavra”, o poder e a história. 2014.

A view of the Committees powers.

As razões da crise do processo na teoria de Ovídio Baptista da Silva. [s.l.]: Educus, 2018.

ANEXO I

Título do artigo/livro	Autor (es)	Ocupação do autor(es)	Espécie da obra	Classificação da obra
CPI: temas atuais	Maria Jamile José; Ney Strozake	Advogado(a)	Livro	Jurídica
O escândalo do silêncio nas CPLs	Alberto Zacharias Toron	Advogado(a)	Artigo	Jurídica
Do dever de imparcialidade nas deliberações das CPLs	Antonio de Padova Marchi Júnior	Procurador de Justiça	Artigo	Jurídica
Direito à investigação (parlamentar) isenta e impessoal	Antonio Pedro Melchior Marques Pinto	Advogado	Artigo	Jurídica
Comissões parlamentares de inquérito e a garantia da motivação das decisões	Danyelle Galvão; Leandro Raca	Juiz(a); Advogado(a)	Artigo	Jurídica
A CPI e o ornitorrinco jurídico	Lenio Luiz Streck	Jurista	Artigo	Jurídica
A advocacia na CPI	Maíra Fernandes; João Vicente Tinoco; Guilherme Furniel	Advogado(a)	Artigo	Jurídica
Funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito: entre a Constituição Federal e os regimentos	Maria Betânia Silva	Professor(a)	Artigo	Jurídica

CPI e reserva de jurisdição: os limites dos poderes das Comissões Parlamentares e as consequências de sua não observância na admissibilidade dos elementos de informação produzidos em seu âmbito	Maria Jamile José; Ney Strozake	Advogado(a)	Artigo	Jurídica
O papel da advocacia em tempos de mudanças: reflexões a partir de CPLs e CPMLs	Nahla Ibrahim Barbosa	Advogado(a)	Artigo	Jurídica
CPI e a problemática da intervenção do Poder Judiciário: até onde?	Naiara de Seixas Caparica; Antonio Milad Labaki Neto	Advogado(a)	Artigo	Jurídica
A prerrogativa da não autoincriminação e as comissões parlamentares de inquérito: uma análise crítica da jurisprudência do STF	Pierpaolo Cruz Bottini; Ilana Martins Luz; Thiago Ferreira	Advogado(a)	Artigo	Jurídica
Limites constitucionais ao poder parlamentar de investigar	Pedro Estevam Alves Pinto Serrano	Professor(a) e Advogado (a)	Artigo	Jurídica
Sobre limites e atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito	Plínio Gentil	Professor(a) e Advogado (a)	Artigo	Jurídica
O papel do advogado nas Comissões Parlamentares de Inquérito	Roberto Podval	Advogado(a)	Artigo	Jurídica
A raiz é Democracia	Vera Lúcia Santana Araújo	Ministro(a)	Artigo	Jurídica
A política contra o vírus : bastidores da CPI da covid	Randolfe Rodrigues; Humberto Costa	Senador(a)	Livro	Ciência Política

CPI - Comissões parlamentares de inquérito : poderes e limites	Guilherme Rodrigues Abrão	Advogado(a)	Livro	Jurídica
Controle jurisdicional dos poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito	Raimundo Carlyle	Juiz(a)	Livro	Jurídica
O habeas corpus e o direito ao silêncio perante a Comissão Parlamentar de Inquérito	André Luiz Silva Araújo	Assessor de Ministro do STF	Capítulo de Livro	Jurídica
CPI da Petrobrás : um estudo psicopolítico da perda de confiança e credibilidade no parlamento brasileiro	Vanilda Aparecida dos Santos; Salvador Antonio Mireles Sandoval	Psicóloga e Cientista Política; Psicólogo	Livro	Ciência Política
Fatores específicos que contribuem para a inefetividade do direito ao silêncio : análise de casos	José Wilson Ferreira Lima	Promotor de Justiça	Capítulo de Livro	Jurídica
A efetividade do direito ao silêncio dependente da posição social e econômica do indivíduo : abordagem à luz do sistema persecutório-penal	José Wilson Ferreira Lima	Promotor de Justiça	Livro	Jurídica
CPI : sua utilização no âmbito da União, Estados e municípios	Marcelo Queiroz	Deputado Federal	Livro	Jurídica
Controle jurisdicional dos atos praticados por CPI	Remilson Soares Candeia	Auditor Federal	Livro	Jurídica
Comissões Parlamentares de Inquérito no Senado Federal (instrumentos de cidadania) : 52º e 53º legislaturas (uma análise empírica)	José Duarte Neto; Guilherme Pinho Ribeiro	Professor(a); Juiz(a)	Capítulo de livro	Jurídica
O controle da administração pública pelas CPIs : breves notas sobre o funcionamento e os poderes dessas comissões	Bruno Jorge Fagali	Advogado(a)	Capítulo de livro	Jurídica
As CPIs e a reserva de jurisdição : a visão do STF	Mário Saadi	Advogado(a)	Capítulo de livro	Jurídica
Aproveitamento da prova obtida pela CPI no processo penal	Raphael Abs Musa de Lemos	Ex-advogado	Livro	Jurídica

A judicialização da política no Brasil : os casos das comissões parlamentares de inquérito e da fidelidade partidária	Amandino Teixeira Nunes Junior	Consultor(a) Legislativo Aposentado	Livro	Jurídica
Impedir acesso de CPIs a provas agrava crise de representatividade	Alexandre de Moraes	Ministro(a)	Capítulo de livro	Jurídica
O sigilo e o direito ao contraditório e à ampla defesa no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito : uma breve análise	Pedro Paulo de Rezende Porto Filho; Rodrigo Mauro Dias Chohfi	Advogado(a)	Capítulo de livro	Jurídica
A jurisprudência do STF e as comissões parlamentares de inquérito : direito das minorias parlamentares : definição do objeto da apuração : o fato determinado : algumas reflexões	Rosa Weber	Ministro(a)	Capítulo de livro	Jurídica
Falso testemunho e comissão parlamentar de inquérito	Luiz Regis Prado	Professor (a)	Capítulo de livro	Jurídica
Processo legislativo especial de comissões parlamentares de inquérito : fatores de decisão	Márcia Maria Bianchi Prates	Consultor(a) Legislativa	Livro	Jurídica
As CPIs e o Planalto	Marcos Evandro Cardoso Santi	Consultor(a) Legislativa	Livro	Jurídica
Pizza na CPI da Braskem	Vasconcelo Quadros	Jornalista	Artigo de revista	Jornalística
Análise jurídica de questões essenciais assacadas pel CPI da Covid	Ives Gandra Martins; Adilson Abreu Dallari; Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques; Dircêo Torrecillas Ramos	Jurista e Advogado; Jurista; Advogada e Professora; Professor;	Artigo de revista	Jurídica
CPI da Petrobrás e a delação premiada	Eudes Quintino de Oliveira Júnior; Pedro Bellentani Quintino de Oliveira;	Advogado(a)	Artigo de revista	Jurídica
CPI : primaz direito da oposição	Sebastião Ventura Pereira da Paixão Jr.	Advogado(a)	Artigo de revista	Jurídica

**Total de Ocupações
Relatadas**

54

Servidores ou Membros do Judiciário	6	11%
MP	3	6%
Academia	5	9%
Advogados	30	56%
Servidores ou Membros do Legislativo	6	11%
Outras Ocupações	4	7%