



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO
PROCURADORIA

Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI

GUIA INTRODUTÓRIO

CELEG
— Centro de —
ESTUDOS
LEGISLATIVOS
da Procuradoria
da Câmara Municipal de São Paulo



APRESENTAÇÃO

O Centro de Estudos Legislativos - CELEG da Procuradoria da Câmara tem a satisfação de oferecer à Casa este breve “Guia Introdutório sobre CPIs”, em formato digital.

O Guia contou com a colaboração dos Procuradores Legislativos designados para assessorar, sob o aspecto regimental, a condução das diversas CPIs, e oferece indicações gerais e preliminares para subsidiar a assessoria às Comissões Parlamentares de Inquérito. Não tem a função de interpretar, esclarecer ou orientar situações concretas, a serem analisadas caso a caso, de acordo com a especificidade de cada CPI.

A legislação citada vem em hiperlink para facilitar sua imediata identificação, e a linguagem utilizada, embora de caráter técnico, procura ser simples e de fácil compreensão.

Agradecemos a todos os que contribuíram para esse trabalho, com especial menção aos Secretários das Comissões, com quem tantas vezes trocamos ideias e experiências, e aos Assessores Parlamentares, que apoiam diretamente os Vereadores em sua difícil missão de fiscalização em relação às mais variadas matérias.

De modo particular, somos gratos à Equipe de Comunicação CCI.3, pelo esmero na formatação deste trabalho.

Bom proveito a todos!

Maria Nazaré Lins Barbosa

Organizadores: Ana Helena Pacheco Savoia e José Luiz Levy

ÍNDICE

I.	Introdução.....	7
II.	Conceito e considerações preliminares.....	7
III.	Justificativa e finalidades	8
IV.	Fundamentos	9
	a) Constituição Federal	9
	b) Lei Orgânica do Município de São Paulo	9
	c) Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo	10
V.	Natureza jurídica.....	10
VI.	Procedimento.....	10
VII.	Requisitos de instauração.....	11
	a) formais	11
	b) materiais.....	12
	c) normas do Regimento Interno	12
VIII.	Poderes da CPI	13
	a) poderes instrutórios de juiz.....	13
	b) poderes previstos na Lei Federal nº 1.579/52	14
	c) poderes previstos na LOM e no Regimento Interno	16
	d) dúvidas frequentes.....	17
IX.	Pressupostos de validade	18
	a) respeito às normas de procedimento.....	18
	b) respeito aos direitos fundamentais	18
X.	O que uma CPI não pode fazer	20
XI.	Possíveis consequências jurídicas da prática de condutas vedadas	21
XII.	Condutas que embarcem os trabalhos da CPI tipificadas como crimes.....	24
XIII.	Término da CPI.....	26
XIV.	Legislação.....	27
XV.	Referências bibliográficas.....	27

I. INTRODUÇÃO

O presente guia oferece informações básicas sobre as CPIs a fim de orientar em caráter preliminar os parlamentares e assessores sobre o seu funcionamento.

II. CONCEITO E CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A CPI é um instrumento de fiscalização e controle externo que pode ser realizado pelo Parlamento em face de condutas suspeitas de irregularidades, abusos ou distorções, praticadas por pessoas ou órgãos ligados à atividade administrativa do governo.

A depender das circunstâncias do caso, a investigação levada a efeito pela CPI poderá alcançar atos praticados por particulares (pessoas físicas ou jurídicas), desde que evidenciada a presença de interesse público na investigação.

Com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, a CPI apura fato determinado e tem prazo certo de duração. Pode ser criada no âmbito federal pelas Casas do Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados), em conjunto ou separadamente, por requerimento de 1/3 (um terço) dos seus membros. Também existe no âmbito das Assembleias Legislativas dos Estados e das Câmaras municipais.

A CPI não julga nem aplica sanções. Ela investiga e propõe soluções. Ao final dos trabalhos, a comissão produz um relatório, que poderá concluir, por exemplo, pela apresentação de projeto de lei ou, se o caso, pela sua remessa ao Ministério Público, para a responsabilização civil e criminal dos infratores, bem como a outros órgãos públicos, para as demais providências cabíveis.

Jurisprudência: o STF reconhece a CPI como expressão do “direito público subjetivo das minorias”. A maioria legislativa não pode frus-

trar o exercício do direito de oposição pelos grupos minoritários (MS 26.441, j. 25/04/2007). Sua criação depende, como visto, de requerimento de apenas 1/3 (um terço) dos membros da respectiva casa parlamentar.

III. JUSTIFICATIVA E FINALIDADES

A CPI deve ser instaurada em razão de relevante **interesse público**.

A CPI permite ao Parlamento:

- (i) bem informar a sociedade;
- (ii) legislar com conhecimento de causa e eficiência;
- (iii) fiscalizar o cumprimento de suas decisões legislativas.

Exemplos:

- (i) obter informações para elaborar uma futura lei;
- (ii) investigar atos suspeitos de irregularidades para fazer um juízo de valor sobre a atuação de agentes estatais;
- (iii) averiguar a regularidade e a qualidade de serviços públicos.

Jurisprudência: a CPI não tem legitimidade para investigar ou expor negócios exclusivamente privados, sem que haja nexos causal com a gestão da coisa pública (HC nº 150.180 MC/DF, STF, decisão do relator, o Min. Alexandre de Moraes, em 13/11/2017).

Porém, "Atos praticados na esfera privada não são imunes à investigação parlamentar, desde que evidenciada a presença de interesse público potencial em tal proceder. (...) Ou seja, o que deve ser perquirido, portanto, é a existência potencial de interesse público no objeto de investigação" (STF, 1ª T., MS nº 33.751/DF, rel. min. Edson Fachin, j. 15/12/2015).

IV. FUNDAMENTOS

a) Constituição Federal:

Art. 58 O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

.....

§ 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.

b) Lei Orgânica do Município de São Paulo – LOM:

Art. 33 — As Comissões Parlamentares de Inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, em matéria de interesse do Município, e serão criadas pela Câmara, mediante requerimento de 1/3 (um terço) de seus membros, ~~aprovados por maioria absoluta~~, para apuração de fato determinado, em prazo certo, adequado à consecução dos seus fins, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

(na Adin 055.218-0/2, o TJSP julgou inconstitucional a referência à aprovação por maioria absoluta, eliminada do texto legal acima)

c) **Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo – CMSP:**

Art. 90 - As Comissões Parlamentares de Inquérito são as que se destinam à apuração de fato determinado ou denúncia, em matéria de interesse do Município, sempre que essa apuração exigir, além dos poderes das Comissões Permanentes e que a elas são igualmente atribuídos, poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

(grifos acrescentados)

Art. 91 - As Comissões Parlamentares de Inquérito serão criadas mediante requerimento de 1/3 (um terço) dos membros da Câmara, para apuração de fato determinado, em prazo certo, adequado à consecução dos seus fins, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

(Redação dada pela Resolução nº 10 de 30 de setembro de 2003)

V. NATUREZA JURÍDICA

A CPI tem natureza administrativa. É comissão extraordinária e temporária, com finalidade meramente investigatória; não julga nem aplica sanções.

VI. PROCEDIMENTO

Conforme transcrito acima, a [Constituição Federal](#) e a [LOM](#) remetem **às normas do Regimento Interno**, relativamente **à forma de constituição** da CPI, suas **atribuições** e **poderes**, além daqueles próprios das autoridades judiciais. Algumas normas regimentais tratam do procedimento de votação e criação de CPIs, escolha de seus mem-

bro e outros aspectos que serão abordados mais adiante neste guia. Outras regras procedimentais (como as relativas a quórum de instalação, aprovação de requerimentos, horário limite para início das reuniões) são extraídas do procedimento adotado pelas Comissões Permanentes da CMSP, conforme prevê seu [Regimento Interno](#):

Art. 100 - Só será admitida a formação de Comissões Especiais nos casos expressamente previstos neste Regimento.

Parágrafo único - Aplicam-se às Comissões Temporárias, no que couber, as disposições regimentais relativas às Comissões Permanentes.

(grifos acrescentados)

Por sua vez, a [Lei Federal nº 1.579/52](#), que dispõe sobre comissões parlamentares de inquérito, ainda em vigor com as alterações das Leis Federais [nº 10.679/2003](#) e [nº 13.367/2016](#), remete às normas do processo penal:

Art. 6º O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal.

(grifos acrescentados)

VII. REQUISITOS DE INSTAURAÇÃO

a) Requisitos formais:

- (i) requerimento subscrito, no mínimo, por 1/3 (um terço) dos parlamentares;
- (ii) descrição suficiente e precisa do fato ou fatos determinados a serem investigados;
- (iii) pertinência do fato ou fatos à alçada de competência do Parlamento considerado;

- (iv) indicação de prazo certo de duração;
- (v) condução por órgão colegiado, criado no âmbito do Poder Legislativo, devendo ser observada, na sua composição, a proporcionalidade dos partidos e blocos.

b) Requisitos materiais:

- (i) o “fato determinado” deve ser concreto e de interesse público, podendo ser um só fato ou múltiplos, não havendo impedimento para investigação de fatos que se liguem intimamente com o fato principal (STF, HC 71.231/RJ);
- (ii) fundada suspeita de irregularidade, abuso, dano ou ineficiência, ou outra razão de interesse público (por exemplo, verificar se determinada legislação precisa ou não ser revista, por ser aparentemente nociva ou inócua).

c) Normas do [Regimento Interno](#) da CMSP:

Na forma do [art. 91 e parágrafos do Regimento Interno](#), a instauração de CPI depende de requerimento de 1/3 (um terço) dos parlamentares. Esse requerimento admite pedido de preferência para alterar a ordem de apresentação de outras CPIs, que será votado no Prolongamento do Expediente do Plenário e aprovado por maioria absoluta.

Poderão funcionar na CMSP até 05 (cinco) CPIs, que serão instaladas da seguinte forma:

- (i) 02 (duas) concomitantemente;
- (ii) 03 (três) em caráter excepcional e por motivo relevante, mediante deliberação em Plenário pela maioria absoluta dos Vereadores.

Outras normas regimentais:

[Art. 93](#) O requerimento de formação de Comissão Parlamentar de Inquérito deverá indicar, necessariamente:

I - a finalidade, devidamente fundamentada;

II - o número de membros;

III - o prazo de funcionamento será de 120 (cento e vinte) dias, podendo ser prorrogado em no máximo até duas vezes, cada uma por igual período. ([Redação dada pela Resolução nº 03, de 18 de junho de 2019](#))

§ 1º A Comissão que não se instalar e iniciar seus trabalhos dentro do prazo máximo de 15 (quinze) dias estará automaticamente extinta.

§ 2º A Comissão, devidamente instalada, poderá, a critério de seus membros, desenvolver seus trabalhos no período de recesso parlamentar.

[Art. 94](#) A designação dos membros das Comissões Parlamentares de Inquérito caberá ao Presidente da Câmara, assegurando-se, tanto quanto possível, a representação proporcional partidária, além de pelo menos 1 (um) membro de cada Comissão Permanente competente.

Parágrafo único - O Presidente da Comissão será sempre o primeiro signatário do requerimento que a propôs.

Observe-se que o [Regimento Interno](#) da CMSP é omissivo quanto ao número de membros que uma CPI pode ter, sendo comum a designação de 7 (sete) a 9 (nove) integrantes, já tendo havido CPIs com menor número. Por analogia, vale observar que as composições das Comissões Permanentes da CMSP são sempre em número ímpar e não ultrapassam o número de 9 (nove) integrantes (cf. [art. 39](#), combinado com [art. 100, parágrafo único, do Regimento Interno](#)).

VIII. PODERES DA CPI

a) Poderes instrutórios de juiz

A CPI pode determinar diligências, ouvir investigados e testemunhas, requisitar informações e documentos de órgãos e entidades da administração pública, inclusive concessionárias de serviços, fazer

vistorias e levantamentos em repartições públicas, entre outros. Naquilo que extrapolar os limites dos poderes parlamentares de investigação, a CPI deverá requerer ao Poder Judiciário as medidas cabíveis (por exemplo, medidas cautelares).

Para a validade das provas colhidas, é essencial que o ato de investigação ou “instrutório” guarde conexão e pertinência ao “fato determinado” sob investigação e seja precedido de requerimento fundamentado, aprovado validamente pela CPI. Toda produção de prova deverá ser conduzida com respeito aos direitos fundamentais dos investigados ou suspeitos e às normas procedimentais aplicáveis.

Jurisprudência: “As Comissões Parlamentares de Inquérito, em regra, terão os mesmos poderes instrutórios que os juízes possuem durante a instrução processual penal, mas deverão exercê-los dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário, seja em relação ao respeito aos direitos fundamentais, seja em relação à necessária fundamentação e publicidade de seus atos, seja, ainda, na necessidade de resguardo de informações confidenciais, impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política ou de aumentar o prestígio pessoal dos investigadores, humilhando os investigados e devassando desnecessária e arbitrariamente suas intimidades e vida privadas” (HC nº 150.180 MC/DF, STF, decisão do relator, o Min. Alexandre de Moraes, em 13/11/2017 – grifos acrescentados).

b) Poderes previstos na [Lei Federal nº 1.579/52](#):

[Art. 2º](#) No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença. [\(Redação dada pela Lei nº 13.367, de 2016\)](#)

[Art. 3º](#) Indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal.

§ 1º Em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado, a sua intimação será solicitada ao juiz criminal da localidade em que reside ou se encontre, nos termos dos [arts. 218 e 219 do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal. \(Redação dada pela Lei nº 13.367, de 2016\)](#)

§ 2º O depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta. [\(Incluído pela Lei nº 10.679, de 23.5.2003\)](#)

Art. 3º-A Caberá ao presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, por deliberação desta, solicitar, em qualquer fase da investigação, ao juízo criminal competente medida cautelar necessária, quando se verificar a existência de indícios veementes da proveniência ilícita de bens. [\(Incluído pela Lei nº 13.367, de 2016\)](#)

.....

Art. 6º-A A Comissão Parlamentar de Inquérito encaminhará 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 que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais. [\(Incluído pela Lei nº 13.367, de 2016\)](#)

Doutrina e jurisprudência:

UADI LAMMÊGO BULOS (in **Comissão Parlamentar de Inquérito – Técnica e Prática**, São Paulo, Saraiva, 2001, p. 68) aponta “equivoco” na terminologia empregada no *caput* do art. 3º da Lei nº 1.579/52. O correto, na sua opinião, seria dizer que “As Comissões parlamentares de inquérito possuem competência para convocar indiciados e testemunhas, em dia e horário previamente designados”, e não “intimar”, que seria o ato de dar ciência a alguém dos atos ou termos do processo.

O mesmo autor faz as seguintes ponderações sobre “limites materiais” à atividade de CPIs do Congresso Nacional:

“Em virtude da forma federativa de Estado, as CPIs estão impedidas de exigir a presença de governadores, desembargadores, juízes estaduais, deputados das Assembleias Legislativas, prefeitos municipais, vereadores, membros do Ministério Público estadual.

Como decorrência do princípio da separação de Poderes, não podem ser compelidos a comparecer a CPIs o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, o Presidente do Congresso Nacional, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, (...).” (BULOS, ob. cit., pp. 104-105).

Na jurisprudência, o Órgão Especial do TJSP, por meio de Acórdão relatado pelo Des. Renato Sartorelli, em 29/09/2019, na ADIn nº **2067528-56.2019.8.26.0000**, julgou inconstitucional artigo de lei municipal que autorizava a convocação pessoal do Prefeito pelo Poder Legislativo: *“No exercício de sua função típica de fiscalização, o Poder Legislativo possui, dentre outras, a prerrogativa de solicitar ao Poder Executivo informações sobre assuntos de interesse público, inexistindo, porém, no ordenamento constitucional qualquer norma que autorize a convocação pessoal do Prefeito para prestar esclarecimentos em Plenário”*. Pelo mesmo motivo, o **Órgão Especial** do TJSP julgou inconstitucional o art. 32, inciso IV, da LOM, que prevê poder a Câmara Municipal, por suas Comissões permanentes e temporárias, *“convocar os Conselheiros do Tribunal de Contas para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições”* (ADIn nº **11.754-0/6**, **Rel. Sales Penteado**, j. **31/05/1995**).

Já quanto a Ministros de Estado, secretários estaduais e municipais, BULOS (ob. cit., p. 112) admite possam ser “convocados para prestar informações”. Porém, “Se não comparecerem para depor, sem formular qualquer justificativa, a CPI nem mediante ordem judicial poderá determinar-lhes a condução coercitiva. Em compensação, responderão por crime de responsabilidade (...)”.

c) poderes previstos na [LOM](#) e no [Regimento Interno](#) (extraídos dos [arts. 32 e 33 da LOM](#) e [art. 92 do Regimento Interno](#) da CMSP):

I - tomar depoimento de autoridade municipal, intimar testemunhas e inquiri-las sob compromisso;

II - proceder a verificações contábeis em livros, papéis e documentos de órgãos da administração direta, indireta, fundacional e, por deliberação do Plenário, do Tribunal de Contas do Município;

III - fiscalizar, inclusive efetuando diligências, vistorias e levantamentos “in loco”, os atos da administração direta e indireta, nos termos da legislação pertinente, em especial para verificar a regularidade, a eficiência e a eficácia dos seus órgãos no cumprimento dos objetivos institucionais, recorrendo ao auxílio do Tribunal de Contas, sempre que necessário;

IV - convocar os Secretários Municipais, os responsáveis pela administração direta e indireta;

V - solicitar informações ou depoimentos de autoridades ou cidadãos;

VI - requerer a intimação judicial ao juízo competente, quando do não comparecimento do intimado pela Comissão, por duas convocações consecutivas;

VII - requisitar, dos responsáveis, a exibição de documentos e a prestação dos esclarecimentos necessários.

d) Dúvidas frequentes

(i) CPI pode prender pessoas?

Resposta: não, exceto no caso de flagrante delito, como é possível a qualquer cidadão. Fora dessa possibilidade, admitida pela [Constituição Federal](#), a privação da liberdade depende de ordem judicial.

(ii) CPI pode fazer busca e apreensão em domicílio?

Resposta: não, por se tratar de poder privativo de autoridade judicial (cláusula de reserva de jurisdição).

IX. PRESSUPOSTOS DE VALIDADE

a) respeito às normas de procedimento

(i) publicidade do procedimento como regra; sigilo como exceção, para resguardo de informações confidenciais;

(ii) observância de antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas para convocação, de quórum mínimo e do horário regimental para instalação válida de reuniões;

(iii) necessidade de motivação dos requerimentos e das decisões, ainda que sucinta, sob pena de nulidade;

(iv) princípio da colegialidade, exigindo-se maioria simples para aprovação de requerimentos;

(v) respeito ao prazo máximo de duração da CPI;

(vi) compromisso de dizer a verdade: exigível de testemunhas, não, porém, de pessoas que figurem como investigadas ou suspeitas, tampouco de advogados no exercício da profissão. Fundamento nos arts. [203](#) e [207](#), do [Código de Processo Penal](#).

b) respeito aos direitos fundamentais

(i) **Direito ao silêncio:** ninguém pode ser obrigado a depor contra si mesmo ou sobre fato que possa prejudicar pessoa que lhe seja muito próxima, como cônjuge ou parentes, ou a respeito do qual deva guardar sigilo.

Fundamento: [art. 5º, inciso LXIII, da Constituição Federal](#), que garante ao preso o direito de ser informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado. Conforme precedentes abaixo mencionados, entende-se que essa garantia é extensível a qualquer depoente que se sinta na condição de suspeito ou investigado.

Também a testemunha não pode ser obrigada a depor nas seguintes circunstâncias, previstas no [CPP](#):

Art. 206 *A testemunha não poderá eximir-se da obrigação de depor. Poderão, entretanto, recusar-se a fazê-lo o ascendente ou descendente, o afim em linha reta, o cônjuge, ainda que desquitado, o irmão e o pai, a mãe, ou o filho adotivo do acusado, salvo quando não for possível, por outro modo, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias.*

Art. 207 *São proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar o seu testemunho.*

Jurisprudência: é pacífico no STF que também são oponíveis às CPIs a garantia constitucional contra a autoincriminação e, conseqüentemente, o direito ao silêncio quanto a perguntas cujas respostas possam resultar em prejuízo dos depoentes (HC nº 119.941, STF, Segunda Turma, relatora Min. Cármen Lúcia, j. 25/03/2014; Reexame Necessário nº 0003473-69.2014.8.26.0659, TJSP, 7ª Câmara de Direito Criminal, relator Des. Fernando Simão, v.u., j. 23/06/2016).

Também à testemunha é assegurado o direito a não se autoincriminar (Remessa Necessária nº 1000959-53.2019.8.26.0659, TJSP, 2ª Câmara de Direito Criminal, relator Des. Sérgio Mazina Martins, v.u., j. 02/09/2019). “Não configura crime de falso testemunho, quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la” (RTJ 163/626, Rel. Min. Carlos Velloso). “O convocado decide sobre o que há de responder ou não sobre o conteúdo do que lhe seja perguntado, para tanto podendo inclusive contar com o apoio e assessoria de seus advogados” (HC 119.941, STF).

Do exercício do direito ao silêncio não decorre qualquer consequência, restrição de direito ou ameaça em relação à liberdade de locomoção (Reexame Necessário nº 0002919-26.2016.8.26.0408, TJSP, 13ª Câmara de Direito Criminal, relator Des. Augusto de Siqueira, v.u., j. 26/01/2017). A prova deverá ser buscada por outros meios, não tendo qualquer validade jurídica o dito popular segundo o qual “quem cala consente”.

O silêncio não pode ser considerado como confissão ficta nem interpretado em desfavor de quem cala na condição de suspeito, inves-

tigado ou réu. Tampouco se pode adjetivar, criticar, ironizar ou desqualificar o silêncio, por ser este um direito fundamental, garantido pela [Constituição](#), sob pena de se configurar abuso de autoridade e nulidade da prova.

(ii) **Direito de ser assistido por advogado**, podendo com ele comunicar-se pessoal e reservadamente, sem qualquer restrição, durante o curso de depoimento (HC nº 134.983 MC/DF, STF, decisão do relator, o Min. Celso de Mello, em 14/06/2016).

(iii) **Direito ao tratamento digno** – Princípio da dignidade da pessoa humana – Dever de urbanidade e decoro parlamentar

A pessoa inquirida deve ser tratada “sem agressividade, truculência ou deboche” (cf. lição de Odacyr Klein, citado no acórdão do STF no HC nº 119.941)

(iv) cabimento de **condução coercitiva**, desde que presentes todos os seus requisitos.

No caso da CMSP, são necessárias 2 (duas) intimações prévias e regulares, sem justificativa de ausência. Só caberá condução coercitiva de pessoa chamada a depor como “testemunha”, não, porém, como investigado (STF, ADPFs nº 395/DF e nº 444/DF).

Embora haja alguma divergência doutrinária e jurisprudencial sobre a necessidade de a CPI recorrer ao Judiciário para realizar a condução coercitiva de testemunha faltosa, reputa-se mais adequado e prudente que assim se faça, diante da gravidade da medida.

X. O QUE UMA CPI NÃO DEVE FAZER

(i) ordenar providências inseridas no “poder geral de cautela” dos juízes, tais como: decretar prisão (STF, HC 71.039/RJ), salvo em flagrante delito; decretar a indisponibilidade de bens; conduzir coercitivamente; fazer busca e apreensão em domicílio; ordenar interceptação telefônica;

(ii) formular acusações ou impor penalidades e condenações;

(iii) desrespeitar direitos fundamentais, como a garantia contra a autoincriminação e o direito ao silêncio;

(iv) extrapolar o objeto da investigação. Porém, diante de outros fatos, inicialmente imprevisíveis, pode ser instaurada outra CPI (respeitada a quantidade máxima regimental de cinco CPIs simultâneas) ou aditado seu objeto (STF, HC 71.039/RJ, j. 07/04/1994). O STF tem entendido que a CPI: a) “poderá estender o âmbito de sua apuração a fatos ilícitos ou irregulares que, no curso do procedimento investigatório, se revelarem conexos à causa determinante da criação da comissão” (STF, MS 35.204/DF, rel. min. Dias Toffoli, j. 26/09/2017, DJe 29/09/2017); e b) “não está impedida de investigar fatos que se ligam, intimamente, com o fato principal” (STF, HC 71.231, rel. min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 5-5-1994; e MS 36.560, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 09/08/2019, DJe 09/08/2019).

(v) extrapolar a sua alçada de competência – exemplos: pretender investigar atos de conteúdo jurisdicional, como os fundamentos de uma sentença judicial; pretender entrar em temas da competência privativa da União, do Estado ou de outro Município;

(vi) ultrapassar o seu prazo de duração ou as suas 2 (duas) possibilidades de prorrogação, no âmbito da CMSP;

(vii) obrigar um particular a exibir documentos: a exibição forçada de documentos depende de medida judicial;

(viii) revelar ou publicar dados sujeitos a sigilo, salvo em situações excepcionais, como em comunicação ou relatório final destinados ao MP;

(ix) ameaçar, coagir, desrespeitar direitos fundamentais do suspeito ou testemunha ou prerrogativas profissionais.

XI. POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA PRÁTICA DE CONDUTAS VEDADAS (POR CPI OU QUALQUER DOS SEUS MEMBROS)

(i) nulidade do procedimento, total ou parcialmente, a depender da

gravidade e do alcance da conduta vedada pelo ordenamento jurídico;

(ii) configuração de quebra de decoro parlamentar, que, a depender da gravidade da conduta, pode ensejar a cassação do mandato, nos termos do [art. 125, inciso I e § 1º do Regimento Interno](#) da CMSP: “§ 1º- É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos neste Regimento, o abuso das prerrogativas asseguradas a membros da Câmara Municipal ou a percepção de vantagens indevidas.”

(iii) configuração de crime de abuso de autoridade, nos termos da [Lei Federal nº 13.869, de 5 de setembro de 2019](#), que se aplica, entre outros, a membro do Poder Legislativo, que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, abuse do poder que lhe tenha sido atribuído, praticando as condutas descritas nessa Lei com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal (art. 1º).

Exemplos de condutas que configuram abuso de autoridade, extraídas da [Lei Federal nº 13.869/2019](#):

[Art. 10](#) Decretar a condução coercitiva de testemunha ou investigado manifestamente descabida ou sem prévia intimação de comparecimento ao juízo:

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

[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.

[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.

Art. 27 *Requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa:*

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

Parágrafo único. Não há crime quando se tratar de sindicância ou investigação preliminar sumária, devidamente justificada.

Art. 28 *Divulgar gravação ou trecho de gravação sem relação com a prova que se pretenda produzir, expondo a intimidade ou a vida privada ou ferindo a honra ou a imagem do investigado ou acusado:*

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

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 30 *Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente:*

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

Art. 31 *Estender injustificadamente a investigação, procrastinando-a em prejuízo do investigado ou fiscalizado:*

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

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, inexistindo prazo para execução ou conclusão de procedimento, o estende de forma imotivada, procrastinando-o em prejuízo do investigado ou do fiscalizado.

Art. 32 *Negar ao interessado, seu defensor ou advogado acesso aos autos de investigação preliminar, ao termo circunstanciado, ao inquérito ou a qualquer outro procedimento investigatório:*

rio de infração penal, civil ou administrativa, assim como impedir a obtenção de cópias, ressalvado o acesso a peças relativas a diligências em curso, ou que indiquem a realização de diligências futuras, cujo sigilo seja imprescindível:

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

Art. 33 *Exigir informação ou cumprimento de obrigação, inclusive o dever de fazer ou de não fazer, sem expresso 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.

Art. 38 *Antecipar o responsável pelas investigações, por meio de comunicação, inclusive rede social, atribuição de culpa, antes de concluídas as apurações e formalizada a acusação:*

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

XII. CONDUTAS QUE EMBARACEM OS TRABALHOS DA CPI TIPIFICADAS COMO CRIMES

Lei Federal nº 1.579/52:

Art. 4º *Constitui crime:*

I - Impedir, ou tentar impedir, mediante violência, ameaça ou assuadas, o regular funcionamento de Comissão Parlamentar de Inquérito, ou o livre exercício das atribuições de qualquer dos seus membros.

Pena - A do [art. 329 do Código Penal](#).

II - fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete, perante a Comissão

Parlamentar de Inquérito:

Pena - A do [art. 342 do Código Penal](#).

As penas acima constam do [Código Penal](#) para os crimes de resistência (art. 329) e de falso testemunho ou falsa perícia (art. 342):

[Art. 329](#) Opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo ou a quem lhe esteja prestando auxílio:

Pena - detenção, de dois meses a dois anos.

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

Pena - reclusão, de um a três anos.

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

[Art. 342](#) Fazer afirmação falsa, ou negar ou calar a verdade como testemunha, perito, contador, tradutor ou intérprete em processo judicial, ou administrativo, inquérito policial, ou em juízo arbitral: [\(Redação dada pela Lei nº 10.268, de 28.8.2001\)](#)

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa. [\(Redação dada pela Lei nº 12.850, de 2013\)](#)

§ 1º As penas aumentam-se de um sexto a um terço, se o crime é praticado mediante suborno ou se cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em processo penal, ou em processo civil em que for parte entidade da administração pública direta ou indireta. [\(Redação dada pela Lei nº 10.268, de 28.8.2001\)](#)

§ 2º O fato deixa de ser punível se, antes da sentença no processo em que ocorreu o ilícito, o agente se retrata ou declara a verdade. [\(Redação dada pela Lei nº 10.268, de 28.8.2001\)](#)

XIII. TÉRMINO DA CPI

(i) pela conclusão de seus trabalhos ou atingimento de seus objetivos, mediante relatório que deverá ser submetido ao Plenário, conforme a [Lei Federal nº 1.579/52](#):

[Art. 5º](#) As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução.

[§ 1º](#) Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

[§ 2º](#) A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.

[Art. 6º-A](#) A Comissão Parlamentar de Inquérito encaminhará 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 que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais. [\(Incluído pela Lei nº 13.367, de 2016\)](#)

(ii) pelo decurso do seu prazo de duração, se não houver ou não mais couber prorrogação, segundo as normas regimentais;

(iii) quando esgotada a legislatura em que houver sido criada.

Normas do [Regimento Interno](#) da CMSP:

[Art. 95](#) A Comissão Parlamentar de Inquérito elaborará relatório sobre a matéria, votando-o e enviando-o à publicação, no prazo máximo de 15 (quinze) dias após a conclusão de seus trabalhos, respeitado o disposto no [artigo 93](#), III e no [artigo 97](#), parágrafo único deste Regimento Interno. [\(Redação dada pela Resolução 12 de 12 de setembro de 2001\)](#)

Parágrafo único - O Presidente da Comissão deverá comunicar, em Plenário, a conclusão de seus trabalhos, mencionando o encaminhamento do respectivo relatório para publicação.

Art. 96 Sempre que a Comissão Parlamentar de Inquérito julgar necessário consubstanciar o resultado de seu trabalho numa proposição, ela a apresentará em separado, constituindo seu relatório a respectiva justificação.

XIV. LEGISLAÇÃO

[Constituição Federal, art. 58, § 3º](#)

[Lei Federal nº 1.579/52](#)

[Lei Federal nº 10.001/2000](#), que dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito.

[Lei Complementar nº 105/2001](#)

[Lei Federal nº 13.869/2019 \(Lei do Abuso de Autoridade\)](#)

[Código Penal](#)

[Código de Processo Penal](#)

[Lei Orgânica do Município, arts. 32 e 33](#)

[Regimento Interno da CMSP – arts. 90 a 97](#)

XV. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática*, São Paulo, Saraiva, 2001.

_____. *Curso de Direito Constitucional*, 14ª ed., São

Paulo, Saraiva Educação, 2021, pp. 1158-1198.

FERNANDES, Antonio Scarance. *Processo Penal Constitucional*, 7ª ed., São Paulo, RT, 2012, pp. 243/250.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões parlamentares de inquérito: limites às restrições aos direitos fundamentais*, Belo Horizonte, Fórum, 2011.

KIMURA, Alexandre Issa. *CPI: teoria e prática*, São Paulo, Juarez de Oliveira, 2001.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*, 15ª ed., São Paulo, Saraiva, 2011, pp. 457/473.

Organizadores: Ana Helena Pacheco Savoia e José Luiz Levy



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO
PROCURADORIA

Palácio Anchieta
Viaduto Jacareí, 100 - Bela Vista - São Paulo
CEP 01319-900 - Telefone: (11) 3396-4000
www.saopaulo.sp.leg.br