



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Allan Del Cistia Mello

**A obrigatoriedade de criação de Comissão Parlamentar de  
Inquérito a partir do seu requerimento, sob a ótica da  
doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

Brasília  
2022



Allan Del Cistia Mello

**A obrigatoriedade de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito a partir do seu requerimento, sob a ótica da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

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

**Orientador(a): Victor Marcel Pinheiro**

Brasília

2022



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

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

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Allan Del Cistia Mello

## **A obrigatoriedade de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito a partir do seu requerimento, sob a ótica da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

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

Aprovado em Brasília, em xx de novembro de 2022 por:

### **Banca Examinadora:**

---

Prof. Victor Marcel Pinheiro  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

---

Prof. Tiago Ivo Odon  
Instituição de origem



## A OBRIGATORIEDADE DE CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO A PARTIR DO SEU REQUERIMENTO, SOB A ÓTICA DA DOCTRINA E DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Allan Del Cistia Mello\*

### RESUMO

A Constituição Federal de 1988 delimita, em seu art. 58, § 3º, que as Comissões Parlamentares de Inquérito serão criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa, para apuração de fato determinado e por prazo certo. Não obstante essa previsão, a criação de comissões dessa natureza é revestida de embates entre as forças majoritárias e os grupos minoritários do Parlamento. Este trabalho possui, como objetivo central, identificar, à luz da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em que medida, a partir do protocolo de requerimento que atenda aos requisitos constitucionais, os atos de criação de uma CPI afetos à Presidência e às lideranças partidárias da Casa Legislativa são integralmente mandatórios ou, ao contrário, admitem algum espaço de discricionariedade e conformação política. Adotou-se, como metodologia, uma pesquisa do tipo exploratória bibliográfica e documental. Ao final, conclui-se que, segundo a doutrina e a atual jurisprudência consolidada na Suprema Corte brasileira, uma vez protocolado requerimento que atenda aos pressupostos constitucionais, os atos de criação de uma CPI afetos à Presidência e às lideranças partidárias da Casa Legislativa são integralmente mandatórios, como consectário do direito de oposição e do estatuto constitucional das minorias parlamentares.

**Palavras-chave:** Comissão Parlamentar de Inquérito. Direitos das minorias parlamentares. Estatuto das minorias parlamentares.

**Data de submissão** \_\_/\_\_/2022

**Data de aprovação** \_\_/\_\_/2022

---

\* Técnico Legislativo – Especialidade Administração do Senado Federal. E-mail: [allan@senado.leg.br](mailto:allan@senado.leg.br)



## 1 INTRODUÇÃO

Consoante apregoa a teoria da separação de poderes, o Poder Legislativo é uma das três funções do Estado. Embora o poder estatal seja uno, a sua divisão em funções a serem exercidas por diferentes órgãos visa não só a evitar a concentração demasiada de competências em uma única instituição, como também a proporcionar maior eficiência, decorrente da especialização de atribuições.

Nesse contexto, ao Legislativo cabem, em caráter típico, as atividades legiferantes e de fiscalização e controle externo dos atos da Administração Pública. Por se tratar de um órgão colegiado, o Parlamento, para organizar seus trabalhos, se divide em comissões, as quais podem ser temporárias ou permanentes, de acordo com o modelo previsto no *caput* do art. 58 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB de 1988.

Quando assumem a forma de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs, esses órgãos parlamentares fracionários temporários se dedicam exclusivamente à atividade fiscalizatória, exercendo atribuições investigativas e dispendo de poderes e prerrogativas especiais, próprios das autoridades judiciais.

Para a sua criação, a Lei Maior estabelece três requisitos a serem cumpridos, quais sejam: requerimento de um terço dos membros da respectiva Casa Legislativa, prazo certo de funcionamento e apuração de fato determinado.

Na esfera federal, os Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados complementam as previsões constitucionais a respeito das CPIs, apresentando o detalhamento procedimental relativo à instalação e ao funcionamento desses órgãos.

Em linhas gerais, os aludidos diplomas regimentais – em seus arts. 145 a 153, no caso do primeiro, e 35 a 37, no caso do segundo – enunciam que, recebido o requerimento de criação da CPI, protocolado de acordo com os requisitos constitucionais, o Presidente da Casa fará a sua leitura no Plenário e ordenará que seja numerado e publicado. A partir de então, seguindo o rito do trâmite interno, espera-se que a Presidência oficie as lideranças partidárias para que indiquem, de acordo com a proporcionalidade exigida pelo § 1º do art. 58 da CRFB, os membros a compor a respectiva CPI, a fim de que se faça, em seguida, a designação dos parlamentares titulares e suplentes que integrarão o Colegiado.

Entretanto, verifica-se certa divergência a respeito da legitimidade de possíveis obstáculos que podem ser impostos no decorrer dessas etapas: pode a Presidência da Casa Legislativa, em um juízo individual de conveniência e oportunidade, não dar andamento aos trâmites necessários para a abertura da CPI? Qual o procedimento a ser adotado pelo Presidente da respectiva Casa, nas situações em que as lideranças partidárias não procedam à indicação dos membros que comporão a comissão parlamentar de inquérito? O Poder Judiciário tem competência e legitimidade para intervir nesses casos e, sem ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, determinar a abertura da CPI?

Essas questões já estão em debate na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF há, pelo menos, algumas décadas. Como exemplo, menciona-se o julgamento dos Mandados de Segurança que decidiram sobre a criação da chamada “CPI dos Bingos”, de relatoria do agora ex-Ministro Celso de Mello. Naquele caso, decidido em 2005, a Suprema Corte brasileira definiu que o Parlamento possui um mandato outorgado pelos cidadãos para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, de



forma que às minorias parlamentares devem ser garantidos instrumentos para exercerem esse papel. Assim, segundo esse precedente do Supremo, preenchidos os requisitos constitucionais, há um dever de criar a CPI, que não depende da vontade da maioria legislativa ou de apreciação de mérito sobre os fatos a serem apurados.

Em 2021, o Supremo Tribunal Federal reafirmou as bases desse precedente e, em referendo do Plenário à decisão liminar exarada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, no bojo do Mandado de Segurança nº 37.760/DF, determinou que o Presidente do Senado Federal instalasse a “CPI da Pandemia”.

Já no ano de 2022, a questão da obrigatoriedade de instalação de CPI voltou à tona, após denúncias de irregularidades em repasses do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para prefeituras. No caso, o Requerimento nº 542, de 2022, foi apresentado e lido em Plenário pelo Presidente do Senado, que ordenou sua numeração e publicação.

Em reação, a base governista apresentou, simultaneamente, pedidos para criação de CPIs destinadas a apurar fatos relativos a gestões anteriores, quando a agora oposição se encontrava no comando do Poder Executivo — manobra semelhante ao que o Ministro Sepúlveda Pertence, durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.635/DF, chamou de “comissões fantasmas” (BRASIL, 2004, p. 213).

O impasse quanto à constituição de todas as CPIs requeridas foi solucionado por acordo entre os Líderes, tendo sido negociado que a indicação dos membros para comporem o inquérito parlamentar envolvendo o MEC seria feita após as eleições presidenciais de 2022.

Embora a Suprema Corte brasileira não tenha sido, de fato, instada a se manifestar sobre esse caso, o episódio levantou outros pontos para debate: podem as lideranças partidárias e a Presidência da Casa Legislativa acordarem que a indicação dos membros da respectiva CPI se faça de forma postergada, isto é, em um momento futuro, considerado politicamente mais propício para a efetiva instalação e funcionamento da comissão? Pode a base governista obstaculizar a criação de uma CPI de interesse da oposição, apresentando uma série de outros pedidos de inquéritos parlamentares envolvendo fatos de outras gestões?

Nessas situações, poderia se cogitar de ofensa ao direito das minorias parlamentares, admitindo-se a intervenção do Poder Judiciário, ou se trata de ato meramente *interna corporis*, isto é, afeto apenas ao âmbito de funcionamento do Parlamento, sem repercussões aptas a atrair a jurisdição constitucional?

Com a pretensão de aclarar a problemática, o presente trabalho, por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica, à luz da doutrina e da jurisprudência do STF, se propõe, como objetivo geral, a identificar em que medida, a partir do protocolo de requerimento que atenda aos requisitos constitucionais, os atos de criação de uma CPI afetos à Presidência e às lideranças partidárias da Casa Legislativa são integralmente mandatórios ou, ao contrário, admitem algum espaço de discricionariedade e conformação política.

A justificativa para a realização da pesquisa consiste, essencialmente, em auxiliar na compreensão da natureza dos atos que compõem a criação das comissões parlamentares de inquérito e nos direitos e prerrogativas que assistem às maiorias e minorias parlamentares, sob a égide do princípio democrático.

Para tanto, iniciar-se-á com um tópico dedicado à uma breve exposição dos aspectos gerais que envolvem a temática das CPIs, a fim de permitir uma compreensão panorâmica do instituto.



Após, será explorado o procedimento constitucional e regimental para criação das comissões parlamentares de inquérito, cuja elucidação servirá de base para o exame principal a que se pretende o presente estudo.

No tópico seguinte, tratar-se-á brevemente sobre obstáculos que podem surgir no fluxo de criação das CPIs, os quais podem retardar ou impedir que ela seja efetivamente formada. Nessa mesma seção, será apresentada a posição doutrinária acerca da obrigatoriedade de sua criação, isto é, da sua criação mandatória, uma vez protocolado o requerimento que preencha os requisitos constitucionalmente exigidos.

Posteriormente, realizar-se-á a análise dos fundamentos constantes dos precedentes plenários do Supremo Tribunal Federal consultados e que abordam, de maneira específica, a questão da obrigatoriedade de criação das comissões parlamentares de inquérito.

Por fim, o último tópico será dedicado à resposta ao problema de pesquisa proposto, buscando, mormente a partir da jurisprudência e dos argumentos doutrinários apresentados, concluir a respeito da existência, ou não, de espaço de discricionariedade e conformação política na criação das CPIs, após o protocolo de seu requerimento.

## **2. As comissões parlamentares de inquérito no direito constitucional brasileiro**

A existência de órgãos pertencentes ao Parlamento e dedicados exclusivamente à função investigativa possui raízes históricas. Em seus estudos, Oliveira Filho (1964) menciona que a primeira CPI foi realizada em 1689, na Inglaterra, durante a Guerra da Irlanda, quando a Câmara dos Comuns nomeou uma comissão específica (*select committee*) para investigar a atuação do Coronel Lundy e a imputação de um possível crime de traição.

Porém, segundo Queiroz (2018, p. 9), o primeiro Estado a prever a figura da Comissão Parlamentar de Inquérito em sua Constituição escrita foi a Bélgica, em 1831, a qual dispunha que “o direito de inquérito parlamentar poderia ser exercido pelas câmaras ou por comissões por elas constituídas”, dispondo “dos mesmos poderes do juiz criminal”.

O mesmo autor ainda menciona que, na Constituição de Weimar, promulgada em 1919, na Alemanha, a constituição de inquérito parlamentar foi prevista como uma prerrogativa da minoria legislativa.

Pontes de Miranda (1967, p. 50) ensina que as CPIs

nasceram com os Parlamentos, precisaram-se com fortalecimento dêles, e chegaram ao máximo de força onde a democracia indireta conseguiu impor-se como instrumento eficiente do bem público. Por definição, é técnica parlamentar — é técnica de ingerência da legislatura no que concerne aos outros poderes, sem os usurpar, fora das espécies em que lhe cabe decretar a responsabilidade criminal ou política de membros dos outros poderes.

No Brasil, o Regimento Interno do Senado Federal, desde 1903, já dispunha a respeito da possibilidade de criação de CPIs, não obstante o silêncio das Constituições de 1891 e de 1824:





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

A partir de 1934, todas as Constituições brasileiras — à exceção da Constituição de 1937 — fizeram previsão expressa sobre a instalação de comissões parlamentares de inquérito como prerrogativa do Poder Legislativo. Na Carta Magna de 1988, a menção às comissões parlamentares de inquérito se encontra em seu art. 58, § 3º, segundo o qual:

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.

No plano infraconstitucional, as CPIs regulam-se pelas Leis nº 1.579, de 18 de março de 1952, 10.001, de 04 de setembro de 2000, e, em caráter subsidiário, pelo Código de Processo Penal, bem como pelos Regimentos das respectivas Casas Legislativas.

De acordo com Brum (2002), as CPIs podem ser definidas como “uma investigação especial, realizada por integrantes do Poder Legislativo, para apuração de fato determinado, atuando por prazo certo, em assuntos de interesse da coletividade”.

Siqueira Júnior (2007, p. 5), por seu turno, busca uma definição a partir da etimologia da expressão “comissão parlamentar de inquérito”. Segundo ele, “comissão” provém do latim *commissione*, de *commitere*, que pode ser relacionado a um grupo de pessoas reunidas com determinado encargo; “parlamentar”, que, entre outros, tem relação com *parler* e *parlament*, ambas palavras do francês, que designam, respectivamente, a ação de falar e um conselho reunido com a finalidade de deliberar ou de falar; já “inquérito”, do latim *inquaeritare*, designa a ação de inquirir, procurar.

Assim, a partir da origem de seus termos, o autor conceitua CPI, sob um sentido jurídico e, também, sob uma definição “nominal”. No primeiro sentido, Comissão Parlamentar de Inquérito “é o conjunto de atos e diligências, reduzidos a termo em processo, para sindicarem e apurar determinado fato irregular ou ilegal”. Na segunda definição, “é o órgão colegiado do Parlamento que tem por finalidade a investigação de determinado fato”.

Como se vê, portanto, as conceituações de CPI giram em torno de suas características e finalidade: uma comissão, constituída por parlamentares, de caráter temporário, voltada à apuração de um fato determinado, isto é, a serviço da atividade fiscalizadora a cargo do Parlamento.

Em que pese o Legislativo disponha de outros instrumentos para o exercício da atividade de controle — sendo possível citar, como exemplo, a convocação de Ministros de Estado, o pedido de informações a órgãos e entidades da Administração



Pública e as solicitações de inspeções e auditorias a serem realizadas pelo Tribunal de Contas da União —, as comissões parlamentares de inquérito são consideradas, por Santi (2007), o instrumento de fiscalização mais eficaz.

O autor justifica sua avaliação, mencionando não só os poderes de investigação especiais de que dispõem as CPIs — as quais são equivalentes às das autoridades judiciais, conforme disposição constitucional —, como também a sua natureza política, realizada por Poder independente, mediante atuação de representantes eleitos pela sociedade, a qual pode acompanhar *pari passu* os trabalhos desenvolvidos e amplamente divulgados.

Outrossim, esses inquéritos legislativos conseguem dialogar com a ação de diferentes instituições de controle, entre eles o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União, o Banco Central, a Polícia Federal e a Receita Federal (SANTI, 2007). Dessa forma, torna-se possível cruzar provas e informações obtidas a partir das quebras de sigilo bancário, fiscal e telefônico dos investigados, bem como viabilizar a análise desse material probatório por agentes de diferentes especialidades e conhecimentos técnicos.

É necessário destacar, contudo, que a competência fiscalizadora das comissões parlamentares de inquérito se encerra com o encaminhamento das suas conclusões ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União ou, ainda, às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência e a promoção da responsabilidade dos infratores, nos termos do art. 6º-A, da Lei nº 1.579/1952, e do art. 1º, da Lei nº 10.001/2000. Assim sendo, vale dizer: a CPI funciona como órgão investigativo, sem atribuições relacionadas ao julgamento ou à promoção da efetiva responsabilização.

Além da função de controle das atividades governamentais, Alves (2004) acrescenta que tais comissões de inquérito têm, ainda, outras duas finalidades: obter informações para a produção legislativa e informar a opinião pública. Logo, consoante o autor, as CPIs, paralelamente à sua finalidade fiscalizadora, também funcionam como meio de informação, tendo em vista que o resultado dos seus trabalhos poderá subsidiar futuras produções legislativas do Parlamento voltadas, por exemplo, a coibir a prática das irregularidades nelas verificadas.

Esse papel propositivo e construtivo das comissões parlamentares de inquérito já foi destacado pelo Supremo Tribunal Federal em mais de uma oportunidade. No julgamento do Mandado de Segurança nº 33.751/DF<sup>1</sup>, por exemplo, consignou-se que as CPIs “podem figurar como ato preparatório ou auxiliar do processo legislativo e das demais ações do Congresso Nacional, na medida em que o direito ao conhecimento constitui pressuposto à realização de suas atividades deliberativas” (BRASIL, 2016, p. 1).

### **3. O procedimento constitucional e regimental para criação das comissões parlamentares de inquérito**

O procedimento para a criação de uma comissão parlamentar de inquérito começa com a observância dos requisitos delimitados pelo já mencionado art. 58, §

<sup>1</sup> MS 33751, Relator(a): EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 15/12/2015, DJe 31-03-2016



3º, da Constituição Federal de 1988, os quais Queiroz (2018, p. 45) classifica como “pressupostos básicos e fundamentais”. São eles:

- i. Formalização de requerimento subscrito por um terço dos membros integrantes da respectiva Casa Legislativa;
- ii. Funcionamento por prazo certo;
- iii. Fato determinado para ser apurado.

Assim, como elucida Sproesser (2008), o constituinte, reconhecendo a importância das CPIs, optou por prever, de forma expressa em seu texto, os requisitos necessários à criação dessas comissões parlamentares — algo que não foi feito em relação às demais comissões permanentes ou temporárias.

Apresentado o requerimento na forma exigida pela Carta Magna, inicia-se, então, o procedimento para constituição da CPI, cujo detalhamento é encontrado no Regimento Interno da Casa Legislativa na qual se pretende o funcionamento. Essas normas regimentais podem complementar as previsões da Constituição Federal, mas não podem, sob pena de invalidade, contrariá-las.

No Regimento Interno do Senado Federal — RISF, a criação e o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito são disciplinados, precipuamente, nos arts. 145 a 153.

No primeiro desses dispositivos, o RISF repete o disciplinamento estabelecido na CRFB acerca dos requisitos a serem preenchidos pelo requerimento de criação da CPI, acrescentando, porém, que esse documento deverá apresentar, ainda, o número de membros e o limite das despesas a serem realizadas.

Consta, então, no referido diploma regimental, que o requerimento será recebido pelo Presidente do Senado, que ordenará a sua numeração e publicação. Há, ainda, disposição que limita a participação de um Senador em mais de duas CPIs — a não ser no caso em que integre uma como titular e a outra como suplente —, bem como previsão de que a comissão terá suplentes em número igual à metade da quantidade de titulares, escolhidos no ato de designação destes, conforme rito estabelecido em seu art. 78.

Quanto ao objeto de apuração pela CPI, o art. 146 do RISF delimita que a investigação não poderá tratar sobre matéria afeta à Câmara dos Deputados, às atribuições do Poder Judiciário ou aos Estados.

As demais disciplinas apresentadas pelo RISF nos mencionados arts. 145 a 153 dizem respeito ao funcionamento das CPIs. A compreensão, portanto, do rito referente à instalação das comissões parlamentares de inquérito deve ser complementada com a compreensão de outros dispositivos regimentais, podendo ser assim resumida:

- i. Protocolo legislativo do requerimento de criação da CPI, indicando, além dos requisitos estabelecidos no art. 58, § 3º, da CRFB, o número de membros e o limite das despesas a serem realizadas (art. 145, *caput* e § 1º, do RISF);
- ii. Caso o requerimento de criação da CPI observe os requisitos exigidos, leitura, em Plenário, pelo Presidente do Senado Federal, do requerimento de criação da CPI, o qual ordenará a sua numeração e ordenação (art. 145, § 2º, do RISF);



- iii. Indicação escrita dos líderes partidários quanto aos membros titulares e suplentes para comporem a CPI, após solicitação do Presidente do Senado Federal, assegurando, tanto quanto possível, conforme art. 58, § 1º, da CRFB, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal (arts. 66, 78 e 145, § 4º, do RISF);
- iv. Designação, pelo Presidente do Senado Federal, dos membros titulares e suplentes indicados pelos líderes partidários (art. 78 do RISF).

Designados, então, os membros da CPI, formaliza-se a sua criação, cabendo aos seus integrantes o seu efetivo funcionamento, de acordo com outras regras regimentais específicas e com aquelas pertinentes ao funcionamento das comissões em geral.

Já o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, em seus arts. 35 a 37, apresenta disciplina semelhante à prevista no RISF quanto à criação das comissões parlamentares de inquérito. Contudo, é relevante indicar algumas previsões peculiares constantes do RICD a respeito.

Uma delas é a definição de fato determinado, constante do § 1º do art. 35, como sendo “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”.

Na Câmara dos Deputados, também há a previsão expressa da análise de admissibilidade a ser feita pelo seu Presidente quanto ao requerimento de criação da CPI, no que se refere aos “requisitos regimentais”. Em caso de não atendimento a esses requisitos, o Presidente devolverá o requerimento ao autor, cabendo, contra essa decisão, recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ).

Diferentemente do RISF, o RICD define um prazo limite para o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito: 120 (cento e vinte) dias, prorrogáveis por mais 60 (sessenta), mediante deliberação do Plenário.

Outra importante previsão do Regimento Interno da Câmara dos Deputados é a que veda a criação de nova CPI, enquanto estiverem em funcionamento outras cinco – proibição que é excepcionada em caso de projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação exigido para a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito. Essa regra, como se verá mais adiante, foi declarada constitucional pelo STF, no julgamento da ADI nº 1.635/DF.

Ainda, o RICD, no § 6º do art. 35, exige, adicionalmente ao RISF, que o requerimento de instalação indique “as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão, incumbindo à Mesa e à Administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a Comissão solicitar”.

Quando se tratar de requerimento de criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI, o Regimento Comum do Congresso Nacional – RCCN estabelece, em seu art. 21, que elas 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”.

Nesse caso, o ato de criação das CPMI's indicará o número de seus membros, que deverá ter igual quantidade de Deputados Federais e de Senadores, obedecido o princípio constitucional da proporcionalidade partidária.



No mais, aplica-se ao procedimento de criação das CPMIs as mesmas regras previstas no RISF para a instalação de CPIs, em razão de sua aplicação subsidiária ao processo legislativo do Congresso Nacional, conforme previsto no art. 151 do RCCN.

#### **4. Obstáculos à criação de CPI e posição doutrinária acerca da sua obrigatoriedade**

Não obstante o fluxo de poucas etapas descrito anteriormente, a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito pode encontrar diversos obstáculos.

A começar pela coleta de assinaturas necessárias ao preenchimento do quórum mínimo exigido pelo art. 58, § 3º, da CRFB. Como elucida Santi (2007), nessa etapa verifica-se um embate político-parlamentar entre os adeptos da criação da CPI e os opositores da medida. Aqueles se esforçam para divulgar a proposta e obter parlamentares adeptos; enquanto estes atuam com o propósito de impedir a obtenção do quórum mínimo.

Nos casos em que a CPI se propõe a investigar questões sensíveis envolvendo o Poder Executivo, é comum, segundo Santi (2007), a atuação ostensiva dos congressistas integrantes da base governista e dos próprios integrantes do Governo para dissuadir Deputados ou Senadores de assinarem o requerimento de criação da CPI, inclusive mediante práticas que fogem ao puro debate de ideias.

É por isso que, nessa disputa político-parlamentar, além das práticas legítimas de convencimento, tais como a defesa de ideias e a formação de composições partidárias, são comuns as denúncias de práticas escusas — pois envolvem o mau uso e a privatização da coisa pública —, como a barganha em torno de liberação de recursos orçamentários provenientes de emendas de congressistas, preenchimentos de cargos no Executivo, troca de favores, ou, até mesmo, de corrupção direta de congressistas (SANTI, 2007, p. 44).

Uma vez que os parlamentares proponentes da CPI tenham superado essa fase e conseguido o número de assinaturas correspondente a um terço dos membros integrantes da respectiva Casa Legislativa, protocolando o requerimento com a observância dos demais requisitos necessários, outros obstáculos podem surgir.

Entre eles, menciona-se a possível judicialização, pelos parlamentares contrários à CPI, questionando se, de fato, tais requisitos foram cumpridos — aduzindo, por exemplo, a não delimitação ou a especificação indevida do fato determinado a ser investigado (SANTI, 2007). Também pode ocorrer de o Presidente da Casa Legislativa não ler ou retardar a leitura do requerimento, ou, ainda, de as lideranças partidárias não indicarem os membros titulares e suplentes que farão parte da comissão, impedindo a sua instalação.

A presente pesquisa foca a interpretação a ser dada quanto à legitimidade jurídica dos dois últimos obstáculos mencionados, bem como daqueles congêneres. Ou seja, procura-se saber, com base na doutrina e na jurisprudência do STF, se, uma vez apresentado requerimento que atenda aos requisitos constitucionais, o Presidente e as lideranças da respectiva Casa Legislativa podem deixar de adotar algumas das providências necessárias à criação da CPI.



Por um lado, pode-se interpretar que a consumação da instalação das comissões parlamentares de inquérito se encontra na órbita da negociação política inerente ao funcionamento do Parlamento. Por outro, alega-se que a criação da CPI se trata de um direito da “minoría” parlamentar — isto é, daquela parcela de parlamentares que se opõe à “maioría” parlamentar (BRASIL, 2022a) — de investigar, de levar a cabo a atribuição fiscalizatória do Poder Legislativo por meio de uma comissão parlamentar de inquérito.

Não obstante a prática demonstrar que a primeira linha de interpretação ainda é adotada pelo comando e pelas lideranças das Casas Legislativas federais, inclusive em recentes episódios — fato que levou à judicialização ou, ao menos, à ameaça de questionamento judicial dessas decisões —, a doutrina consultada se inclina, em maior número, à segunda perspectiva.

A esse respeito, Alves (2004) esclarece que, tomando por referência a legislação de outros países, é possível identificar dois modelos para a criação de comissões parlamentares de inquérito: o que exige deliberação favorável da maioria, mas admite iniciativa individual para formular a proposta; e o que estipula a criação das CPIs como automática, quando solicitada por minoría qualificada, sem admitir a proposta individual. O primeiro modelo é adotado, por exemplo, pela França e pela Itália; o segundo, pela Alemanha e por Portugal.

Segundo o autor, o Brasil adotou, também, este último modelo, tendo optado pela criação automática de CPI, dispensando a participação do plenário e denotando um direito potestativo da minoría para instaurá-la, quando preenchidos os requisitos exigidos. Essa opção ficaria evidente a partir da utilização da expressão “serão criadas”, no art. 58, § 3º, da CRFB, a qual denota um sentido cogente, peremptório e imperativo.

Esse ponto, aliás, também é objeto de análise de Sproesser (2008, p. 220), para quem a referida expressão escolhida pelo constituinte evidencia, “sem dúvida, um imperativo, dando-se a entender com ela que a criação tem de seguir-se, automaticamente, à apresentação do requerimento devidamente formalizado” que observe as exigências da Constituição.

Tal discussão, cabe destacar, não é nova. Isso porque a Constituição Federal de 1946 estabelecia, em seu art. 53, que a “Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão Comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros”. Lima (1954), comentando tal disposição, já afirmava que o requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa seria suficiente para, por si, provocar, de forma automática, a criação da CPI.

Pontes de Miranda (1967, p. 64), analisando o art. 39 da Constituição Federal de 1967, que tratava da criação de CPIs de forma semelhante ao atual art. 58, § 3º, da CRFB de 1988, também já defendia a existência de um dever de criar a comissão de inquérito. Segundo o autor, “o art. 39 foi explícito em estatuir que há de criar (verbo ‘criar’) desde que o requeira o terço ou mais dos membros da câmara, ou das câmaras”.

Kimura (2001), entretanto, confrontando essas visões doutrinárias, menciona que também há que se ponderar argumentos contrários à criação automática de CPIs. Como opina o autor, a sujeição do requerimento de instalação à deliberação plenária, caso adotada, tem o condão de permitir à integralidade dos membros da Casa a avaliação quanto à importância, à necessidade e à prioridade das investigações, evitando a criação de inquéritos parlamentares desmotivados, desarrazoados e



desvinculados do interesse público, bem como coibindo o desvio de poder na função legislativa.

Outro argumento apresentado pelo autor é o de que a deliberação pelo órgão plenário viabiliza a avaliação de conveniência a respeito de qual investigação é revestida de maior interesse para a sociedade, especialmente nas Casas Legislativas em que se impõe um número máximo de CPIs funcionando concomitante.

A possibilidade de submissão do requerimento de constituição de CPI ao órgão plenário do Parlamento constava na legislação brasileira até o ano de 2016. Isso porque, até então, o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 1.579/1952, estabelecia que o aludido requerimento dependeria da deliberação do Plenário, caso não fosse “determinado pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado”.

A origem dessa faculdade concedida ao Plenário, de requerer a criação da CPI se não houvesse a manifestação do terço da Casa Legislativa, tinha origem no Regimento Interno da Câmara dos Deputados de 1947, cujo art. 24 previa que a “criação de Comissão de inquérito, de que trata o art. 53 da Constituição, dependerá de deliberação do plenário, em forma de projeto de resolução da Câmara, se não fôr determinada pelo terço da totalidade dos seus membros”.

A previsão do referido dispositivo da Lei nº 1.579/1952 tratava-se, como se vê, não exatamente da ideia mencionada na obra de Kimura (2001) — isto é, da submissão do requerimento de constituição de CPI à deliberação plenária em qualquer caso, a fim de que fosse avaliada, pela maioria do Parlamento, a sua oportunidade e conveniência.

O que a Lei previa, na verdade, não era uma restrição à criação de CPIs, mas sim um reforço, já que possibilitava o seu requerimento por número inferior a um terço dos membros da Casa Legislativa, desde que, nesse caso, houvesse a deliberação do Plenário. Sampaio (1964, p. 35), inclusive, ao relacionar o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 1.579/1952, ao art. 24, do RICD de 1947, explica que ambas as previsões buscavam inspiração no direito assegurado às minorias desde a Constituição de Weimar:

O dispositivo apenas reproduz, quase literalmente, dizeres do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de 1947 (art. 24). As expressões da lei e do Regimento Interno guardam fidelidade com a fonte inspiradora do preceito constitucional, que é o art. 34 da Constituição de Weimar, mantido com o mesmo sentido na Lei Fundamental da República de Bonn (art. 44). Diz aquele artigo da Constituição do Segundo Reich: “A Câmara Federal tem o direito e, a requerimento de um quinto de seus membros, o dever de constituir comissões de inquérito”.

De qualquer sorte, contudo, a Lei nº 13.367, de 5 de dezembro de 2016, alterou a Lei nº 1.579/1952 e deu nova redação ao referido parágrafo, se limitando a repetir, em essência, o comando constitucional constante do art. 58, § 3º, da Lei Maior de 1988. Diante disso, Abrão (2021) conclui que, a partir de 2016, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito se dará de forma automática, a partir de requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa, não havendo que se cogitar de necessidade de deliberação plenária como condição autorizadora de sua instalação.

Portanto, é possível afirmar que, como apregoa a maior parte da doutrina consultada, a criação obrigatória das CPIs a partir do requerimento apresentado por



um terço dos parlamentares se escora não só na interpretação literal da Constituição Federal, como também no próprio direito de investigação consagrado às forças políticas minoritárias.

Segundo Ataliba (1998, p. 98-99), esse direito assistido à minoria parlamentar é um dos pilares do princípio democrático. Como leciona o autor:

A Constituição verdadeiramente democrática há de garantir todos os direitos das minorias e impedir toda a prepotência, todo arbítrio, toda opressão contra elas. Mais que isso, por mecanismos que assegurem representação proporcional, deve atribuir um relevante papel institucional às correntes minoritárias expressivas.

[...] Na democracia governa a maioria, mas — em virtude do postulado constitucional fundamental da igualdade de todos os cidadãos — ao fazê-lo não pode oprimir a minoria. Esta exerce também função política importante, decisiva mesmo: a de oposição institucional, a que cabe relevante papel no funcionamento das instituições republicanas.

Carajelescov (2007) destaca que o direito de oposição se encontra implícito em diversas normas constitucionais brasileiras, a exemplo da liberdade de criação de partidos políticos (art. 17), garantia de proporcionalidade na composição das comissões congressuais (art. 58, § 1º) e legitimidade de partido político com representação no Congresso Nacional para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade perante o STF (art. 103, VIII).

Na mesma toada, como explica o autor, a Lei Maior garantiu à minoria parlamentar — que deve ser qualificada, diga-se — o direito de deflagrar inquérito parlamentar, sendo que qualquer norma que vise a prejudicar o seu exercício estará, em sua plenitude, eivada de inconstitucionalidade.

Mendes (2018), tomando por referência o direito alemão, destaca a relevância dos controles derivados dos direitos da minoria, ainda mais quando se trata de prerrogativas ditas como absolutas, isto é, quando não dependem da vontade maioria. Um desses controles é, justamente, a obrigação de constituir uma comissão de investigação, quando essa for requerida, no caso da Lei Fundamental alemã, por um quarto dos parlamentares.

Canotilho e Moreira (2014, p. 396), em comentário à Constituição da República Portuguesa, asseveram que:

As comissões parlamentares de inquérito são necessariamente constituídas sempre que tal seja requerido por um certo número de deputados [...]. Trata-se, assim, de um verdadeiro poder potestativo, que torna a constituição das comissões de inquérito independente do controle da maioria parlamentar e dá aos deputados dos partidos de oposição o poder de desencadear um número mínimo de inquéritos parlamentares. Não se afigura, por isso, compatível com o regime constitucional sujeitar o requerimento de propostas de inquérito a deliberação parlamentar.

Embora essas considerações de Mendes (2018) e Canotilho e Moreira (2014) se refiram ao direito alemão e ao português, elas podem ser aplicadas à sistemática político-jurídica brasileira — que, como defendido pela doutrina, inspirou-se nos sistemas daqueles países, ao menos no que tange à criação de CPIs. Tanto que Silva Filho (2003, p. 134) leciona acerca do importante papel a ser desempenhado pela minoria parlamentar no equilíbrio de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo e no exercício da função fiscalizatória pelo Parlamento.





Na linha de intelecção do autor, enquanto a vontade da maioria, conjugada com a do Presidente da República, tem a função de dar a direção política do país, a minoria tem a incumbência de responder pela tarefa de controle do poder político. Para isso, deve poder manejar institutos como a criação de CPI, “independentemente da autorização ou do beneplácito da maioria parlamentar”.

A maioria, aliás, segundo Sampaio (1964) é, geralmente, o grupo menos interessado em iniciativas como uma CPI. Logo, se a vontade dela puder sobrepujar a da minoria na criação de comissões dessa natureza, o emprego e o alcance de tal instrumento de fiscalização do Executivo, de informação do Legislativo e de esclarecimento da opinião pública se tornaria demasiadamente limitado.

Nas palavras de Castro (2003, p. 38-39), quando a Constituição Federal assegura à minoria o direito de requerer a criação das CPIs, materializa “o único momento na vida parlamentar que a minoria tem voto e vez”, não se admitindo, por isso, que seus trabalhos sejam suspensos ou extintos pela vontade da maioria.

A não frustração desse direito das minorias sustenta, por exemplo, no ponto de vista de Carajescov (2007), a obrigação de o Presidente da respectiva Casa Legislativa, após receber requerimento que preencha os requisitos constitucionais, realizar a indicação dos membros que comporão a CPI, caso as lideranças partidárias não o façam.

Também garante, na opinião de Alves (2004), que o requerimento não seja indeferido pela Presidência, quando preencher os requisitos constitucionais, porém restar pendente alguma exigência de ordem meramente regimental — como, por exemplo, o número de integrantes da Comissão. Nessas hipóteses, o autor aduz que deve haver a solicitação ao primeiro subscritor para que faça a complementação do requerimento ou mesmo que o próprio Presidente da Casa o faça diretamente, não se podendo impedir a criação da CPI cujo requerimento atenda à Carta Magna.

Essas questões serão objeto de exame no tópico seguinte, destinado a analisar, a partir dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, a obrigatoriedade de instalação das comissões parlamentares de inquérito, com base nos casos em que o Plenário da Corte foi provocado a se manifestar a respeito.

## **5. Análise dos precedentes do Plenário do Supremo Tribunal Federal acerca da obrigatoriedade de criação das Comissões Parlamentares de Inquérito**

Como dito anteriormente, a discussão a respeito da criação obrigatória de CPI após apresentação de requerimento que preencha os requisitos constitucionais remonta às Cartas Magnas anteriores à de 1988.

Nesse sentido, ao longo do tempo, sob o prisma de diferentes Constituições Federais, a Suprema Corte brasileira já teve oportunidade de analisar e se posicionar sobre o tema, seja mediante questionamentos relativos ao procedimento de criação de CPIs no âmbito do Congresso Nacional em casos específicos, seja diante de análise abstrata de constitucionalidade de disposições previstas em normais federais e estaduais.

Neste tópico, então, verificar-se-á o entendimento do STF sobre o tema, em decisões colegiadas de seu Plenário. Para selecioná-las, realizou-se, primeiramente, pesquisa no sítio eletrônico do Supremo, pelas palavras-chave “criação” e “comissão parlamentar de inquérito”. Tendo essa consulta retornado 29 (vinte e nove) resultados,



foram escolhidos os Acórdãos mais relevantes e que tratavam diretamente sobre o problema de pesquisa.

Posteriormente, a fim de ratificar a utilização desse critério e a seleção das decisões plenárias do STF mais significativas sobre o assunto, empreendeu-se uma segunda pesquisa, dessa vez buscando pelos precedentes citados nos votos constantes dos julgados examinados.

Assim, partindo dessa sistemática de investigação, os subtópicos a seguir serão dedicados à análise dos sete Acórdãos selecionados, ordenados por ordem cronológica de julgamento. A partir do exame deles, espera-se extrair a posição do Supremo Tribunal Federal e compreender a evolução do seu entendimento, em diferentes momentos e formações.

#### 5.1 Representação nº 1.183/PB<sup>2</sup> — disposição de Constituição Estadual que exigia quórum de maioria absoluta da Assembleia Legislativa para apresentação de requerimento de criação de CPI

A primeira decisão do STF selecionada para exame foi proferida em 03/10/1984, ainda sob a vigência da Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Trata-se da Representação nº 1.183/PB, de relatoria do Ministro Moreira Alves. Nessa ocasião, o Plenário do STF, por unanimidade, declarou inconstitucional uma Emenda à Constituição do Estado da Paraíba, a qual exigia, para a criação de CPI, requerimento apresentado pela maioria absoluta dos membros da respectiva Assembleia Legislativa.

Em seu voto, o Ministro Relator consignou que o art. 37 da CRFB então vigente atribuía à minoria do Parlamento — com a observância do quórum mínimo de um terço dos membros da Casa Legislativa — a faculdade de requerer a criação de CPI.

Firmou-se o entendimento de que tal direito de fiscalizar fatos determinados não poderia ser obstado pela maioria parlamentar, que, nas palavras do Ministro Moreira Alves, muitas vezes pertence à mesma corrente partidária do Poder Executivo (BRASIL, 1984). Por incompatibilidade, então, com o quórum estipulado no art. 37 da CRFB de 1967, a Emenda à Constituição Estadual em tela foi declarada inconstitucional.

Portanto, como se vê, já em 1984, o Supremo firmou entendimento de que a minoria parlamentar dispunha de um direito de criar CPIs, independentemente da vontade da maioria.

#### 5.2 Mandado de Segurança (MS) nº 22.494/DF<sup>3</sup> – criação da “CPI dos Bancos”

Avançando para a segunda metade da década de 1990, agora sob a égide da Constituição Federal de 1988, o Plenário do STF foi instado, novamente, a examinar a criação de CPIs, dessa vez não a respeito da constitucionalidade de uma norma

<sup>2</sup> Rp 1183, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/1984, DJ 07-12-1984

<sup>3</sup> MS 22494, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1996, DJ 27-06-1997



estadual, mas sim quanto à validade de um ato praticado pelo Plenário do Senado Federal, que decidiu pela extinção de uma CPI admitida por sua Presidência. Aqui, o Supremo, restando um movimento de asseguarção de direitos à minoria parlamentar, optou por adotar uma postura de autocontenção, privilegiando a autonomia dos atos internos praticados pelo Parlamento.

Cuida este caso do Mandado de Segurança nº 22.494/DF, de Relatoria do Ministro Maurício Corrêa, julgado em 19/12/1996. Na demanda levada para decisão do Supremo, Senadores haviam apresentado requerimento de criação de CPI (a “CPI dos Bancos”), subscrito por mais de um terço dos membros da Casa, destinado à apuração de responsabilidade civil e criminal contra o Sistema Financeiro Nacional.

O Presidente do Senado à época, Senador José Sarney, admitiu o requerimento e determinou o seu processamento. Após designados sete membros da CPI, foi apresentada questão de ordem para que o requerimento fosse arquivado, sob o argumento de que, nele, não havia indicação de fato determinado (exigência da Constituição Federal), nem a indicação dos limites das despesas a serem realizadas (exigência do RISF).

Embora o Presidente tenha indeferido a questão de ordem, conheceu do recurso apresentado contra essa decisão e o encaminhou à CCJ do Senado. Lá, houve parecer favorável pelo seu provimento, o qual foi, posteriormente, submetido à deliberação do Plenário da Casa, que decidiu, por ampla maioria, pelo arquivamento do requerimento e extinção da CPI.

Os impetrantes, então, provocaram o Supremo, alegando direito líquido e certo da minoria parlamentar de ver criada a CPI, uma vez apresentado o requerimento apoiado pelo quórum mínimo exigido pelo art. 58, § 3º, da CRFB. Também alegaram, entre outros pontos, que constava a indicação de fato determinado no aludido requerimento e que a ausência de estipulação do limite de despesas não poderia servir de pretexto para o indeferimento do pleito.

No julgamento, o Relator — acompanhado pela maioria dos Ministros — entendeu que o *writ* se encontrava prejudicado, pois a decisão atacada pautava-se em dois fundamentos, sendo um deles de ordem constitucional (indicação de fato determinado) e outro de ordem regimental (indicação do limite de despesa). Esse último, por tratar de assunto eminentemente *interna corporis*, estaria fora do alcance da jurisdição do STF. Assim, ainda que o Supremo julgasse o primeiro fundamento utilizado como atentatório à Constituição, o segundo permaneceria intacto e suficiente para manter o arquivamento do requerimento de criação da CPI.

### 5.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.635/DF<sup>4</sup> – número limite de funcionamento simultâneo de CPIs

Na esteira da autocontenção adotada no MS nº 22.494/DF, o Plenário do Supremo, um ano depois, revisitou a questão da criação das CPIs e, outra vez, optou por reconhecer a autonomia do Parlamento, ainda que em prejuízo ao direito da minoria parlamentar.

Em 1997, partidos políticos de oposição com representação no Congresso Nacional, ajuizaram a ADI nº 1.635/DF, demandando a declaração de

<sup>4</sup> ADI 1635, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2000, DJ 05-03-2004



inconstitucionalidade do § 4º do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. O referido dispositivo regimental delimita em cinco o número de CPIs que podem estar funcionando concomitantemente naquela Casa, salvo, conforme já comentado anteriormente, projeto de resolução com o quórum de apresentação de um terço dos Deputados Federais e deliberado pelo Plenário da Casa.

A disposição questionada — que não consta do RISF, nem do RCCN — tem origem na Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Naquela Carta Magna, o art. 30, parágrafo único, “e”, proibia a criação de mais de cinco CPIs, exceto por deliberação da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

A ADI em questão foi relatada pelo Ministro Maurício Corrêa. No centro da discussão, encontrava-se a prática daquilo que o Ministro Sepúlveda Pertence, durante o julgamento, chamou de “comissões fantasmas”, isto é, o artifício utilizado pela maioria para, mediante a criação e a manutenção em funcionamento do número limite de CPIs, inviabilizar a implementação de novas comissões de interesse da minoria.

Em que pese o obstáculo ao exercício do direito da minoria parlamentar, a decisão do Plenário do Supremo foi a de julgar, por maioria de votos, improcedente a ADI, declarando, por consequência, constitucional a limitação prevista no art. 35, § 4º, do RICD.

O voto que restou vencedor foi o do Ministro Relator, para quem o limite em questão é razoável e tem como objetivo principal evitar o esvaziamento da função legiferante do Poder Legislativo, bem como não inviabilizar o próprio funcionamento das CPIs em andamento, que poderiam, sem a definição de um número máximo, se verem prejudicadas por insuficiência de tempo, espaço, material, pessoal e infraestrutura.

Também se levou em consideração que o mencionado limite é regra de auto-organização interna do Parlamento e que, de qualquer forma, uma vez ultrapassado, não obsta, de maneira absoluta, a criação de outra CPI, desde que preenchidos os requisitos constitucionais e regimentais exigidos, assim como a ordem cronológica do requerimento.

Restaram vencidos os votos dos Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence. Para eles, de maneira geral, o RICD não poderia se sobrepor ao comando constitucional disposto no art. 58, § 3º, nem suprimir o direito da minoria de fiscalizar os atos governamentais, que possui relevância fundamental em um regime democrático, devendo as razões de interesse público preponderar sobre aquelas de caráter meramente circunstancial. Para esses Ministros, portanto — cuja tese não prevaleceu —, o art. 35, § 4º, do RICD, seria inconstitucional.

Na ementa do Acórdão resultante da ADI nº 1.635/DF, registrou-se a compatibilidade entre a competência constitucional da Câmara dos Deputados para elaborar seu Regimento Interno e a previsão de limitação ao número de CPIs em funcionamento simultâneo, fixada no RICD:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. INSTAURAÇÃO. REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. RESTRIÇÃO: IMPOSSIBILIDADE DE INSTITUÍ-LA ENQUANTO ESTIVER FUNCIONANDO PELO MENOS CINCO DELAS. 1. A restrição estabelecida no § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIs em funcionamento simultâneo, está em consonância com os**



**incisos III e IV do artigo 51 da Constituição Federal, que conferem a essa Casa Legislativa a prerrogativa de elaborar o seu regimento interno e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício de suas atividades constitucionais.** 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (BRASIL, 2004, p. 1, sem grifo no original)

Entretanto, conforme se verificará nos subtópicos seguintes, o Supremo Tribunal Federal, nos julgamentos posteriores envolvendo a temática da criação de CPIs, passou a firmar importante jurisprudência, que prevalece até hoje, reconhecendo direitos subjetivos às minorias parlamentares.

#### 5.4 Mandados de Segurança nº 24.831/DF<sup>5</sup>, 24.845/DF, 24.846/DF, 24.847/DF, 24.848/DF e 24.849/DF – criação da “CPI dos Bingos”

No ano de 2004, o primeiro Governo Lula se viu envolto em um escândalo político, vivenciado após o aparecimento de denúncias envolvendo Waldomiro Diniz, um assessor do então Ministro da Casa Civil, José Dirceu, que teria negociado com empresários ligados a casas de jogos doações às campanhas do Partido dos Trabalhadores, em troca de benefícios em licitações públicas (CBN, 2016).

Nesse contexto, os parlamentares de oposição ao Governo no Senado Federal apresentaram o Requerimento nº 245, de 2004, assinado por 39 (trinta e nove) Senadores, com o objetivo de que fosse instalada uma CPI destinada a investigar a utilização de casas de bingo para a prática de crimes, como lavagem de dinheiro, e sua relação com o crime organizado.

Em que pese a leitura do referido Requerimento pelo Presidente do Senado Federal ter ocorrido logo após o seu protocolo, a sua efetiva criação encontrou obstáculo na ausência de indicação de seus membros pelas lideranças partidárias, sobretudo pelo Bloco de Apoio ao Governo.

Instado a suprir tal omissão, o então Presidente do Senado Federal, José Sarney, mediante resposta à Questão de Ordem nº 3/2004, formulada por parlamentar que apoiava a criação da CPI, recusou-se a realizar as indicações, por entender que não havia previsão, no RISF, de competência para que a Presidência interferisse no processo político e indicasse, acima dos líderes, membros de qualquer comissão, nem a de inquérito.

Diante do quadro, os parlamentares que se sentiram prejudicados interpuseram recurso e, após esse ter parecer contrário na CCJ, impetraram, perante o Supremo Tribunal Federal, os Mandados de Segurança nº 24.831/DF, 24.845/DF, 24.846/DF, 24.847/DF, 24.848/DF e 24.849/DF, todos distribuídos à relatoria do Ministro Celso de Mello. Nessas ações, em que foi indicada, como autoridade impetrada, a Mesa do Senado Federal, requereu-se que o Presidente da aludida Casa Legislativa realizasse a indicação dos membros da CPI e procedesse à sua instalação. O julgamento no Plenário do STF foi realizado no dia 26/05/2005.

Em seu voto, que restou acatado pela ampla maioria do Supremo, o Ministro Relator Celso de Mello iniciou rejeitando questão preliminar alegada pelo Presidente do Senado Federal, assentando que o tema em discussão não era revestido

<sup>5</sup> MS 24831, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2005, DJ 04-08-2006



unicamente de caráter *interna corporis* a respeito de integração do RISF, tal como aduzido. Ao contrário, segundo o magistrado, abrangia possível ofensa a direitos de estatura constitucional garantidos às minorias parlamentares — o que, portanto, admitiria, no caso, o exercício da jurisdição competente ao STF, sem violação ao princípio da separação de poderes.

Em seguida, também rejeitou questão preliminar apontada pela Procuradoria-Geral da República, entendendo que o Presidente do Senado Federal teria, sim, legitimidade passiva para figurar em mandado de segurança que questiona a não criação de CPI por omissão, eis que caberia a ele, e não às lideranças partidárias, o poder de viabilizar a organização e o funcionamento dessas comissões, adotando as medidas necessárias à sua efetiva instalação no âmbito da organização administrativa e financeira daquela Casa.

Quanto a esse ponto, o Relator consignou que compete à Mesa do Senado Federal, por intermédio de seu Presidente, suprir eventual omissão das lideranças partidárias em realizar a indicação dos membros da CPI. Essas lideranças têm, segundo o Ministro Celso de Mello, a prerrogativa, isto é, a faculdade de indicar os membros, observando a participação proporcional. Contudo, essa não se confunde e não pode se sobrepor às regras constitucionais relacionadas à criação de CPI, cujas prescrições vinculam e têm por únicos destinatários os órgãos de direção das Casas Legislativas, na condição de órgãos de Estado.

No exame do mérito, o voto proferido pelo Ministro buscou responder à seguinte questão: pode a maioria parlamentar deixar de indicar membros para a composição da CPI e, assim, obstar a instauração da investigação parlamentar requerida pela minoria?

Para fins de resposta, o magistrado elencou uma série de argumentos, que podem ser sintetizados e condensados, para o propósito deste estudo, em nove pontos principais:

- i. Ao Poder Legislativo cabe, por obediência constitucional e à própria essência da atividade parlamentar, a atribuição de fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, a qual se opera, preponderantemente, por três instrumentos: a interpelação parlamentar, o pedido de informações e o inquérito parlamentar — sendo esse último a mais expressiva concretização desse encargo;
- ii. A essência democrática de um regime de governo requer uma imprescindível harmonia entre *majority rule* (ou, em tradução livre, regra da maioria) e *minority rights* (ou, também em tradução livre, direitos da minoria);
- iii. Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um “estatuto constitucional das minorias parlamentares”, de grande relevância para o regime democrático e que demanda proteção jurisdicional ao direito de oposição;
- iv. Além da proteção ao mencionado direito de oposição, a tutela jurisdicional deve abranger, também, a garantia de opor-se, ou seja, os instrumentos de atuação que viabilizem a prática concreta do direito em questão, como a instauração de inquérito parlamentar, ainda que contra a vontade da maioria;
- v. A instauração de inquérito parlamentar depende, unicamente, do preenchimento de três requisitos definidos de forma taxativa no art. 58,



- § 3º, da CRFB, quais sejam: subscrição do requerimento de constituição da CPI por um terço dos membros da Casa Legislativa, indicação do fato determinado a ser apurado e temporariedade da CPI;
- vi. Se a intenção do constituinte fosse exigir que a deliberação da minoria parlamentar por instaurar uma CPI dependesse do consentimento da maioria, não se teria previsto, no art. 58, § 3º, o quórum de subscrição do requerimento por um terço dos membros da Casa Legislativa, mas sim um número maior que essa fração;
  - vii. Essa fórmula constitucional dada às CPIs tem por objetivo amparar os grupos minoritários no desempenho do direito de investigar os detentores do Poder, evitando que eles, por intermédio dos grupos hegemônicos de parlamentares, obstruam a instauração e a realização dessa modalidade de inquérito;
  - viii. As minorias parlamentares possuem, assim, um direito público subjetivo conferido pelo art. 58, § 3º, da CRFB, de “ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo” (BRASIL, 2005, p. 310);
  - ix. O exercício de tal direito subjetivo garantido às minorias parlamentares não pode ser frustrado pela maioria legislativa, nem mesmo sob a forma de inércia na indicação dos membros que comporão determinado CPI, ainda que por razões de conveniência político-partidária.

Sob esses argumentos, o Ministro Celso de Mello, então, concedeu a segurança pleiteada, determinando que o Presidente do Senado Federal suprisse a omissão das lideranças partidárias e realizasse, de ofício, a indicação dos membros da CPI dos Bingos, ainda que às custas da proporcionalidade partidária — a qual, segundo o Ministro, deve ser observada apenas tanto quanto possível, conforme dispõe o art. 58, § 1º, da CRFB, não podendo ser utilizada pela maioria para neutralizar o direito potestativo da minoria.

Embora o RISF não contemple essa possibilidade, o Relator entendeu cabível a integração analógica do RICD e do RCCN a tal lacuna — especificamente em seus arts. 28, § 1º, e 9º, § 1º, respectivamente, os quais estabelecem a prerrogativa de os Presidentes dessas Casas realizarem, de ofício, a indicação dos membros que comporão determinada comissão, quando as lideranças não os indicarem.

Na parte dispositiva do voto do Relator, garantiu-se, ainda, aos impetrantes, os quais compunham a minoria legislativa do Senado, não só a criação formal da CPI em tela, mas o “direito à efetiva constituição, organização e funcionamento”.

Após o Relator, os demais Ministros do Supremo apresentaram os seus respectivos votos. Entre eles, encontra-se o voto-vista divergente exarado pelo Ministro Eros Grau, o qual propõe um posicionamento que reforça a criação vinculada da CPI, após protocolado o requerimento que atenda aos requisitos constitucionais. Contudo, o Ministro entendeu que essa criação se dá com o mero protocolo do requerimento.

Segundo o magistrado, “a criação da CPI é [...] determinada no ato mesmo da apresentação desse requerimento, ao Presidente do Senado”, o qual “não depende de deliberação plenária”. Consoante o magistrado, “ao Presidente do Senado [...] cumpre ordenar que o requerimento seja numerado e publicado”, porém, já neste momento, “ter-se-á por criada a CPI”, de forma que “a publicação do requerimento



tem efeito meramente declaratório, dando publicidade a ato anterior, constitutivo da criação da comissão” (BRASIL, 2005, p. 329).

Além disso, no referido voto-vista do Ministro Eros Grau, consta posicionamento que, caso fosse adotado, levaria a grande repercussão prática. De acordo com ele, o direito da minoria parlamentar de ver criada a CPI se estende, inclusive, ao seu funcionamento, pois a constituição de inquérito parlamentar se aperfeiçoa, para os efeitos da garantia constitucional, com a instalação da comissão.

A instalação da CPI, por sua vez, “supõe a reunião, com qualquer número [...] dos seus membros” (BRASIL, 2005, p. 329). Assim, uma vez apresentado o requerimento que atenda às formalidades necessárias, já surgiria a comissão. Caso as lideranças partidárias não indiquem representantes para a sua composição, ainda assim, a CPI, de acordo com o Ministro Eros Grau, deveria ser instalada, ainda que pelos subscritores do requerimento<sup>6</sup>, aos quais competiria, após numerado, lido e publicado o requerimento, reunirem-se, com qualquer número — ou seja, mesmo que sem a presença da totalidade dos partidos políticos —, para materializar sua instalação.

Não obstante ter tecido tais considerações, o referido Ministro votou no sentido de considerar, preliminarmente, prejudicado o mandado de segurança, por perda superveniente de seu objeto, dado que o prazo para funcionamento da CPI dos Bingos — o qual se iniciaria, consoante o magistrado, com a publicação do requerimento, e não com a instalação — já teria expirado na data do julgamento do *writ* pelo Plenário do STF.

Adiante no seu voto, o Ministro Eros Grau mencionou o retrospecto de decisões do Supremo que primaram pelo respeito à separação dos poderes e entendeu não haver amparo normativo para determinar que o Presidente do Senado fizesse a indicação dos membros, além de ser inaplicável a analogia proposta pelo Ministro Celso de Mello, uma vez que a ação ajuizada demandaria direito líquido e certo. Por fim, consignou que, conforme o raciocínio por ele defendido, essa ordem seria, inclusive, desnecessária, pois a instalação e as reuniões da CPI poderiam ocorrer, independentemente da indicação das lideranças.

Já os Ministros Joaquim Barbosa, Carlos Britto, Cezar Peluso, Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Nelson Jobim, Gilmar Mendes e Carlos Velloso divergiram do voto-vista apresentado pelo Ministro Eros Grau, e acompanharam o voto proferido pelo Ministro Relator. A Ministra Ellen Gracie se encontrava ausente durante o julgamento.

De maneira geral, os magistrados que seguiram o voto do Ministro Celso de Mello entenderam que o requerimento não é suficiente para determinar a criação da CPI, sendo necessários, ainda, a sua recepção, a indicação dos membros e o ato formal de criação da comissão. Assim, em se tratando de um ato complexo, formado por diferentes fases, não haveria como entender já criada a comissão a partir da publicação do requerimento, de modo que o prazo para o seu funcionamento, naquele caso concreto, ainda não havia sido iniciado e, por isso, não se encontrava esgotado.

---

<sup>6</sup> Em seu voto-vista, o Ministro Eros Grau menciona que, nessa hipótese, caberiam aos subscritores do requerimento “reunirem-se com ou sem a presença de representantes da totalidade dos partidos políticos” (BRASIL, 2005, p. 329). Entretanto, após interpelação de outros Ministros da Corte, o magistrado pontuou que a CPI funcionaria, na verdade, com o número de membros indicados pelas lideranças partidárias que, efetivamente, tenham feito a indicação, contando-se os quóruns de instalação e aprovação com base nesse número de indicados. Ainda, segundo o Ministro, nessa situação, é provável que o próprio jogo democrático levasse os representantes dos outros partidos a buscarem a participação na CPI.





Vale, ainda, destacar parte da fundamentação do voto-vogal apresentado pelo Ministro Gilmar Mendes. Para ele, a incumbência do Presidente do Senado Federal de indicar os membros da CPI, quando as lideranças não o realizarem, também pode ser extraída a partir de uma interpretação sistemática do RISF, mormente por meio da competência inserida no art. 48, XXI, daquele Regimento:

Art. 48. Ao Presidente compete:  
XXI - designar substitutos de membros das comissões e nomear relator em plenário; (BRASIL, 2018)

Assim, considerando a aludida atribuição regimental para designar membros das comissões, o Ministro assevera que, em relação às CPIs, “a possibilidade de indicação no caso de inércia de tais lideranças estaria logicamente incluída no rol de ‘competências’ implícitas’ da Presidência do Senado” (BRASIL, 2008, p. 396).

Outro excerto que merece registro é o constante do voto do Ministro Sepúlveda Pertence, o qual entende que essa competência do Presidente do Senado também pode ser extraída por meio do art. 85 do RISF:

Art. 85. Em caso de impedimento temporário de membro da comissão e não havendo suplente a convocar, o Presidente desta solicitará à Presidência da Mesa a designação de substituto, devendo a escolha recair em Senador do mesmo partido ou bloco parlamentar do substituído, salvo se os demais representantes do partido ou bloco não puderem ou não quiserem aceitar a designação.

De acordo com o Ministro, a segunda parte desse dispositivo do Regimento Interno do Senado confere ampla liberdade para o Presidente daquela Casa evitar que se inviabilize o funcionamento da CPI.

Por fim, após ponderação feita pelo Ministro Nelson Jobim, à época presidindo o Supremo, o Relator concordou em não ampliar o alcance da decisão. Segundo o então Presidente do STF, o Mandado de Segurança em questão tratava unicamente da designação dos membros para a criação da CPI, o que, conforme consenso, deveria ser feito pelo Presidente do Senado, tendo em vista a omissão das lideranças.

A preocupação registrada pelo Ministro Nelson Jobim consistia em não adentrar na seara do funcionamento da CPI, a qual teria contornos próprios, pois, nesse âmbito, caberia discussões a respeito de quórum e sobre a legitimidade de a maioria, eventualmente, obstruir a instalação das reuniões, assim como eventuais votações e aprovações de matérias.

Portanto, delimitada a questão, a decisão assumiu a seguinte redação final, mencionando o direito da minoria quanto à “efetiva composição” da CPI (e não à “efetiva constituição, organização e funcionamento”, como proposto inicialmente pelo Relator):

Decisão: O Tribunal, por maioria, rejeitou as questões preliminares suscitadas neste processo, inclusive aquela proposta pelo Senhor Ministro Eros Grau. Prosseguindo no julgamento, e também por votação majoritária, o Tribunal concedeu o mandado de segurança, nos termos do voto do relator, para **assegurar, à parte impetrante, o direito à efetiva composição da Comissão Parlamentar de Inquérito**, de que trata o Requerimento nº 245/2004, devendo, o Senhor Presidente do Senado, mediante aplicação analógica do art. 28, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, c/c o art. 85, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal, proceder, ele



próprio, à designação dos nomes faltantes dos Senadores que irão compor esse órgão de investigação legislativa, observado, ainda, o disposto no § 1º do art. 58 da Constituição da República, vencido o Senhor Ministro Eros Grau. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 22.06.2005. (BRASIL, 2005, p. 408-409, sem grifo no original)

No dia seguinte após a decisão do Supremo, a Presidência do Senado Federal, então, procedeu à designação dos membros da CPI dos Bingos. Porém, segundo consta no relatório de tramitação do Requerimento nº 245, de 2004, essa acabou por não se operar por ato unilateral do Presidente do Senado José Sarney, mas sim de acordo com as indicações das lideranças partidárias (BRASIL, 2022b). A primeira reunião da referida CPI veio a ocorrer em 11/07/2005.

5.5 Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.619/SP<sup>7</sup> – previsão de Regimento Interno de Assembleia Legislativa que submete à deliberação plenária da Casa o requerimento de criação de CPI

De maneira semelhante à Representação nº 1.183/PB, julgada pelo STF na década de 1980, a Suprema Corte brasileira também se pôs a examinar, na ADI nº 3.619/SP, julgada em 01/08/2006, a constitucionalidade de previsões constantes do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que determinava a submissão do requerimento de criação de CPI à deliberação do Plenário.

Por ocasião desse julgamento, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de ratificar o caminho adotado a partir dos Mandados de Segurança nº 24.831/DF, 24.845/DF, 24.846/DF, 24.847/DF, 24.848/DF e 24.849/DF, confirmando o direito da minoria quanto à criação automática da CPI, após o protocolo do requerimento que atenda às exigências do art. 58, § 3º, da CRFB.

Na ADI em tela, figurou como Relator o Ministro Eros Grau, cujo voto restou acolhido pela maioria do STF. Nele, decidiu-se pela inconstitucionalidade dos dispositivos regimentais atacados, uma vez que o modelo federal de criação de CPIs é, pelo princípio da simetria, matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais. Essas não podem criar requisitos diferentes daqueles estabelecidos pela CRFB e, com isso, criar obstáculo à criação obrigatória da comissão parlamentar de inquérito a partir de requerimento protocolado em observância às exigências constitucionais.

Relevante destacar entendimento expresso nesse voto, no qual o Ministro Eros Grau faz uma cisão entre o direito de criação das CPIs e a lógica operante no seu funcionamento: consoante defendeu o magistrado na referida ocasião, a CRFB não assegura o funcionamento das CPIs de acordo com a exclusiva vontade de um terço dos membros da respectiva Casa Legislativa. Garante, sim, a esse número de parlamentares o direito à criação de CPIs, que inclui, segundo o Relator, o direito à sua instalação. Já o funcionamento do inquérito propriamente dito se dará com base

<sup>7</sup> ADI 3619, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 20-04-2007



nos efeitos do debate parlamentar entre as forças políticas que compõem a Casa Legislativa.

Outro ponto a ser realçado no julgado em questão é um trecho do voto da Ministra Carmen Lúcia, a qual acompanhou o voto do Relator, e ressaltou que o direito da minoria de ver criada a CPI requerida nos termos da Constituição é, na verdade, um direito do povo que é por ela representado.

O poder democrático – de que deve ser testemunho o órgão legislativo – dota a maioria parlamentar do mando e à minoria o controle e a fiscalização dos desempenhos havidos pelo órgão. Impedir que uma minoria – representada pelo terço de membros do Congresso e, simetricamente, por igual número para todos os demais órgãos dos poderes legislativos dos entes federados – possa atuar no sentido de deflagrar o processo de fiscalização pela investigação de fatos certos seria retirar não apenas da minoria, mas do povo que é por ela representado, um dos direitos que lhe assiste: o de ver o poder ser exercido com ética democrática, sem a qual não há se falar em democracia por ausência de controle do poder. (BRASIL, 2006, p. 138)

Ainda, no voto do Ministro Joaquim Barbosa, ratifica-se o entendimento de que, preenchidos os pressupostos previstos no art. 58, § 3º, da CRFB, a CPI se instala obrigatoriamente, independentemente de outras formações da casa legislativa, “cujos órgãos diretivos ou deliberativos, a partir daí, têm competência para praticar meros atos de ofício, desprovidos de conteúdo discricionário no que diz respeito à instalação e ao funcionamento” (BRASIL, 2006, p. 144).

Voz dissonante, porém, foi levantada pelo Ministro Marco Aurélio – em parte apoiado pelo Ministro Carlos Ayres Britto, que não chegou a acompanhá-lo em seu voto –, para quem o requerimento de criação da CPI não se confunde com o ato de criação, podendo-se, por essa linha, afirmar que a minoria parlamentar não cria a CPI, mas a requer. A efetiva constituição admitiria, então, como previsto no normativo regimental que estava sendo analisado, regulação referente ao crivo a ser exercido para a instituição da comissão. Essa tese, porém, como afirmado, não encontrou guarida entre a maioria dos Ministros do STF.

## 5.6 Mandado de Segurança nº 26.441/DF<sup>8</sup> – criação da “CPI do Apagão Aéreo”

Cerca de um ano depois da ratificação do posicionamento em favor das minorias parlamentares na criação de CPI, ocorrida no julgamento da ADI nº 3.619/SP, o Supremo teve nova chance para confirmar, uma vez mais, tal garantia.

O contexto fático do MS nº 26.441/DF inicia-se com a queda do voo 1907 da Gol, em setembro de 2006, provocada pela colisão, no ar, com um jato executivo, levando à morte de 154 (cento e cinquenta e quatro) pessoas. Além da perda de vidas, o acidente resultou em afastamento de controladores de tráfego aéreo, filas imensas em aeroportos, voos com atrasos e cancelamentos, além da renúncia do então ocupante da pasta do Ministério da Defesa do segundo Governo Lula, Waldir Pires (MENDES, 2021).

Na Câmara dos Deputados, parlamentares de oposição reuniram assinaturas suficientes para apresentar requerimento de criação da CPI, destinada a apurar a crise

<sup>8</sup> MS 26441, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2007, DJe 18-12-2009



do sistema de tráfego aéreo brasileiro, chamado de “apagão aéreo”. A Presidência daquela Casa deu andamento à abertura da CPI, verificando preenchidos os requisitos constitucionais e declarando-a como criada.

Porém, o Presidente da Câmara foi objetado por questão de ordem apresentada por integrante da base de apoio ao Governo, alegando que os requisitos necessários não haviam sido integralmente observados (fato determinado, composição numérica e temporariedade). A referida questão, embora indeferida pela Presidência, foi aprovada pelo Plenário daquela Casa na forma de recurso, após manifestação da CCJ, extinguindo a abertura do inquérito parlamentar requerido.

Os Deputados Federais de oposição, então, impetraram no Supremo o Mandado de Segurança nº 26.441/DF, em face da Presidência da Câmara dos Deputados, em razão da admissão do processamento do recurso que levou à extinção da CPI. A segurança foi demandada, para que se ordenasse o funcionamento e a instalação da CPI requerida, anulando-se todos os atos praticados com o objetivo de obstar o inquérito parlamentar.

Para o julgamento deste MS, foi sorteado o Ministro Celso de Mello como Relator, tendo a deliberação do Plenário do Supremo ocorrido em 25/04/2007. No voto por ele apresentado, analisou-se, primeiramente, as questões preliminares apresentadas pelo autor do recurso que culminou na deliberação plenária na Câmara dos Deputados e na extinção da CPI, chamado ao processo como litisconsorte passivo necessário.

Nessa senda, o magistrado destacou que, naquele caso concreto, a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados configurava exemplo de ato praticado pelos grupos majoritários, com o intuito de postergar ou obstar a investigação parlamentar requerida pela minoria parlamentar.

Também destacou que o quórum mínimo para o requerimento de criação da CPI é de um terço, o qual deve ser verificado no momento do protocolo do pedido, pouco importando se, em eventual deliberação plenária posterior — como se deu no caso em questão —, esse número foi ou não mantido, já que a exigência da ratificação de quórum seria encargo não legitimado pela CRFB.

Na análise da preliminar apresentada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o Ministro Celso de Mello assentou que o precedente do STF no MS nº 22.494/DF (criação da CPI dos Bancos) encontrava-se superado pela jurisprudência que se formara no Supremo a partir do julgamento dos MS nº 24.831/DF, 24.845/DF, 24.846/DF, 24.847/DF, 24.848/DF e 24.849/DF (criação da CPI dos Bingos), a qual reconheceu a legitimidade de atuação da Corte no que tange aos aspectos relacionados à criação de CPI e ao direito da minoria parlamentar.

Em exame do mérito, o Relator ingressou na análise sobre uma das discussões travadas nos autos daquele MS, entre os impetrantes e as autoridades constantes do polo passivo, que dizia respeito à possibilidade de se deslocar, ou não, para o Plenário da Câmara dos Deputados, a decisão final sobre a efetiva criação da CPI, quando a maioria sustentar a inobservância do art. 58, § 3º, da CRFB.

No plano de fundo desse embate, encontrava-se a disposição do art. 35, § 2º, do RICD, segundo o qual:

Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.



[..] § 2º Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Para os impetrantes, o manejo do recurso previsto nesse dispositivo regimental só seria cabível em caso de negativa da Mesa da Câmara quanto ao requerimento de criação da CPI, em razão de suposta não satisfação dos requisitos exigidos. Em função de haver regra específica envolvendo recurso relacionado à criação de comissão parlamentar de inquérito, também não seria cabível, de acordo com eles, a interposição de questão de ordem contra a decisão que admite o requerimento de constituição da CPI, por se tratar de instituto com previsão genérica no RICD.

Já as autoridades integrantes do polo passivo do MS, para defender o cabimento do recurso de que trata o art. acima transcrito, pugnaram que o exame final quanto à criação da CPI deve recair sobre o Plenário da Casa Legislativa, a fim de se impedir a instauração abusiva de inquéritos parlamentares pelas minorias parlamentares, servindo como mecanismo de defesa da própria CRFB — argumento esse semelhante àquele apresentado por Kimura (2001) e mencionado em tópico pretérito deste estudo.

O Ministro Celso de Mello, decidindo a respeito de tal controvérsia, entendeu que os grupos majoritários não podem, apoiados em interpretações relacionadas à conveniência político-partidária, pretender desrespeitar o direito que assiste aos grupos minoritários, no que tange ao tema de investigação parlamentar. Desse modo, não se poderia admitir que a maioria, mediante manobra regimental, desloque a decisão final sobre a constituição da CPI para o Plenário das Casas Legislativas, sob pena de frustrar e nulificar o poder constitucional do Legislativo de fiscalizar.

Em caso de instauração abusiva de CPI — como nas hipóteses de os requisitos do art. 58, § 3º, da CRFB, não se encontrarem preenchidos ou quando o objeto da apuração recair sobre matéria para a qual o Congresso Nacional não disponha de competência para legislar —, o Ministro Celso de Mello registrou que a postura adequada do grupo majoritário de parlamentares seria a provocação do STF, mediante Mandado de Segurança, a fim de que o Tribunal decidisse a respeito. Afinal, consoante entendeu o magistrado, em que pese tal litígio envolva componente político, também se reveste de qualificação constitucional.

À luz desses fundamentos, e repisando aqueles já enunciados nos Mandados de Segurança relativos à criação da CPI dos Bingos, o Ministro Relator, em seu voto, consignou ter havido, naquele caso específico, violação ao direito da minoria parlamentar, ao se admitir o processamento de recurso de representante da corrente majoritária contra a criação de CPI.

Por fim, sobre o cumprimento dos requisitos indicados no art. 58, § 3º, da CRFB, o Ministro Celso de Mello entendeu que as exigências de fato determinado e de quórum mínimo se encontravam preenchidos no Requerimento apresentado pela minoria. Não obstante a ausência de indicação de prazo certo para o funcionamento da CPI, o Relator considerou que, como o RICD já dispõe, expressamente, de um prazo máximo para a conclusão dos trabalhos das CPIs (cento e vinte dias, prorrogáveis pela metade), a omissão poderia ser suprida pela norma regimental.

Sobre a não indicação, também no Requerimento de criação da CPI do Apagão Aéreo, da composição numérica dessa Comissão, o Ministro entendeu como acertada a decisão adotada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o qual já



havia suprido a lacuna e indicado, ele próprio, a quantidade de membros da CPI, por se tratar de requisito meramente regimental.

Desse modo, concedeu a segurança, para invalidar a deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados e determinar a restauração do Ato da Presidência daquela Casa Legislativa, que havia reconhecido criada a CPI do Apagão Aéreo.

O Plenário do Supremo, no MS em tela, decidiu, por unanimidade, acatar o voto do Ministro Relator Celso de Mello, consolidando, de vez, no âmbito daquela Corte, a jurisprudência relativa ao estatuto das minorias e o direito potestativo à constituição de CPI.

## 5.7 Mandado de Segurança nº 37.760/DF<sup>9</sup> – criação da CPI da Pandemia

O mais recente episódio em que o Plenário do Supremo Tribunal Federal voltou a discutir, diretamente, o direito das minorias à criação de CPIs se deu em 2021, com o julgamento do Mandado de Segurança nº 37.760/DF. Nessa ocasião, houve nova oportunidade para reassentar a jurisprudência formada desde o julgamento do MS relativo à criação da CPI dos Bingos.

Em 2020, no segundo ano do mandato do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, eclodiu a pandemia global de Covid-19. Com ela, além da grave crise sanitária, iniciou-se, no âmbito político-institucional, uma série de debates e disputas sobre as medidas necessárias para a contenção do vírus e das suas consequências para a saúde pública e a economia do país.

Nesse contexto, o Governo Federal se tornou alvo de diversas críticas por supostas omissões relacionadas ao combate à pandemia, como, por exemplo, o atraso na compra de vacinas destinadas a imunizar a população. Esse quadro levou Senadores de oposição, no dia 15/01/2021, a protocolarem o Requerimento nº 1371, de 2021, com 31 (trinta e uma) assinaturas – mais de um terço, portanto –, destinado à criação de CPI para “apurar as ações e omissões do Governo Federal, no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil [...]” (BRASIL, 2021a).

Não obstante o protocolo, a leitura do Requerimento em Plenário não foi realizada de forma imediata pelo Presidente do Senado. O Senador Rodrigo Pacheco, o qual assumira como Presidente da Casa em fevereiro daquele ano, declarava publicamente que uma CPI, naquele momento, poderia atrapalhar a busca de soluções para o enfrentamento da pandemia (R7, 2021).

Em paralelo, Senadores da base governista e alguns da oposição apresentaram outro Requerimento, o de nº 1372, de 2021, contando com 45 (quarenta e cinco) assinaturas, que buscava, em essência, ampliar o escopo de uma possível CPI a ser instalada, para investigar não apenas a conduta do Governo Federal durante a pandemia, como também a dos governos estaduais e municipais.

Decorridos cerca de 2 (dois) meses, desde que o Requerimento havia sido protocolado, e ainda sem ter ocorrido a sua leitura, os parlamentares de oposição no Senado impetraram, em 11/03/2021, no Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Segurança nº 37.760/DF, cujo Relator sorteado foi o Ministro Luís Roberto Barroso.

---

<sup>9</sup> MS 37760 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2021, DJe 09-08-2021



O *writ* em questão foi impetrado em face da alegada conduta omissiva do Presidente do Senado, que afrontaria a previsão constante do art. 58, § 3º, da CRFB, e violaria direito líquido e certo dos impetrantes. Em caráter liminar, pediu-se a adoção das providências necessárias à efetiva instalação da CPI, nos termos do Requerimento protocolado.

Instado a se manifestar, o Presidente do Senado, resumidamente, repisou a inconveniência política em se instaurar comissão de inquérito naquele momento de combate à pandemia de Covid-19, bem como sustentou que não havia compatibilidade técnica para o funcionamento de uma CPI de forma remota, haja vista o fato de as sessões presenciais se encontrarem, até então, suspensas, em razão da crise sanitária.

No dia 08/04/2021, o Relator acolheu monocraticamente o pedido liminar e ordenou a instalação da CPI. Alguns dias após, em 13/04/2021, acolhendo a decisão do Supremo, o Presidente do Senado Federal leu os Requerimentos, encaminhando-os para numeração e publicação, e determinando a realização de apensamento. Em seguida, oficiou os Líderes, para que indicassem, de acordo com a proporcionalidade partidária, os membros que comporiam a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Em 14/04/2021, a decisão monocrática exarada pelo Ministro Relator foi submetida ao referendo do Plenário Físico do STF. Em seu voto, o Ministro Luís Roberto Barroso, ao que importa anotar para a presente pesquisa, registrou importantes fundamentos jurídicos, repisando os entendimentos já mantidos anteriormente pelo Supremo. Tais fundamentos, à semelhança da síntese feita em subtópico anterior, podem ser assim resumidos:

- i. É consenso na doutrina e na jurisprudência do STF que a apresentação de requerimento que preencha os requisitos previstos no art. 58, § 3º, da CRFB, leva à criação automática da CPI, a qual não pode sofrer qualquer obstáculo pelos órgãos diretivos das Casas Legislativas ou por suas maiorias, dado se tratar de garantia das minorias;
- ii. Nem os órgãos diretivos, nem o próprio plenário da Casa Legislativa dispõem de juízo discricionário quanto à criação de CPI requerida em observância aos requisitos constitucionais, de forma que questões de conveniência ou de oportunidade políticas não podem servir de pretexto para que a constituição da comissão de inquérito não ocorra;
- iii. A decisão do Supremo proferida no Mandando de Segurança nº 26.441/DF (CPI do Apagão Aéreo) pode ser considerada um *leading case* nessa matéria;
- iv. A ideia de democracia transcende a de um governo da maioria, incorporando, também, entre outros valores, o respeito ao direito das minorias, os quais incluem a criação automática de CPIs, como forma de participação na fiscalização e no controle dos atos do poder público;
- v. As CPIs possuem, além do papel de investigar, o de fazer diagnósticos dos problemas e apontar soluções, assumindo uma postura construtiva e propositiva;
- vi. A abertura de CPIs permeou todos os governos desde a redemocratização de 1988, podendo serem consideradas parte do jogo democrático.



Levando em conta esses aspectos, o Ministro Relator, ao verificar que o Requerimento apresentado pela minoria para a criação da CPI preenchia os três requisitos constitucionais estabelecidos no art. 58, § 3º, votou pelo referendo da decisão monocrática que havia deferido o pedido liminar, no sentido de determinar ao Presidente do Senado Federal a adoção das providências necessárias à criação e à instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

No voto, o Ministro Luís Roberto Barroso ainda consignou que “não cabe [...] ao Senado Federal definir se vai instalar, ou quando vai funcionar, mas, sim, como vai proceder [...], se por vídeo conferência, de modo presencial ou de modo semipresencial” (BRASIL, 2021b, p. 3).

Na sequência, o Ministro Nunes Marques apresentou voto-vogal, divergindo quanto ao fundamento do Ministro Relator e entendendo haver discricionariedade do Poder Legislativo, por seu Presidente do Senado Federal, para avaliar, de maneira discricionária, o momento e a forma mais adequados para a instalação de CPI. Pugnou, dessa forma, que a interpretação contrária violaria a observância do princípio da separação dos poderes.

Entretanto, tendo em conta que a leitura do Requerimento de criação da CPI já havia sido realizada, considerou que a análise do momento da abertura do inquérito parlamentar já se encontrava prejudicada. Quanto ao modo em que a CPI funcionaria, acompanhou o voto do Relator, concordando que essa escolha caberia ao Presidente do Senado.

Ato contínuo, o Ministro Marco Aurélio, embora afirmando concordar com a decisão do Relator, apresentou oposição à utilização do instrumento do referendo em Plenário de decisão monocrática de Relator em Mandado de Segurança.

Os Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes acompanharam o Relator, cujo voto restou vencedor por maioria.

Após a decisão do Supremo, a primeira reunião da chamada “CPI da Pandemia” ocorreu em 27/04/2021.

## 6 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve por objetivo identificar, à luz da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em que medida, a partir do protocolo de requerimento que atenda aos requisitos constitucionais, os atos de criação de uma CPI afetos à Presidência e às lideranças partidárias da Casa Legislativa são integralmente mandatórios ou, ao contrário, admitem algum espaço de discricionariedade e conformação política.

Inicialmente, tratou-se do conceito de comissão parlamentar de inquérito, sua definição e suas finalidades, assim como apresentou-se um breve histórico de sua concepção, utilização e previsão nas Constituições Federais brasileiras.

Em seguida, delimitou-se, com base nas normas constitucionais e regimentais do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, o fluxo de procedimentos para a criação de uma comissão parlamentar de inquérito. A esse respeito, foi verificado que o RICD traz regras adicionais ao RISF e ao RCCN, tais como a definição de fato determinado, a limitação de funcionamento de cinco CPIs de





forma simultânea e o cabimento de recurso contra o Ato do Presidente que indefere o requerimento, devido à não observância dos requisitos exigidos.

De maneira geral, porém, as etapas desse fluxo podem ser resumidas em quatro: o protocolo legislativo do requerimento de criação da CPI, indicando expressamente os requisitos exigidos pela CRFB e as demais exigências de cunho regimental; a leitura do requerimento, em Plenário, pelo Presidente da Casa Legislativa; a indicação dos membros da CPI, pelas lideranças partidárias; e, como ato final atestando a criação da CPI, a designação, pela Presidência, dos membros titulares e suplentes indicados pelos líderes partidários.

Durante o cumprimento de cada um desses atos, tratou-se de obstáculos que podem surgir à criação da CPI. Na primeira etapa, há uma “batalha” para obtenção das assinaturas necessárias ao preenchimento do quórum mínimo de um terço, travada, geralmente, entre os parlamentares que apoiam a constituição do inquérito e aqueles que integram a base governista. Nessa disputa, os parlamentares a favor do Governo buscam dissuadir os demais congressistas de assinarem o requerimento, inclusive mediante práticas como oferecimento de cargos e liberação de recursos orçamentários.

Outros obstáculos relacionados às demais etapas são o retardamento ou a não leitura, pelo Presidente da Casa Legislativa, do requerimento de criação da CPI; a recusa das lideranças partidárias em indicarem os membros que farão parte da sua composição; ou mesmo a judicialização da criação da CPI, sob o argumento de suposto não preenchimento dos requisitos necessários.

Quanto à legitimidade desses obstáculos, duas interpretações podem surgir: em uma primeira perspectiva, pode-se argumentar que a imposição de obstáculos à constituição de uma comissão parlamentar de inquérito faz parte da negociação e da lógica das naturais disputas políticas travadas nas Casas Legislativas, devendo prevalecer a vontade da maioria do Parlamento; porém, também é possível interpretar que não há espaço para análises sobre conveniência político-partidária na instauração de CPI, de maneira que, protocolado o requerimento na forma delimitada pela CRFB, a sua criação tem, obrigatoriamente, de ser realizada.

Então, considerando que o conflito entre essas interpretações consiste, justamente, na essência do problema de pesquisa proposto neste trabalho, consultou-se a doutrina especializada, para constatar qual corrente prevalece. Tendo em vista que a previsão de CPIs no ordenamento constitucional brasileiro remonta à Carta de 1934, a pesquisa pôde incluir argumentos esposados por autores clássicos, como Pontes de Miranda e Geraldo Ataliba.

Nessa perquirição, concluiu-se que, entre os autores pesquisados, domina, de maneira amplamente majoritária, a posição segundo a qual a constituição de uma CPI, quando requerida em observância aos três requisitos estabelecidos pelo art. 58, § 3º, da CRFB — quórum de um terço, prazo certo e fato determinado —, deve ser realizada de maneira vinculada pela direção da Casa Legislativa.

Os motivos apontados pela doutrina consistem, a priori, em uma interpretação literal da Constituição Federal, a qual dispõe, no dispositivo acima mencionado, em tom imperativo, que as CPIs “serão criadas”, mediante requerimento — embora as Constituições anteriores tenham sido mais enfáticas a esse respeito, como a Carta Magna de 1946, que, em seu art. 53, dispunha que as CPIs seriam criadas “sempre que o requerer um terço dos seus membros”.

Contudo, as razões indicadas pelos doutrinadores consistem, sobretudo, na escolha dos constituintes brasileiros pela adoção do modelo português e alemão de



criação de CPIs, cujos ordenamentos a dispõem como um direito potestativo de investigação consagrado às forças políticas minoritárias, que não pode, sob qualquer pretexto, ser sobreposto pela vontade da maioria dos membros da Casa Legislativa. Cita-se, inclusive, que a origem desse modelo, adotado no Brasil, se encontra na Constituição de Weimar, promulgada em 1919, na Alemanha, e reconhecida como um marco da civilização na garantia de direitos fundamentais e sociais.

Na ótica da doutrina, esse direito garantido constitucionalmente às minorias parlamentares constitui um dos pilares do princípio democrático. Nesse contexto, enquanto a maioria dos congressistas geralmente se encontra alinhada ao Poder Executivo, formando a base de sua sustentação no Parlamento, detendo a prerrogativa de, pelo maior número durante as votações deliberativas, ditar os rumos da política nacional; à minoria — que, em regra, compõe a oposição ao Governo — resta o papel de fiscalizar, de controlar o poder político.

Para exercer esse mister, a minoria deve dispor, assim, de instrumental apto, sendo a constituição de CPI entendida como o meio mais relevante de fiscalização, devido à sua visibilidade, às suas características de funcionamento e aos seus poderes investigativos. Se a vontade da maioria puder prevalecer quanto à utilização desse aparato pela minoria, o resultado, segundo a doutrina consultada, seria o esvaziamento da competência fiscalizatória do próprio Poder Legislativo, resultando em um Governo que não se submete a controle — algo inaceitável em uma democracia.

Após compulsar a posição doutrinária, o presente trabalho prosseguiu para o exame da jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema. Nessa pesquisa, ficou evidente que, ainda na década de 1980, sob a vigência da Constituição Federal de 1967, o Supremo, no julgamento da Representação nº 1.183/PB, buscou firmar entendimento de que a minoria parlamentar dispunha de um direito de criar CPIs, independentemente da vontade da maioria.

Essa posição de reconhecer e garantir tal direito às minorias, contudo, foi contrastada pela postura de autocontenção adotada na década de 1990 e no ano de 2000. No julgamento do MS nº 22.494/DF, que decidiu a respeito da criação da CPI dos Bancos, bem como na decisão da ADI nº 1.635/DF, relativa ao exame de constitucionalidade do limite de funcionamento simultâneo de CPIs na Câmara dos Deputados, o STF entendeu prevalecer a competência da Casa Legislativa para dispor sobre sua própria organização, reconhecendo, na questão, ser aplicável o conceito de matéria *interna corporis*.

Em ambas as decisões mencionadas, seria possível, até mesmo, entender que o Supremo reconhecia espaço para decisões discricionárias e de conformação política na criação de CPI, com base na autonomia para dispor a respeito do assunto nos respectivos regimentos internos.

No entanto, a partir do julgamento dos Mandados de Segurança nº 24.831/DF, 24.845/DF, 24.846/DF, 24.847/DF, 24.848/DF e 24.849/DF — todos relativos à criação da CPI dos Bingos e julgados pelo STF em conjunto, em 2005 —, a Suprema Corte brasileira inaugurou novo caminho jurisprudencial.

Na decisão desses Mandados de Segurança, a maioria do STF discutiu com profundidade o tema e, ao fim, acompanhou o voto do Ministro Relator Celso de Mello. Em suma, os fundamentos que se sagraram vencedores dão conta da existência, no sistema político-jurídico nacional, de um “estatuto constitucional das minorias parlamentares”, que representa um dos pilares do regime democrático.



A consagração desse estatuto na Constituição Federal fornece base legitimadora para a atuação da jurisdição do Supremo Tribunal Federal sobre matérias que dizem respeito aos direitos e garantias das minorias parlamentares, que passam a não ser encaradas apenas sob o prisma regimental e *interna corporis*, mas sim como decorrência direta da Constituição Federal e do correto funcionamento da democracia.

Assim, considerando que as comissões parlamentares de inquérito representam um dos mais relevantes mecanismos de fiscalização dos atos governamentais colocado à disposição das minorias pelo constituinte, tendo em vista o quórum de um terço exigido, a discussão envolvendo a sua constituição pode ser resolvida pelo STF. Para a Corte, esse estatuto reclama proteção não só ao direito de oposição, mas, também, à garantia do seu exercício, por meio de instrumentos como a CPI.

Nesse passo, também se registrou que a criação de CPI depende, unicamente, do protocolo de requerimento que atenda às três exigências feitas pelo art. 58, § 3º, da CRFB. Desse modo, não se pode entender como válidos quaisquer atos praticados pela direção da Casa Legislativa ou pelas lideranças partidárias com o intuito de atrasar, obstaculizar ou frustrar o exercício do direito subjetivo das minorias de constituir inquérito parlamentar.

Ou seja, decidiu-se não haver qualquer espaço de discricionariedade e conformação política pela Presidência da Casa Legislativa e das suas lideranças partidárias. O ato de criação da CPI é, por essa lógica encampada pelo Supremo, integralmente mandatório: uma vez apresentado o requerimento que preencha os requisitos do art. 58, § 3º, da Carta Magna, a CPI deve ser criada e instalada, cabendo aos órgãos diretivos do Parlamento praticar meros atos de ofício para a sua consumação, sem que se possa opor qualquer resistência ou obstáculo.

Assim, no caso da CPI dos Bingos, entendeu o STF que o Presidente da Casa Legislativa deveria suprir eventual omissão das lideranças partidárias e indicar, de ofício, os membros da comissão parlamentar de inquérito, porquanto tal inércia da maioria não poderia implicar na frustração do direito público subjetivo da minoria de levar a cabo a atividade fiscalizatória.

A essência desses mesmos fundamentos levou a Suprema Corte, nos dois anos seguintes — em 2006 e em 2007, portanto —, na ADI nº 3.619/SP e no MS nº 26.441/DF, a declarar inconstitucional norma de Regimento Interno de Assembleia Legislativa que submetia à deliberação plenária da Casa o requerimento de constituição de CPI, bem como a invalidar deliberação plenária em grau de recurso contra decisão de criação de CPI.

A oportunidade mais recente em que o Plenário do STF teve de decidir quanto à criação de CPI se deu no MS nº 37.760/DF, relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso. A liminar concedida monocraticamente pelo Relator, determinando a criação e a instalação da chamada CPI da Pandemia, foi submetida ao referendo do Plenário Físico do Supremo em 2021.

Nesse julgamento — em que se mencionou o precedente do MS nº 26.441/DF como um *leading case* na matéria — foi novamente confirmada a jurisprudência de que nem os órgãos diretivos, nem o próprio plenário da Casa Legislativa dispõem de qualquer juízo discricionário quanto à criação ou não de CPI requerida em observância aos requisitos constitucionais.

Portanto, cumprindo o objetivo a que se propôs esta pesquisa, é possível afirmar que, para o Supremo Tribunal Federal, especialmente após o julgamento do Mandados de Segurança relativos à criação da CPI dos Bingos, em 2005, assim como



para a maioria da doutrina consultada, uma vez protocolado requerimento que atenda aos pressupostos constitucionais, os atos de criação de uma CPI afetos à Presidência e às lideranças partidárias da Casa Legislativa são integralmente mandatórios. Essa obrigatoriedade decorre do direito de oposição e do estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujo respeito ao seu exercício e às garantias nele contempladas é fundamental para o regime democrático.

Em face do exame empreendido, não há, então, na visão da doutrina majoritária e da Suprema Corte brasileira, espaço de discricionariedade e conformação política quanto à criação ou não da CPI. Se o requerimento de constituição da comissão parlamentar de inquérito foi protocolado observando-se o quórum mínimo de um terço, indicando-se o prazo certo de funcionamento e apontando-se o fato determinado a ser objeto de apuração, o requerimento tem de ser lido e publicado pela Presidência da Casa Legislativa. Na sequência, deve haver a designação de seus membros, seja mediante indicação das lideranças partidárias ou, em caso de omissão, por ato de ofício de seu Presidente. Não cabe recurso ou outro expediente da maioria para submeter a decisão ao Plenário ou protelar a criação da CPI.

Verifica-se, entretanto, tomando como exemplo o ocorrido com o Requerimento nº 542, de 2022, protocolado pela minoria do Senado Federal para constituir CPI destinada a apurar irregularidades nos repasses do MEC e do FNDE a prefeituras, conforme mencionado no início deste trabalho, que o entendimento da maioria da doutrina e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nem sempre são rigorosamente observados.

É possível supor que, caso o Supremo fosse, de fato, provocado a decidir a respeito da criação dessa CPI — cuja constituição foi adiada por acordo entre os líderes, após a maioria apresentar, como reação, diversos outros pedidos de criação de comissões parlamentares de inquérito —, determinaria que ela fosse imediatamente realizada, em coerência à sua linha jurisprudencial, conferindo à minoria o direito subjetivo à constituição do inquérito parlamentar, sem margem para deliberações sobre conveniência política pela direção ou pelas lideranças da Casa Legislativa.

Não se pode afirmar sem margem para discussão, todavia, que esse mesmo entendimento se aplicaria ao efetivo funcionamento das CPIs. Isso porque, embora até tenha se proposto, durante os julgamentos analisados, que o direito das minorias abrangeria, também, o funcionamento da comissão parlamentar de inquérito, essa posição não restou consolidada, nem foi objeto de decisão, em função do contexto fático dos casos submetidos ao exame do Supremo.

Como bem observou o Ministro Nelson Jobim, durante o julgamento dos Mandados de Segurança relativos à criação da CPI dos Bingos, a questão da realização das reuniões e da aprovação de matérias pelas CPIs, assim como de uma possível obstrução da maioria durante o funcionamento da comissão, possui contornos próprios, que não foram ainda propriamente enfrentados pela Suprema Corte brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABRÃO, Guilherme Rodrigues. **CPI — Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2021



ALVES, José Wanderley Bezerra. **Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**. Rio de Janeiro, 1904. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/174420/000006292.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Rio de Janeiro, 15 out. 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 10, de 9 de setembro de 1947. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1940-1949/resolucaodacamardosdeputados-10-5-setembro-1947-321354-publicacaoriginal-1-pl.html>. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 1579, de 18 de março de 1952**. Rio de Janeiro, 21 mar. 1952. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11579.htm). Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 11 de agosto de 1970. **Regimento Comum do Congresso Nacional**. Brasília, Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf/>. Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Tribunal Pleno Representação nº 1183. Relator: Ministro Moreira Alves. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 dez. 1984. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263955>. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 21 de setembro de 1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2035-2022.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Tribunal Pleno Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1635/DF. Relator: Ministro Maurício Corrêa. **Diário de Justiça**. Brasília, 05 mar. 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266707>. Acesso em: 13 nov. 2022.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Primeira Turma Mandado de Segurança nº 33751/DF. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 31 mar. 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10607060>. Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Tribunal Pleno Mandado de Segurança nº 24831/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. **Diário de Justiça**. Brasília, 04 ago. 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=439258>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Tribunal Pleno Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3619/SP. Relator: Ministro Eros Grau. **Diário de Justiça**. Brasília, 20 abr. 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86189>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970. **Dá Nova Redação Ao Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, 22 dez. 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Requerimento nº 1371, de 2021. **Criação de CPI para apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados**. Brasília, 13 abr. 2021a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8951652&ts=1637089412690&disposition=inline>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão Tribunal Pleno Mandado de Segurança nº 37760 MC-Ref/DF: referendo na Medida Cautelar em Mandado de Segurança. Relator: Ministro Roberto Barroso. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 09 abr. 2021b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86189>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. **Termo: Minoria Parlamentar**. 2022a. Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/minoria\\_parlamentar](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo/-/legislativo/termo/minoria_parlamentar). Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. **Requerimento nº 245, de 2004 (CPI DOS BINGOS)**. 2022b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/66444>. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRUM, Jander Maurício. **CPI (comissão parlamentar de inquérito)**: federal, estadual, municipal. Rio de Janeiro: Aide, 2002.



CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**: volume II. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2004.

CARAJELES COV, Yuri. **Comissões Parlamentares de Inquérito à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2007.

CASTRO, José Nilo de. **A CPI municipal**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CBN. **2004: escândalo dos bingos é primeira crise política do governo Lula**. 2016. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/institucional/historia/aniversario/cbn-25-anos/boletins/2016/02/05/2004-ESCANDALO-DOS-BINGOS-E-PRIMEIRA-CRISE-POLITICA-DO-GOVERNO-LULA.htm>. Acesso em: 23 out. 2022.

LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. Comissões Parlamentares de Inquérito. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 151, p. 86-92, fev. 1954. Semestral. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2022/06/20/comissoes-de-inquerito-forense/>. Acesso em: 26 out. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Estado de Direito e Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MENDES, Guilherme. **Há 14 anos, STF garantiu direito da oposição à CPI do Apagão Aéreo**. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/justica/cpi-da-covid-stf-cpi-apagao-aereo/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

OLIVEIRA FILHO, João de. Inquéritos Parlamentares. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 68-81, jun. 1964. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180647/000347355.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 out. 2022.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**: Tomo III (Arts. 34-112). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

QUEIROZ, Marcelo. **CPI: sua utilização no âmbito da união, estados e municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

R7. **CPI pode atrapalhar enfrentamento à pandemia, afirma Pacheco**: pressionado, presidente do senado articula reunião com Bolsonaro e outras autoridades públicas nesta quarta-feira (24). 2021. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/cpi-pode-atrapalhar-enfrentamento-a-pandemia-afirma-pacheco-29062022>. Acesso em: 11 nov. 2022.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do Inquérito Parlamentar**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.



SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito**: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. **Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Comissão parlamentar de inquérito**. Rio de Janeiro: Campus, 2007

SPROESSER, Andyara Klopstock. **A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado, 2008.

