

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

THIAGO JOSÉ HENTCHEN

**A CRIAÇÃO DE COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO ÂMBITO  
FEDERAL: TENSÃO ENTRE ATOS INTERNOS DO PODER LEGISLATIVO E  
DIREITOS CONSTITUCIONAIS**

Porto Alegre  
2021

THIAGO JOSÉ HENTCHEN

**A CRIAÇÃO DE COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO ÂMBITO  
FEDERAL: TENSÃO ENTRE ATOS INTERNOS DO PODER LEGISLATIVO E  
DIREITOS CONSTITUCIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira.

Porto Alegre  
2021

THIAGO JOSÉ HENTCHEN

**A CRIAÇÃO DE COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO ÂMBITO  
FEDERAL: TENSÃO ENTRE ATOS INTERNOS DO PODER LEGISLATIVO E  
DIREITOS CONSTITUCIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Data de aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira (Orientador)

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## **AGRADECIMENTOS**

## RESUMO

Historicamente, as Comissões Parlamentares de Inquérito são instrumentos do Poder Legislativo para a Fiscalização do Poder Executivo. No entanto, há questões importantes sobre a ação interna do Legislativo no processo de criação das Comissões de Inquérito, o que gera tensão entre os direitos constitucionalmente protegidos e a ação política parlamentar. A fim de compreender a situação atual do tratamento político e jurídico da matéria a nível federal, este estudo realizou pesquisa bibliográfica qualitativa sobre a posição histórica da questão das Comissões Parlamentares de Inquérito nas Constituições Brasileiras. Além disso, questões sensíveis foram abordadas no centro do debate sobre a criação e instalação de inquéritos parlamentares sob a Constituição Federal de 1988, como a separação de poderes, o direito de oposição, e os direitos das minorias parlamentares, todos eles direitos constitucionalmente protegidos. Também foi realizada uma revisão da relação entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional sobre questões trazidas ao STF para resolver controvérsias sobre a criação e instalação de Comissões de Inquérito. Por último, foi possível observar que, no Parlamento Federal, existe uma tendência para que os parlamentares levantem questões de conveniência política acima dos ditames constitucionais, sendo recorrente a necessidade de ação do Supremo Tribunal para suprimir as controvérsias sobre a criação e instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito. Constatou-se que o Supremo Tribunal Federal consolidou em seus acórdãos a garantia do direito constitucional de criação de Inquéritos Parlamentares, após uma mudança de posicionamento em 2006.

**Palavras-chave:** Comissões Parlamentares de Inquérito. Judiciário. Minorias.

## ABSTRACT

Historically, the Parliamentary Committees of Inquiry are instruments of the Legislative Power for oversight of the Executive Power. However, there are important questions about the internal action of the Legislature in the process of creating the Commissions of Inquiry, which generates tension between constitutionally protected rights and parliamentary political action. In order to understand the current situation of the political and legal treatment of the matter at the federal level, this study conducted qualitative bibliographic research on the historical position of the matter of the Parliamentary Committees of Inquiry in the Brazilian Constitutions. In addition, sensitive issues were addressed at the heart of the debate on the establishment and installation of Parliamentary Inquiries under the Brazilian 1988 Federal Constitution, such as the separation of powers, the right of opposition, and the rights of parliamentary minorities, all of them rights constitutionally protected. It was also carried out a review of the relationship between the Federal Supreme Court and the National Congress on issues brought before the Supreme Court to settle controversies about the creation and installation of Committees of Inquiry. Finally, it was possible to observe that, in the Federal Legislature, there is a tendency for parliamentarians to raise questions of political convenience above constitutional dictates, being recurrent the need of action from Supreme Court to suppress controversies on the establishment and installation of the Parliamentary Committees of Inquiry. It was found the Supreme Court has consolidated in its judgments the guarantee of the constitutional right of creation of Parliamentary Inquiries, after a change of positioning in 2006.

**Keywords:** Parliamentary Inquiry Committees. Judicial. Minorities.

## LISTA DE ABREVIATURAS

Art. – artigo;

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CD - Câmara dos Deputados

COVID-19 - Coronavirus Disease 2019 (Doença por Coronavírus – 2019)

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMI - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

DF - Distrito Federal

EC - Emenda Constitucional

FHC - Fernando Henrique Cardoso

GO – Goiás

HC – Habeas Corpus

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

Min. – Ministro

MS - Mandado de Segurança

PCdoB - Partido Comunista do Brasil

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PFL - Partido da Frente Liberal

PGR - Procurador Geral da República

PL - Partido Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PPS - Partido Popular Socialista

PSB - Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

Res. - Resolução

RI - Regimento Interno

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF - Regimento Interno do Senado Federal

RJ - Rio de Janeiro

RQS - Requerimento

SF - Senado Federal

STF - Supremo Tribunal Federal



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO BRASIL .....</b>	<b>11</b>
2.1 Origens históricas .....	11
2.1.1 A Constituição de 1824 .....	12
2.1.2 A Constituição de 1891 .....	13
2.1.3 A Constituição de 1934 .....	14
2.1.4 A Constituição de 1937 .....	16
2.1.5 A Constituição de 1946 .....	17
2.1.6 A Constituição de 1967 .....	18
2.1.7 A Emenda Constitucional nº 1, de 1969 .....	20
2.2 A Constituição de 1988 .....	21
2.2.1 Requerimento Qualificado .....	22
2.2.2 Fato Determinado .....	24
2.2.3 Prazo Certo .....	27
2.2.4 A criação das CPIs no âmbito federal .....	30
<b>3 QUESTÕES SENSÍVEIS NAS CRIAÇÕES DE CPIs .....</b>	<b>31</b>
3.1 As CPIs e o princípio da Separação de poderes .....	32
3.2 A CPI como uma forma de expressão das minorias parlamentares .....	35
3.3 O regime democrático e a CPI como expressão do direito de oposição .....	39
<b>4 O STF E A CRIAÇÃO DE CPIs NA CONSTITUIÇÃO DE 1998 .....</b>	<b>44</b>
4.1 O Julgamento da ADI nº 1.635-1/DF: o Limite de número de CPIs em funcionamento segundo o Regimento interno da Câmara dos Deputados .....	44
4.2 O julgamento do Mandado de Segurança nº 24.831-9/DF: a CPI dos Bingos .....	46

4.3 O julgamento do Mandado de Segurança nº 37760/DF: a CPI da COVID-19	
.....	53
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>58</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>61</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Inquérito Parlamentar ou Comissão Parlamentar de Inquérito<sup>1</sup> surgiu com a experiência parlamentar britânica e se espalhou para outros ordenamentos jurídicos, dentre os quais o brasileiro. Fruto do ideal democrático, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), é um instituto que tem se prestado a incrementar a tarefa de criação ou de aperfeiçoamento da legislação, além da importante função de fiscalização do trato da coisa pública e de informação da sociedade. Em que pese a sua capital importância para o Estado Democrático de Direito, também é relevante que se detectem e se impeçam eventuais excessos violadores de direitos e garantias fundamentais ou de outros valores constitucionais.

A instauração de CPIs somente foi prevista expressamente na Constituição de 1934 e sua previsão foi interrompida em momentos sombrios de autoritarismo vivenciados no país, como na Constituição de 1937, que não incluiu a previsão do instituto, ou do período da ditadura militar, que durou mais de vinte anos e, apesar de se fazer constar expressamente o instituto na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1 de 1969, as comissões criadas nesse período nunca realmente atingiram o alto escalão do Executivo. Com a abertura democrática no país, iniciada em 1985, até o presente momento, diversas CPIs foram criadas e levadas a cabo. Diferentemente do que se propaga no senso comum, nem sempre as CPIs acabam em “pizza”<sup>2</sup>. Só para exemplificar, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “Collor/PC”, instalada em 1º de junho de 1992, para investigar denúncias do empresário Pedro Collor contra o empresário Paulo César Farias, chamou a atenção da sociedade para os casos de corrupção ocorridos no alto escalão do Executivo, além de ser a origem do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello, que, em 30 de dezembro de 1992 (por 76 votos a favor e 2 contra), foi julgado e condenado pelo Senado Federal à inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. Um outro exemplo de resultados concretos foi a

---

<sup>1</sup>Os termos “Inquérito Parlamentar” e “Comissão Parlamentar de Inquérito” serão utilizados como sinônimos ao longo do presente estudo.

<sup>2</sup>Termo popular que indica a falta de efetividade em alguma situação de investigação de infrações e a consequente impunidade.

CPI da Pedofilia, instalada em 2008, sendo determinante para a criação da lei nº 12.650 de 17 de maio de 2012, que altera as regras sobre a prescrição do crime de pedofilia e também o estupro e o atentado violento ao pudor praticados contra crianças e adolescentes, tornando o início da contagem de tempo para a prescrição somente a data em que a vítima fizer 18 anos, caso o Ministério Público não tenha antes aberto ação penal contra o agressor. Até então, a prescrição era calculada a partir da prática do crime, o que fazia com que diversos crimes não fossem investigados, pois muitas vezes passavam-se anos até que a vítima tivesse condições para denunciar o fato, ocorrendo assim, a prescrição. Esses são apenas alguns exemplos de comissões parlamentares de inquérito que tiveram resultados concretos, seja para se apresentar e implementar propostas de novas leis ou de mudanças no regramento já existente, seja para encaminhar conclusões para o Ministério Público, que é o órgão responsável por ajuizar ações penais ou cíveis cabíveis.

Muitas dessas CPIs criadas no período democrático pós 1985 atingiram e atingem a Administração Pública Federal e, sendo o Governo Federal o principal ator condutor das políticas públicas de interesse nacional, debates políticos acirrados ocorrem em função da criação das CPIs no âmbito federal. Nesse embate, com o Legislativo inquirindo e investigando os mais diversos agentes e estruturas do Poder Executivo, muitas vezes o Poder Judiciário é acionado para sanar as controvérsias no momento de criação de uma CPI. A dúvida que deu origem ao presente estudo é qual seria o limite entre o âmbito de atuação interna do Poder Legislativo, a sua atividade política mesmo, que não permite a intervenção de um outro Poder, e a proteção de direitos e garantias constitucionais, especialmente do direito de oposição e de proteção das minorias parlamentares? Além disso, qual a atual situação desse debate na política brasileira, na doutrina e no entendimento do Supremo Tribunal Federal? Para investigar a problemática, a fim de responder a tais questionamentos, será utilizado será o método indutivo. Foi realizada pesquisa bibliográfica qualitativa acerca dos posicionamentos doutrinários e da Jurisprudência do STF acerca do assunto. No segundo capítulo, será situada a matéria na história constitucional do Brasil; no terceiro capítulo, será abordada a criação de CPIs no âmbito do Legislativo Federal, analisado sob aspectos sensíveis no interior do Estado Democrático de Direito em que se situa a

República Federativa do Brasil, a saber, separação de poderes e doutrina *interna corporis*, proteção dos direitos das minorias parlamentares e proteção do direito de oposição.

No quarto capítulo, será analisada a relação entre a criação das CPIs no âmbito federal e o STF a partir de três decisões da Suprema Corte brasileira, demonstrando a mudança de entendimento com relação às questões sensíveis acima referidas bem como à consolidação de entendimento, que pode ser observada na decisão emanada no Mandado de Segurança nº 37760/DF – CPI da Covid-19.

## **2 AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO BRASIL**

### **2.1 Origens históricas**

Não há grandes divergências na doutrina acerca do fato de que as comissões parlamentares de inquérito tiveram sua origem na Inglaterra. Segundo Pontes de Miranda,

As comissões de inquérito nasceram com o Parlamento, precisaram-se com o fortalecimento dêles, e chegaram ao máximo de fôrça onde a democracia indireta conseguiu impor-se como instrumento eficiente do bem público. “... Assim como a origem do Parlamento contemporâneo é embaçada, por aparecer em embrião e através de luta, embaçada é a origem das comissões de inquérito. Instituição britânica, remonta ao século XVI, mas há preformas no século XV. Em verdade, é de 1571 que começa o seu uso freqüente, caracterizando-se, no fim do século XVII, com a supremacia do Parlamento.<sup>3</sup>

A partir daí, as comissões parlamentares de inquérito passaram a figurar nas colônias do Novo Mundo, sendo uma dos institutos políticos que passaram da metrópole e permaneceu com a independência dos Estados Unidos da América, onde mesmo após a fundação da República Federativa por meio da

---

<sup>3</sup>MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1953, p. 261.

Constituição de 1787, permaneceu a faculdade inquisitiva do legislativo, por meio dos costumes, sem previsão legal.<sup>4</sup>

Paulo Gustavo Gonet Branco ressalta a influência dos inquéritos legislativos britânicos sobre a Constituição brasileira:

O inquérito legislativo do direito anglo-saxão, ganhou força, venceu fronteiras e se alastrou por Países filiados a outros sistemas de direito. A Constituição brasileira alista-se entre as que consagram, explicitamente, esse mecanismo de ação do Legislativo [...]<sup>5</sup>

### 2.1.1 A Constituição de 1824

A Constituição imperial brasileira é omissa quanto às comissões parlamentares de inquérito. A existência do Poder Moderador conferia ao imperador a prerrogativa de intervir em quaisquer conflitos entre instituições, sobrepondo-se aos demais Poderes. Assim, segundo o Professor Marcelo Queiroz:

Ora, a um monarca que tudo (ou quase tudo) pode, por evidente, não seria de bom alvitre a imposição de amarras ou limites, representadas pelo exercício de uma atividade de controle ou fiscalização parlamentar. Daí a explicação para a Constituição ter silenciado sobre a matéria.<sup>6</sup>

Apesar da omissão da Constituição de 1824 quanto às CPIs, há autores, como José Antonio Pimenta Bueno, que acreditavam na possibilidade da instauração de uma comissão de inquérito, com base no art. 15, §9º:

“Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral

.....

<sup>4</sup>MASSON, Natália. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021, p. 705.

<sup>5</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p 900.

<sup>6</sup>QUEIROZ, Marcelo. **CPI sua utilização no âmbito da União, Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 14.

§9º.Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral do Nação.”<sup>7</sup>

O Professor Uadi Lâmmego Bulos apresenta outro argumento no sentido da possibilidade de instauração de CPI na vigência da Constituição do Império, pois, conforme o no art. 15, IV, da Carta de 1824:

“Na morte do Imperador, ou vacancia do Throno, instituir exame da administração, que acabou, e reformar os abusos nella introduzidos.”<sup>8</sup>

Apesar dessas interpretações em favor da possibilidade da criação de CPIs no período imperial no Brasil, não houve instauração de uma Comissão parlamentar nessa fase da história brasileira, tendo em vista que as não eram as mais favoráveis as circunstâncias políticas naquele momento, nesse sentido se manifesta Uadi Lâmmego Bulos:

Desse contexto histórico, extrai-se o entendimento para o fato de a investigação parlamentar nunca ter sido levada a cabo no Império. É que as CPIs só encontram terreno fértil para florescer onde o Parlamento tem livre atuação, de modo que possa influenciar fortemente, a opinião pública.<sup>9</sup>

### 2.1.2 A Constituição de 1891

A Constituição de 1891, que vigorou no período conhecido como República Velha ou Primeira República, também não trouxe de forma expressa a possibilidade de instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito. Apesar da ausência da previsão de criação de CPIs, o Senado Federal entendia ser possível empreender investigações parlamentares, tanto que consignou a tal faculdade em seu regimento interno, publicado em 1904:

---

<sup>7</sup>BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**: elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2021.

<sup>8</sup>BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**: elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2021.

<sup>9</sup>BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 178.

Art. 62. Quando as comissões se ocuparem de negócios de interesse particular ou procederem a inquérito, 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 judiciárias ou administrativas os documentos ou informações de que precisarem.<sup>10</sup>

Não havia similar previsão nos regimentos da Câmara dos Deputados nem do Congresso Nacional. Apesar da previsão no regimento interno do Senado Federal, nesse período ocorreram poucas aberturas de investigações parlamentares, e as que foram criadas não atingiram as altas autoridades e os mais poderosos, neste sentido é a doutrina de José Alfredo de Oliveira Baracho:

Na Primeira República, foram raras as investigações provenientes do Congresso. Nas vezes em que o recurso foi utilizado, de maneira débil, nunca atingiu as mais altas autoridades, nem mesmo os menos poderosos. O Executivo não era objeto de qualquer inquérito compulsório, originário do Legislativo.<sup>11</sup>

Para Bulos, dois fatores explicariam a fraca repercussão do instituto das Comissões de Inquérito no período, sendo o primeiro deles o fato de que, na época, a maior parte dos parlamentares era alinhada com o Governo, que não tinha interesse ter seus atos investigados por outro Poder. Já o segundo fator seria a falta de legislação infraconstitucional que definisse os poderes e limites das comissões de inquérito, inclusive nesse período foi frustrada uma tentativa do Deputado Sá Filho de criar uma lei que regresse a matéria, por meio do Projeto de Lei nº 247, que não foi convertido em lei.

### 2.1.3 A Constituição de 1934

---

<sup>10</sup>BRASIL. **Senado Federal**. Regimento interno do Senado Federal, 1904. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174420>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

<sup>11</sup>BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral das Comissões Parlamentares**. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 108.



A primeira Constituição brasileira que teve expressa a faculdade de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito foi a de 1934, conforme constava em seu art. 36:

Art. 36. A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.<sup>12</sup>

O art. 92 consignava a mesma possibilidade ao Senado Federal:

“Art. 92

.....

§1º VI: criar Comissões de Inquérito, sobre fatos determinados observando o parágrafo único do art. 36; [...]”<sup>13</sup>

Carlos Homero Vieira Nina cita o levantamento de Agnaldo Costa Pereira, que demonstrava que, durante o período de vigência da Constituição de 1934, foram criadas apenas seis comissões parlamentares de inquérito, sendo que apenas duas delas foram concluídas. (Citação indireta, vou inserir nota de rodapé: NINA, Carlos Homero Vieira. **A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições Brasileiras**. Revista de informação legislativa. Brasília a. 42 n. 166 abr./jun. 2005. pg. 369. Disponível em: <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiT8cTm3Yb0AhWRqJUCHXioDJ0QFnoECB0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww12.senado.leg.br%2Ffril%2Ffedicoes%2F42%2F166%2Ffril\\_v42\\_n166\\_p367.pdf&usq=AOvVaw3yX9Pa\\_F5DWAGjFTYJ9VuY](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiT8cTm3Yb0AhWRqJUCHXioDJ0QFnoECB0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww12.senado.leg.br%2Ffril%2Ffedicoes%2F42%2F166%2Ffril_v42_n166_p367.pdf&usq=AOvVaw3yX9Pa_F5DWAGjFTYJ9VuY)>. Acesso em: 26 agos. 2021.)

Mesmo com a pouca expressividade prática do instituto no período, a doutrina reconhece a importância histórica da Constituição de 1934 como precursora do instituto, inclusive na implantação nos Estados-membros da Federação. Para Uadi Lammêgo Bulos:

<sup>12</sup>BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2021.

<sup>13</sup>BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2021.

Mas o mérito do constituinte de 1934 não pode ser renegado. Foi devido a sua iniciativa que as comissões parlamentares de inquérito ingressaram expressamente na ordem constitucional brasileira.

Se não bastasse, as constituições dos Estados-membros acompanharam o modelo federal, implantado em 1934, consagrando em seus textos o inquérito parlamentar.<sup>14</sup>

Baracho entende que na vigência da Constituição de 1937 pelo menos duas comissões de inquérito relevantes foram instaladas, sendo uma delas para investigar as condições de vida dos trabalhadores agrícolas outra para investigar as condições dos serviços industriais do Estado.<sup>15</sup>

#### 2.1.4 A Constituição de 1937

A Carta Constitucional de 1937, também conhecida como “Polaca”, em alusão à constituição polonesa de 1935, possuía forte característica centralizadora e autoritária, atribuindo poderes desmedidos ao Poder Executivo, instaurando-se assim, a ditadura conhecida como o “Estado Novo”. Nesse contexto, não houve qualquer menção expressa à faculdade de instalação de CPI. Dada a conjuntura do período, nem mesmo a doutrina pode sustentar a possibilidade de instauração de CPIs sem a previsão expressa na constituição, tal impossibilidade fica evidente conforme a instrução de Pinto Ferreira:

[...] dissolvidos os órgãos do Poder Legislativo, tanto da União como dos Estados-Membros, dominou a vontade despótica do presidente, transformado em caudilho, à maneira do caudilhismo dominante nas Repúblicas latino-americanas. Os Estados-Membros viveram sob o regime de intervenção federal, sendo os interventores na verdade delegados do presidente. A liberdade de imprensa e de opinião foi amordaçada e também dissolvidos os partidos políticos.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup>BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 181.

<sup>15</sup>BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral das Comissões Parlamentares**. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 112.

<sup>16</sup>FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva. 1999, p. 57.

Segundo o professor Uadi Lammêgo Bulos, não se deve inferir como necessária a relação entre uma constituição autoritária e a ausência de previsão de investigação parlamentar, pois até mesmo em ditaduras há previsão de mecanismos de investigação parlamentar, a grande questão, é que, nesses casos, tais mecanismos somente são utilizados conforme a conveniência dos ditadores.<sup>17</sup>

### 2.1.5 A Constituição de 1946

A Constituição brasileira de 1946 passou novamente a prever o instituto das comissões parlamentares de inquérito. Apesar de seguir o modelo de 1934, algumas diferenças se apresentaram, como a uniformização expressa da instauração de CPIs tanto na Câmara quanto no Senado. Conforme o Artigo 53:

Art. 53 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão Comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros.

Parágrafo único - Na organização dessas Comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40.<sup>18</sup>

Já o Art. 40, em seu parágrafo único, de maneira inédita, consagrou o princípio a aplicação da proporcionalidade partidária às comissões parlamentares de inquérito:

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

---

<sup>17</sup>BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 181-182.

<sup>18</sup>BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 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: 27 jul. 2021.

Parágrafo único - Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.<sup>19</sup>

Ainda, segundo Bulos, o parágrafo único do art. 40 “inaugurou, no âmbito do direito constitucional positivo brasileiro, o princípio da colegialidade, aperfeiçoado mais tarde pelo constituinte de 1967”.<sup>20</sup> Tal princípio diz respeito às regras de deliberação majoritária e proporcionalidade partidária, e será tratado adiante, em capítulo apropriado.

Foi na vigência da Constituição de 1946 que foi editada a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe especificamente sobre as Comissões de Inquérito, regrido enfim as investigações parlamentares no âmbito infraconstitucional. Tal lei foi recepcionada pelas constituições promulgadas posteriormente, sendo complementada pelas leis nº 4.595/1964, nº 10.679/2003 e nº 13.367/2016.

Para Bulos, o legado que a Constituição de 1946 deixou para o ordenamento jurídico brasileiro foi a propulsão das comissões parlamentares de inquérito, tanto que, nos últimos anos da década de 40, eram inúmeras as CPIs instauradas tanto pela Câmara quanto pelo Senado. Por outro lado, o mesmo autor entende que a proliferação de CPIs no Congresso gerou uma grande quantidade de investigações parlamentares, levando tal banalização a uma perda de sentido do instituto, que acaba sendo utilizado como ferramenta de propaganda política.<sup>21</sup>

### 2.1.6 A Constituição de 1967

---

<sup>19</sup>BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**: promulgada em 18 de setembro de 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: 27 jul. 2021.

<sup>20</sup>BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 183.

<sup>21</sup>BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito**: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 185.

A Constituição de 1967, resultado do golpe militar de 1964, levou o Brasil a uma ditadura, novamente exacerbando os poderes do Executivo, similarmente à Constituição de 37. Segundo Marcelo Queiroz:

Esse período foi marcado pela agitação política, inclusive, pelo Golpe Militar de 1964 que fez com que novamente o princípio da separação dos poderes sofresse acentuada relativização, para o fim de dar maior supremacia ao Poder Executivo e limitar a atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário. No entanto, ao menos no plano formal, as comissões parlamentares de inquérito continuavam a ganhar espaço e amplo destaque.<sup>22</sup>

A Constituição Federal de 1967 trouxe em seu art. 39, como novidade no campo das comissões parlamentares de inquérito, a possibilidade de instalação de comissões mistas de investigação e o prazo certo para conclusão da investigação, bem como manteve o quórum de um terço dos membros para instauração:

“Art 39 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.”<sup>23</sup>

O Art. 40 e seus parágrafos tratava sobre a convocação de Ministros de Estado às comissões:

Art 40 - Os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal ou qualquer de suas Comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado.

§ 1º - A falta de comparecimento, sem justificação, importa em crime de responsabilidade.

§ 2º - Os Ministros de Estado, a seu pedido, poderão comparecer perante as Comissões ou o Plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e discutir projetos relacionados com o Ministério sob sua direção.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup>QUEIROZ, Marcelo. **CPI sua utilização no âmbito da União, Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 22.

<sup>23</sup>BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**: promulgada em 24 de janeiro de 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: 28 jul. 2021.

<sup>24</sup>BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**: promulgada em 24 de janeiro de 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: 28 jul. 2021.

### 2.1.7 A Emenda Constitucional nº 1, de 1969

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que alterou a Constituição de 1967, restringiu o número de comissões de inquérito em andamento bem como de deslocamento de Deputados e Senadores para realizar atos da comissão:

Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:

.....  
e) não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

f) a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros;<sup>25</sup>

A previsão de que, caso já estivessem em andamento cinco comissões na casa, somente poderia ser criada outra comissão de inquérito por meio da maioria do plenário, acabou limitando o direito de minorias parlamentares, pois transferia para a maioria a decisão sobre a criação de CPI.

No período de vigência da Constituição de 1967 e da EC 01/69, houve a criação de diversas CPIs, como a para estudar a redistribuição de terras no Nordeste do País (Res. 33 de 1976)<sup>26</sup>, na Câmara, e a para apuração das responsabilidades administrativas do acidente com a cápsula de Césio-137, em Goiania-GO (Res. 184, de 1987)<sup>27</sup>, no Senado.

<sup>25</sup>BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2021.

<sup>26</sup>BRASIL. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 33**, de 13 de outubro de 1976. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/559849>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

<sup>27</sup>BRASIL. **Resolução do Senado Federal nº 184**, de 05 de novembro de 1987. Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwio-o6C2obyAhW1pZUCHX4qANoQFjABegQIBRAD&url=http%3A%2F%2Fmemoria.cnen.gov.br%2Fmemoria%2FLegislacao->>

Como observa Marcelo Queiroz, nesse período de vigência da Carta de 1967, nenhuma das CPIs instauradas teve como alvo principal o Poder Executivo, fato que só aconteceria sob a égide da Constituição de 1988.<sup>28</sup>

## 2.2 A Constituição de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi promulgada no contexto de redemocratização do País, com o término do regime militar instaurado em 1964. Confirmando esse contexto de abertura democrática e equilíbrio entre os Poderes, a disciplina do texto constitucional foi realizada no sentido de conferir o fortalecimento da atividade fiscalizatória do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Uma das novidades do novo texto constitucional foi a ausência de necessidade de apreciação prévia do plenário das Casas ou do Congresso Nacional, respeitando o direito das minorias parlamentares, tema que será tratado de forma aprofundada posteriormente. Além disso, foram mantidos os requisitos de requerimento de quórum de no mínimo um terço dos membros das casas para a instalação da CPI (sendo o caso de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, há necessidade de requerimento de um terço dos membros de cada casa), a indicação de fato determinado e a estipulação do prazo certo para a conclusão dos trabalhos. Também deixou de existir a limitação de número máximo de CPIs em funcionamento.

Assim restou a redação do art. 58, § 3º:

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

.....

---

f3.asp%3FTipo%3DRES%2520%2520&usg=AOvVaw0wOsfi84rPWYMkb\_FS80kb>. Acesso em: 28 jul. 2021.

<sup>28</sup>QUEIROZ, Marcelo. **CPI sua utilização no âmbito da União, Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 25).

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.<sup>29</sup>

Na vigência da Constituição de 1988 já foram criadas CPIs de extrema relevância para a história da República Federativa do Brasil, como a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “Collor/PC”, instalada em 1º de junho de 1992, que foi a origem do impeachment do então presidente Fernando Collor de Mello, em dezembro de 1992, dentre outras. Era de se esperar que tão importante instituto político jurídico suscitasse as mais diversas discussões na doutrina e na jurisprudência, temas que serão analisados nos capítulos seguintes.

### 2.2.1 Requerimento Qualificado

Para que as comissões parlamentares de inquérito sejam criadas, há necessidade de requerimento subscrito por no mínimo um terço dos deputados federais ou dos senadores da República, ou, ainda, em caso de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, um terço dos deputados e um terço dos senadores. Tal fração de um terço é equivalente a 171 (cento e setenta e um) deputados e 27 (vinte e sete) senadores, respectivamente, ou em caso de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da soma desses dois quantitativos, ou seja, de no mínimo 171 (cento e setenta e um) deputados e 27 (vinte e sete) senadores. Depreende-se da norma constitucional que, uma vez que seja alcançado o número de um terço de assinaturas de parlamentares, além do cumprimento dos demais requisitos constitucionais, a comissão de inquérito será criada, apesar de, em muitas ocasiões, fatores exclusivamente políticos

---

<sup>29</sup>BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso: em 16 agos. 2021.



tenham interferido na criação das Comissões Parlamentares de Inquérito ao longo do período de vigência da Constituição Federal de 1988, conforme será detalhado adiante.

A previsão de quórum qualificado para a instauração de CPI também aparece no art. 1º, parágrafo único da Lei nº 1.579/52:

Art. 1º

.....  
 Parágrafo único. A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em conjunto ou separadamente.<sup>30</sup>

O regimento interno da Câmara dos Deputados, também explicitou em seu art. 35 a necessidade do cumprimento de quórum qualificado para a instalação da CPI, segundo o qual “a Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito [...]”<sup>31</sup>.

Do mesmo modo, o regimento interno do Senado Federal em seu art. 145. Refere que:

“Art. 145. A criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal.”<sup>32</sup>

A previsão do quórum constitucional de um terço dos membros das casas para a criação das investigações parlamentares é uma expressão do direito de minorias parlamentares. A decisão sobre a criação ou não de uma CPI cabe a uma minoria, porém essa fração de um terço de assinaturas necessárias é uma quantidade expressiva.

---

<sup>30</sup>BRASIL. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1579.htm)>. Acesso em: 17 agos. 2021.

<sup>31</sup>BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 17 agos. 2021.

<sup>32</sup>BRASIL. **Senado Federal**. Regimento Interno do Senado Federal. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 18 agos. 2021.

### 2.2.2 Fato Determinado

Um dos pressupostos constitucionais para a instalação de uma CPI, constante no § 3º, art. 58, é que a investigação se realize em função de fato determinado. A Constituição não especifica o significado de fato determinado no contexto de criação de CPI, tarefa que cabe aos doutrinadores, como é o caso de Pontes de Miranda, que entende que primeiramente o fato a ser analisado deva ser um fato de relevância para o interesse público, que seja considerado fato da vida constitucional do país, para que a Câmara ou o Senado dele tenham conhecimento preciso e suficiente e assim tomem as devidas providências. O professor esclarece que a expressão “fato determinado” também abarca vários fatos, desde que determinados, neste sentido:

A investigação somente pode ser sobre fato determinado, ou, em consequência, sobre fatos determinados que se encadeiem, ou se seriem. O estado permanente, em que aponte, e.g., insolvência, comércio ilícito, é fato determinado, porém é preciso que se diga qual é. Se, por exemplo, alguma empresa de serviços ao público está a cobrar preços mais altos do que o preço fixado, há fatos determinados, que se repetem, mais ou menos frequentemente. Se o banco está a cobrar, por fora, mais ou menos frequentemente. Se o Governo está a emitir sem lei, há fato determinado: aí determinou-se fato, que pode ter sido único, ou ter-se repetido (pluralidade de fatos determinados por seus elementos componentes, isto é, emissão + carência de lei). O que se inquire é se, ou quando, ou onde, ou como; mas é preciso que se trate de fato determinado.<sup>33</sup>

No sentido da aceitar a possibilidade de mais de um fato na investigação parlamentar desde que determinados e que tenham ligação com o objeto da CPI, a Ministra do Supremo Tribunal Federal Ellen Gracie, manifestou-se em decisão monocrática referente ao MS 25733 – CPMI dos Correios:

[...] A Comissão Parlamentar de Inquérito não está impedida de estender seus trabalhos a fatos que, no curso do procedimento investigatório, se relacionem a fatos ilícitos ou irregulares, desde que conexos a causa determinante da criação da CPMI.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup>MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967, p. 47-48.

<sup>34</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de segurança n. 25.733. Impetrante: Laeta S/A Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários. Impetrado: Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI dos Correios. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 03 jan. 2006. Disponível

Segundo Marcelo Queiroz, o fato determinado deve ser um acontecimento concreto, claro e preciso, que seja relevante para o Estado e para a Sociedade. Essa precisão na determinação do fato é de grande importância, pois evita que fatos genéricos e imprecisos, sem grande relevância social sejam investigados, acabando por tornar as CPIs instrumentos de perseguições políticas e ideológicas. Se fosse o caso de uma investigação parlamentar que se dispusesse a deslindar fatos indeterminados, ela seria inconstitucional.<sup>35</sup>

A Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, também faz referência à determinação do fato em seu art. 1º:

Art. 1º As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado e por prazo certo. (Redação dada pela Lei nº 13.367, de 2016)<sup>36</sup>

Corroborando a possibilidade de investigação parlamentar acerca de múltiplos fatos determinados e relacionados, a lei 1.579/52 também estabelece em seu § 1º do art. 5º, sobre a possibilidade de apresentação de relatórios de seus trabalhos acerca de cada fato em separado, podendo inclusive, fazê-lo em momentos diferentes:

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

---

em:<[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&is\\_decisao\\_presidencia=true&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&ministro\\_facet=ELLEN%20GRACIE&page=1&pageSize=10&queryString=MS%2025.733&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoese&is_decisao_presidencia=true&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&ministro_facet=ELLEN%20GRACIE&page=1&pageSize=10&queryString=MS%2025.733&sort=_score&sortBy=desc)>. Acesso em: 27 out. 2021.

<sup>35</sup>QUEIROZ, Marcelo. **CPI sua utilização no âmbito da União, Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 56-59.

<sup>36</sup>BRASIL. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1579.htm)>. Acesso em: 28 out. 2021.

§ 1º. Se forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.<sup>37</sup>

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 35, faz referência à apuração de fato determinado nas investigações parlamentares, além de também conceituar o termo no § 1º:

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.

§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.<sup>38</sup>

No mesmo sentido, o Regimento Interno do Senado Federal também registrou a necessidade de determinação de fato a ser investigado por CPI em seu art. 145:

Art. 145. A criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal.

§1º O requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas.<sup>39</sup>

Dessa forma, percebe-se que, apesar da não haver um conceito fechado de fato determinado, há um entendimento geral da doutrina e da jurisprudência brasileira de que há pelo menos dois fatores importantes que decorrem da exata determinação dos fatos. Um deles seria no sentido de se buscar a efetividade das investigações, o que seria dificultado caso o objeto de análise

---

<sup>37</sup>BRASIL. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1579.htm)>. Acesso em: 28 out. 2021.

<sup>38</sup>BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 12 agos. 2021.

<sup>39</sup>BRASIL. **Senado Federal**. Regimento Interno do Senado Federal. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 18 agos. 2021

fosse indeterminado. Outro fator seria a própria proteção da finalidade da CPI, que é fiscalizar o Executivo em prol do interesse da sociedade, pois sem a determinação dos fatos o inquérito parlamentar correria o risco de se tornar campo para perseguições políticas e atividades meramente eleitoreiras.

### 2.2.3 Prazo Certo

As comissões parlamentares de inquérito são temporárias, sendo um dos requisitos para a sua instauração um prazo fixo e determinado, com possibilidade de prorrogação. Para Marcelo Queiroz, a estipulação de um prazo diz respeito à pretensão de que as investigações sejam objetivas e eficientes no que diz respeito a seu campo de atuação bem como que sejam evitadas as investigações com meros fins políticos.<sup>40</sup>

Na visão de Paulo Hamilton Siqueira Jr., o prazo certo constitucional tem uma dupla finalidade, tendo uma das duas faces o caráter de eficiência e, por outro lado, a proteção de direito individual:

O preceito constitucional possui dupla finalidade. Primeiro, otimizar os trabalhos do Poder Legislativo, evitando o desperdício de tempo, para que a função pública não se ocupe em demasia com determinada tarefa. O segundo ponto, e mais importante, recai sobre a pessoa do investigado, que tem o direito de saber o tempo da investigação a que será submetida, pois não há dúvida de que a investigação já é por si só um constrangimento ao indivíduo, exigindo-se assim, um período razoável para sustentar esse constrangimento[...].<sup>41</sup>

Apesar de não constar na Constituição Federal a determinação de qual seria o prazo de funcionamento das CPIs, a matéria foi disciplinada em âmbito infraconstitucional, por meio da Lei Federal n.º 1579/52, em seu art. 5º, § 2º, que preceitua:

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

---

<sup>40</sup>QUEIROZ, Marcelo. **CPI sua utilização no âmbito da União, Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 51.

<sup>41</sup>SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 54.

.....

§ 2º - A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.<sup>42</sup>

Percebe-se, dessa forma, que ficará ao encargo do requerimento de abertura de CPI a especificação do prazo de seu funcionamento. A respeito do dispositivo acima citado, a fim de esclarecer as questões de prazo e prorrogação, Marcelo Queiroz se manifesta:

Resta claro que as comissões de inquérito não possam vir a ser eternizadas, daí por que, há exigência, inclusive constitucional, de que haja prazo certo para o fim da tarefa legislativa investigativa. Mas, de acordo com o dispositivo, acima mencionado, verifica-se que é admitida a prorrogação dos trabalhos de uma sessão legislativa para outra (de um ano para outro) desde que haja deliberação em Plenário da respectiva Casa Legislativa. Todavia, conforme o mesmo dispositivo, as comissões parlamentares de inquérito têm o limite temporal e, portanto, deverão ser encerrados dentro da legislatura em curso (período de mandato dos parlamentares).<sup>43</sup>

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados informa que o prazo para a conclusão inquérito parlamentar é de 120 dias, sendo prorrogável por mais sessenta dias:

“[...] § 3º A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.”<sup>44</sup>

No Regimento Interno do Senado não há um prazo preestabelecido para a conclusão da investigação parlamentar, apenas constando expressamente que os trabalhos devem ser concluídos até o término do período da legislatura, conforme o art. 76, § 4º:

Art.76.

.....

<sup>42</sup>BRASIL. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1579.htm)>. Acesso em: 16 agos. 2021.

<sup>43</sup>QUEIROZ, Marcelo. **CPI sua utilização no âmbito da União, Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 53.

<sup>44</sup>BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 12 agos. 2021.

§ 4º Em qualquer hipótese o prazo da comissão parlamentar de inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada.<sup>45</sup>

O STF possui entendimento já pacificado (Habeas Corpus 71.261 – “CPI do INSS”, instaurada na Câmara dos Deputados) no sentido de que o prazo certo, sendo o prazo limite para a investigação nos autos do inquérito parlamentar, é o período de legislatura dos parlamentares, admitindo a possibilidade de sucessivas prorrogações do prazo para a conclusão do Inquérito parlamentar:

[...] A duração do inquérito parlamentar – com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes a sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas – e um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais -, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento, do órgão. Antes se deve entender a matéria apropriada a lei do que aos regimentos: donde a recepção do art. 5º § 2º, da Lei 1.579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.<sup>46</sup>

No mesmo sentido, no Habeas Corpus 71.231, da mesma CPI, o Relator Ministro Carlos Velloso, decidiu que a expressão prazo certo, inscrita no § 3º do art. 58 da Constituição, não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup>BRASIL. **Senado Federal**. Regimento Interno do Senado Federal. Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 18 agos. 2021.

<sup>46</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Habeas Corpus nº 71261-4/RJ, 1994. Impetrante: José Geraldo Grossi. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 11 mai 1994. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72994>>. Acesso em: 18 agos. 2021.

<sup>47</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Habeas Corpus nº 71231-2/RJ, 1994. Impetrante: Wellington Moreira Pimentel e outros. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 5 mai 1994. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72994>>. Acesso em: 18 agos. 2021.

## 2.2.4 A criação das CPIs no âmbito federal

Para que o requerimento de criação de uma CPI seja apresentado à Mesa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ele deve cumprir os requisitos constitucionais previstos no art. 58, § 3º, e também os requisitos regimentais previstos em cada Casa. Após a conferência das assinaturas pela secretaria da Mesa e do exame dos demais requisitos pela Presidência da Casa, é realizada a leitura da proposição em Plenário e é realizada a publicação correspondente. Após o cumprimento dessas etapas, a criação da CPI será automática sem passar por qualquer outro critério de avaliação ou chancela.

Com a publicação do requerimento, com a qual a criação da CPI se materializa juridicamente, a Mesa calcula a distribuição das vagas na comissão, observando o art. 58, §1º, da Constituição Federal:

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

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.<sup>48</sup>

A designação da composição da comissão ocorre por ato do Presidente, após a indicação dos membros pelas lideranças partidárias ou dos blocos parlamentares, de acordo com os limites de vagas.

O Regimento Comum da Câmara e do Senado prevê em seu art. 9º, § 1º, que, se os líderes deixem de indicar os representantes partidários para compor a comissão, essa escolha será feita pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, no caso de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.

Art. 9º Os membros das Comissões Mistas do Congresso Nacional serão designados pelo Presidente do Senado mediante indicação das lideranças.

§ 1º Se os Líderes não fizerem a indicação, a escolha caberá ao Presidente.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup>BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso: em 16 agos. 2021.

<sup>49</sup>BRASIL. **Congresso Nacional**. Regimento Comum do Congresso Nacional. Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/regimento-do-congresso-nacional>>. Acesso em: 28 out. 2021.



Já o Regimento Interno da Câmara dos Deputados refere que em seus arts. 28, § 1º, e 45, § 3º, que o Presidente fará, de ofício, a designação se, no prazo fixado, a Liderança do partido ou do bloco parlamentar não comunicar os nomes de sua representação para compor as Comissões.<sup>50</sup>

O Senado Federal, por sua vez, até maio de 2005, entendia que o seu Regimento Interno não permitia que o Presidente do Senado Suprisse a omissão dos líderes partidários, devido ao Regimento ser omissivo quanto a essa questão. No entanto, tal entendimento mudou face à decisão do STF proferida no Mandado de Segurança nº 24.831-9/DF. Na decisão, o Plenário do STF, por decisão da maioria, determinou ao Presidente do Senado que, para que fosse instalada a CPI dos Bingo e assim cumprida a constituição, fosse realizada a aplicação analógica do art. 28, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, combinado com o art. 85, caput, do Regimento Interno do Senado Federal, que se refere à indicação de membros de comissões pelo Presidente da Mesa:

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.<sup>51</sup>

Essa tem sido a dinâmica na criação de CPIs no âmbito federal na vigência da Constituição de 1988. A decisão do STF proferida no Mandado de Segurança nº 24.831-9/DF será analisada mais detidamente à frente, por sua importância na matéria de criação e instalação de CPIs em relação à proteção de direitos constitucionais.

### 3 QUESTÕES SENSÍVEIS NAS CRIAÇÕES DE CPIs

---

<sup>50</sup>BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 12 ago. 2021.

<sup>51</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de segurança n. 24.831-9/DF. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 22 jun. 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92206/false>. Acesso em: 23 set. 2021.

### 3.1 As CPIs e o princípio da Separação de poderes

Para Dallari, a partir da obra de Montesquieu a teoria da separação dos poderes foi incorporada ao constitucionalismo, prevendo um sistema em que conviviam um executivo, um legislativo e um judiciário de maneira harmônica e independente entre si, com o intuito de garantir a liberdade dos indivíduos.<sup>52</sup> Segundo o autor, no século XIX essa teoria seria adaptada, compreendendo também a ideia de incremento da eficiência do Estado, por meio da especialização das funções de seus órgãos. Dallari também refere que esse sistema de separação de poderes, consignado nas constituições de grande parte dos países na era contemporânea, foi muito ligado ao Estado Democrático de Direito e acabou originando a doutrina conhecida como *sistema de freios e contrapesos*. Essa teoria informa que os atos de poder do Estado podem ser de duas espécies, atos gerais e atos especiais. Os primeiros somente poderiam ser praticados pelo Legislativo, consistindo em emissão de regras gerais e abstratas, abstendo-se de uma atuação concreta na vida social; já o segundo, cabendo ao Executivo, seria a emissão de atos especiais, agindo concretamente na vida social, mas também limitado pelos contornos das leis, sendo que na exorbitância de algum desses poderes, o Judiciário seria acionado para restabelecer a atuação a que caberia a cada órgão<sup>53</sup>.

Conforme Ferreira Filho, diante da realidade social e histórica dos Estados, passou a ocorrer a interpenetração entre os Poderes, de modo que uma teoria de separação pura e rígida tornou-se obsoleta. Assim, além do exercício das funções típicas de cada órgão, também incumbiam-lhes funções atípicas, por exemplo, o Legislativo, além de legislar e fiscalizar, também tem função executiva e jurisdicional, como quando a Câmara dos Deputados realiza concurso para provimento de seus quadros administrativos, no primeiro caso, ou quando o Senado Federal julga o Presidente da República por Crime de Responsabilidade.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 214-218.

<sup>53</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 214-218.

<sup>54</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva. 2006, p. 135.

Nesse exercício de funções típicas e atípicas, não há que se falar em invasão de funções e conseqüente lesão ao Princípio da Separação dos Poderes, mas sim em predominância, no sentido de que cada poder exerce predominantemente determinadas funções e secundariamente outras. O Brasil adotou tal posicionamento na Constituição de 1988, em seu art. 2º:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”<sup>55</sup>

E é na tensão entre os atos praticados internamente no Legislativo e os direitos constitucionalmente garantidos, dentre eles especialmente o direito de criação de CPIs, previsto no §3º do art. 58 da Constituição Federal, que surge o debate entre quais os limites de cada Poder. No caso da criação de CPIs, a questão em análise torna-se complexa porque, se de um lado há a obrigatoriedade de cumprimento de mandamento constitucional (a criação das CPIs, quando atingidos os requisitos constitucionais), por outro lado, há o argumento de que, justamente para que seja cumprida a contento a Lei Maior do país, faz-se necessária a implementação das condições adequadas (por exemplo, o debate sobre o momento oportuno para a criação e instalação de determinada CPI, ocorrido na criação da CPI da Covid-19) a fim de tornar concreto o mandamento constitucional. Diante desse impasse, há um intenso debate jurídico e político sobre quais os limites de interferência do poder Judiciário em matéria interna do Legislativo.

Para Di Pietro, os atos emanados no exercício da função política, a exemplo da nomeação de CPI, não são passíveis de apreciação pelo Judiciário. Nas Constituições de 1934 (art. 68) e 1937 (art. 94), determinavam que questões exclusivamente políticas não poderiam ser analisadas pelo Judiciário. Apesar de as constituições seguintes não possuírem tal vedação, essa impossibilidade persiste, desde que as questões sejam estritamente políticas e não afetem direitos individuais, bem como também, atualmente, interesses difusos protegidos por ação popular e ação civil pública.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup>BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso: em 26 out. 2021.

<sup>56</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 75-76.

Para Amorim, a doutrina dos atos *interna corporis*, cuja origem encontra-se no exercício parlamentar britânico, refere-se a questões políticas debatida no Supremo Tribunal Federal desde o início do período republicano brasileiro, no sentido de observar os limites do Judiciário para analisar atos de natureza política emanados dos Poderes Executivo e Legislativo. O autor cita um parecer de 1923, de autoria do Deputado Francisco Campos, que tratava da inviolabilidade dos parlamentares no exercício de mandato, indicando a impossibilidade de intervenção do Judiciário no procedimento *interna corporis* de elaboração de leis, salvo em situações em que houvesse clara violação constitucional:

[...] *interna corporis* são todas as regras ou disposições interiores ao corpo legislativo, isto é, as prescrições destinadas a disciplinar o seu funcionamento, sejam elas instituídas no próprio regulamento interno ou na mesma Constituição. Ou, por outra, são aquelas regras de que o corpo legislativo é, a um só tempo, o destinatário e o juiz: o destinatário, porque o mandamento se dirige ao órgão ou à parte dele encarregada de dirigir o seu funcionamento, e o juiz, porque as questões referentes à sua observância são por ele próprio soberanamente resolvidas de acordo com o processo estabelecido no seu próprio regimento [...]

As matérias *interna corporis*, embora reguladas em leis ou na Constituição, já se acham confiadas à competência de outro Poder, e não se pode admitir, dado o princípio da separação dos Poderes, duas competências atribuídas a poderes distintos sobre o mesmo objeto todas as questões relativas ao funcionamento das Assembleias Legislativas não de ser, forçosamente, por elas próprias resolvidas, antes de tomadas todas as suas deliberações. À Câmara, pois, desde que lhe cabe deliberar, há de caber, necessariamente, a competência indispensável para verificar a regularidade do processo de suas deliberações.

[...] Uma vez decidida pela Câmara uma dessas questões que lhe são interiores, se se facultasse ao Poder Judiciário abrir nova sindicância sobre a matéria, para rever a decisão, seria reduzir a nada a competência constitucional da Câmara, submetendo-a ao controle do Judiciário, que seria o único juiz da regularidade do processo legislativo, em contravenção ao princípio da autonomia e da separação dos Poderes.<sup>57</sup>

Amorim cita também o jurista Themístocles Cavalcanti, que entendia que questões internas do Congresso Nacional cujo conteúdo não fosse de índole constitucional estariam imunes ao controle judicial. Já quando os legisladores

---

<sup>57</sup>AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. O controle jurisdicional dos atos parlamentares: a (in)sindicabilidade da decisão *interna corporis*. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4549, 15 dez. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43596>. Acesso em: 26 out. 2021.

diante de uma Norma constitucional que delineasse a sua atuação aí sim seria cabível a apreciação judiciária.<sup>58</sup>

O Ministro do STF Gilmar Mendes é um crítico da doutrina *interna corporis*, quando utilizada desmedidamente para restringir o controle judicial em favor dos atos referentes aos regimentos internos do Poder Legislativo, no seguinte sentido:

Afirma-se, tradicionalmente, a impossibilidade de se apreciar, no juízo de constitucionalidade, as questões interna corporis das Casas Legislativas. A matéria parece revestida, não raras vezes, de um conteúdo místico, de uma pretensa indenidade dos atos internos do Congresso à investigação judicial. A consolidação do sistema de controle, com amplo poder pra julgar as questões constitucionais, coloca em dúvida a exatidão desse entendimento. Se as leis ou as emendas constitucionais são passíveis de apreciação no juízo de constitucionalidade, não se afigura plausível assegurar indenidade aos regimentos interno das Casas Legislativas.<sup>59</sup>

Em grande parte das questões polêmicas envolvendo os atos internos do Poder Legislativo Federal na questão de criação das CPIs ocorre a judicialização da causa, que é analisada pelo Supremo Tribunal Federal. Nesses casos, os argumentos contrários à criação das CPIs muitas vezes são no sentido de que não é possível que o judiciário decida sobre questões estritamente regimentais. Nas três causas levada à Suprema Corte analisadas no presente trabalho foram utilizados esses argumentos.

### 3.2 A CPI como uma forma de expressão das minorias parlamentares

Conforme já observado em capítulo anterior, um dos requisitos constitucionais para a criação de uma CPI é o requerimento de pelo menos um terço dos membros em cada casa ou em ambas, no caso de CPI mista. Há consenso doutrinário acerca de que tal quórum é um direito constitucional das minorias parlamentares. Neste sentido Bulos<sup>60</sup> leciona:

---

<sup>58</sup>AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. O controle jurisdicional dos atos parlamentares: a (in)sindicabilidade da decisão interna corporis. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4549, 15 dez. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43596>. Acesso em: 26 out. 2021.

<sup>59</sup>MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade**: aspectos políticos e jurídicos. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 34.

<sup>60</sup>No mesmo sentido: Odacir Klein, Marcelo Queiroz, Pontes de Miranda, Uadi Lammêgo Bulos e Paulo Hamilton Siqueira Jr.

Presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a Carta de 1934, seu *telos* é investir que as investigações parlamentares fiquem sujeitas aos caprichos das maiorias, geralmente desinteressada em apurar certos fatos que possam colocar em risco a reputação e os interesses que representa.<sup>61</sup>

Apesar de ser um quórum inferior ao de maioria absoluta, um terço de membros é uma fração expressiva, nesse sentido Santi refere que:

A Constituição protege também o legislativo, ao não atribuir o poder de criação de CPIs a minorias inexpressivas. Afinal, o quórum de um terço é uma garantia de que as minorias que o subscrevem possuem legitimidade e representatividade para propor um inquérito parlamentar: a terça parte de uma casa legislativa não é uma representação qualquer; ao contrário, representa um número certamente capaz de interferir nas negociações e decisões.<sup>62</sup>

O Ministro Sepúlveda Pertence, em exame do MS 22.494/DF declarou:

Hoje, tem-se um grupo de parlamentares, em número indiscutivelmente bastante, à luz do art. 58, §3º da Constituição, para requerer a constituição da Comissão Parlamentar de Inquérito, a sustentar que violou a Constituição, em primeiro lugar, mas violou também o próprio Regimento Interno do Senado Federal a deliberação da maioria que, depois de instalada a CPI, veio a extingui-la, provendo recurso contra ato do Presidente da Casa, a pretexto da ausência de fato determinado a se investigar e da indicação do limite de despesas para o seu funcionamento, como seria exigido por norma regimental (na verdade, habitualmente não cumprida).

Indaga-se: há direito subjetivo em jogo? A meu ver, sim, e direito fundamental: a CPI é instrumento básico da minoria; a maioria não precisa de CPI. A constituição de comissões parlamentares de inquérito para fiscalizar o Governo, sem se converter antes em maioria, é direito fundamental da minoria e, portanto, dos deputados que, em determinado episódio, a personalizaram, na medida em que firma requerimento para investigação de fato que consideram relevante. (vou inserir nota de rodapé: BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança n. 22.494-1/DF. Impetrante: Antonio Carlos Valadares e outros. Impetrado: Mesa Diretora do Senado Federal. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, 19 dez. 1996. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118626/false>. Acesso em: 23 set. 2021.)

---

<sup>61</sup>BULOS, Uadi Lammêgo. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 216.

<sup>62</sup>SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Criação das Comissões Parlamentares de Inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007, p. 41.

No julgamento do MS 24831-9 DF, o Ministro Celso de Mello se manifestou sobre a proteção dos grupos minoritários no Congresso Nacional da seguinte maneira:

Na realidade, a exegese abusiva da Constituição e do próprio Regimento Interno, - especialmente naqueles pontos que não permitem qualquer margem de discricção aos corpos legislativos -, não pode ser tolerado, sob pena de converter-se em inaceitável instrumento opressivo de dominação política, além de gerar uma inadmissível subversão do ordenamento jurídico fundado e legitimado pela própria noção de Estado Democrático de Direito, que repele qualquer desrespeito aos direitos públicos subjetivos titularizados pelos congressistas, mesmo os que compõem, como na espécie, os grupos parlamentares minoritários.<sup>63</sup>

Geraldo Ataliba, também citado pelo Ministro Celso de Mello leciona no sentido de proteção das minorias pelo judiciário:

Na democracia, governam as maiorias. Eles fazem as leis, escolhem os governantes. Estes são comprometidos com as maiorias que os elegeram e a elas devem agradar. As minorias não têm força. Não fazem leis, nem designam agentes públicos, políticos ou administrativos.

Sua única proteção está no judiciário. Este não tem compromisso com a maioria. Não precisa agradá-la, nem cortejá-la. Os membros do judiciário não são eleitos pelo povo. Não são transitórios, não são periódicos. Sua investidura é vitalícia. Os magistrados não representam a maioria. São a expressão da consciência jurídica nacional.<sup>64</sup>

Para Derli Barreto e Silva Filho, citados pelo Ministro Celso de Mello na mesma ação:

No Brasil, a vontade política da maioria parlamentar, ajustada à do Presidente da República, pode, como demonstrado, e com arrimo em normas sediadas nos Regimentos das Casas Legislativas desnaturalizar a função constitucional de controle a cargo do Poder Legislativo, vital ao equilíbrio interorgânico.

---

<sup>63</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança n. 24.831-9/DF. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 22 jun. 2005. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92206/false>>. Acesso em: 23 set. 2021.

<sup>64</sup>ATALIBA, Geraldo. Compromisso dos juizes -- O problema das minorias. Oposição institucional – Experiência brasileira e momento constituinte. **Revista de informação legislativa**, v. 24, n. 96, out./dez.1987. p. 190. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181799>>. Acesso em 23 set. 2021.

Ao grupo hegemônico do Parlamento, aliado ao Chefe do Poder Executivo, caberá, indubitavelmente, a tarefa de direção política do país. E virtude disso, pergunta-se: quem responderá pela tarefa de controle do poder político, tão preciosa no Estado Democrático de Direito brasileiro, a ponto de a Constituição salvaguardar a separação dos poderes até das arremetidas do poder de reforma constitucional (art. 60, § 4º, III, da CF)? A minoria parlamentar. É ela que poderá ativar, manejando os institutos previsto nos regimentos, comandos constitucionais como o do art. 58, § 3º, pelo qual – repetindo – ‘um terço’ dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal pode, independentemente de autorização ou do beneplácito da maioria parlamentar, requerer a criação de CPIs.<sup>65</sup>

O Ministro Gilmar Mendes, em seu voto exarado no MS 24831/DF - CPI dos Bingos fez referência à doutrina de Hans Kelsen, que relacionava a jurisdição constitucional à Democracia justamente pelo papel que aquela exercia na proteção de minorias representativas:

Contra as muitas censuras que se fazem ao sistema democrático – muitas delas corretas e adequadas -, não há melhor defesa senão a da instituição de garantias que assegurem a plena legitimidade do exercício das funções do Estado. Na medida em que amplia o processo de democratização, deve-se desenvolver também o sistema de controle. É dessa perspectiva que se deve avaliar aqui a jurisdição constitucional. Se a jurisdição constitucional assegura um processo escorreito de elaboração legislativa, inclusive no que se refere no conteúdo da lei, então ela desempenha uma importante função de proteção da minoria contra os avanços da maioria, cuja predominância somente há de ser aceita e tolerada se exercida dentro do quadro de legalidade. A exigência de um quórum qualificado para a mudança da Constituição traduz a ideia de que determinadas questões fundamentais devem ser decididas com a participação da minoria. A maioria simples não tem o direito de impor a sua vontade – pelo menos em algumas questões – à minoria. Nesse ponto, apenas mediante a aprovação de uma lei inconstitucional poderia a maioria afetar os interesses da minoria constitucionalmente protegidos. Por isso, a minoria, qualquer que seja a sua natureza – de classe, de nacionalidade, de religião – tem um interesse eminente na constitucionalidade da lei.

Isto se aplica sobretudo em questão de mudança das relações entre maioria e minoria, se uma eventual maioria passa a ser minoria, mas ainda suficientemente forte para obstar uma decisão qualificada relativa à reforma constitucional. Se se considera que a essência da democracia reside não no império absoluto da maioria, mas exatamente no permanente compromisso entre maioria e minoria dos grupos populares representados no Parlamento, então representa a

---

<sup>65</sup>BARRETO, Derli; FILHO, Silva. A Presidencialização do Poder Legislativo e a Parlamentarização do Poder Executivo no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 81, pg. 205, jan./jun. 2015. Disponível em: <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi8ucWd\\_ob0AhWZpZUCHQzQBjAQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.al.sp.gov.br%2Frepositorio%2FbibliotecaDigital%2F22612\\_arquivo.pdf&usq=AOvVaw3jzkBt-61u8QD3igsAg46G](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi8ucWd_ob0AhWZpZUCHQzQBjAQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.al.sp.gov.br%2Frepositorio%2FbibliotecaDigital%2F22612_arquivo.pdf&usq=AOvVaw3jzkBt-61u8QD3igsAg46G)>. Acesso em: 23 set. 2021.



jurisdição constitucional um instrumento adequado para a concretização dessa ideia. A simples possibilidade de impugnação perante a Corte Constitucional para configurar instrumento adequado para preservar os interesses da minoria contra lesões, evitando a configuração de uma ditadura da minoria, se revela perigosa para a paz social.<sup>66</sup>

### 3.3 O regime democrático e a CPI como expressão do direito de oposição

Conforme lição de Dallari, a Democracia, regime de governo cuja origem do poder vem do povo, tem suas raízes na Grécia antiga. Influenciada por essa teoria, a democracia moderna manteve a ideia de governo do povo, porém ampliou a parcela de pessoas que fazem parte de quem seria considerado cidadão, ou seja, alguém do povo.<sup>67</sup>

Segundo Azambuja, são três institutos possíveis para a participação do Povo no Poder em um Estado Democrático: a Democracia Direta, a Democracia representativa e a Democracia Semidireta. Na primeira, há o pronunciamento direto dos cidadãos, nas decisões políticas do Estado. Tal instituto não mais é utilizado pela maior parte dos Estados, tendo em vista a inviabilidade de constantemente os cidadãos discutirem e votarem sobre as mais diversas questões políticas da comunidade. Na Democracia Representativa, os cidadãos elegem representantes que tomam decisões em seu nome. Este é o instituto mais comum nos governos democráticos da atualidade, também conhecido como mandato político. No século XX, com as inúmeras críticas e consequentes tentativas de aperfeiçoamento desse sistema, surgiu uma nova modalidade de democracia: a semidireta, que prevê mecanismos de participação direta do povo em situações decisivas da vida estatal.<sup>68</sup>

O Brasil adotou a democracia semidireta como sistema de governo, prevendo o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular no art. 14 da Constituição Federal de 1988:

---

<sup>66</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança n. 24.831-9/DF. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 22 jun. 2005. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92206/false>>. Acesso em: 23 set. 2021.

<sup>67</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 146.

<sup>68</sup>AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Globo, 1984, p. 224.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.<sup>69</sup>

Uma das grandes dificuldades nos regimes democráticos de países do mundo inteiro é a própria concretização da democracia, o seu aperfeiçoamento, de forma a torna-la efetiva, sem que seja meramente uma questão formal. Nesse sentido, Jorge Miranda leciona que:

Para lá da criação do Estado, só deve falar-se em princípio democrático (distinto por exemplo do princípio monárquico) quando o povo é o titular do poder constituinte como poder de fazer, decretar, alterar a Constituição positiva do Estado. E só deve falar-se em governo democrático, soberania do povo, soberania nacional ou soberania popular, quando o povo tem meios atuais e efetivos de determinar ou influir nas diretrizes políticas dos órgãos das várias funções estatais (legislativa, administrativa, etc); ou seja, quando o povo é o titular (ou o titular último) dos poderes constituídos.<sup>70</sup>

Nesse contexto, para que seja possível exercer plenamente a democracia, alguns direitos e valores como liberdade de expressão, competição política e alternância no poder são pressupostos que somente podem ser realizados por meio de uma oposição efetiva, que realmente detenha os instrumentos adequados para apontar as contradições e erros do Governo, bem como para indicar alternativas para a sociedade.

Para a autora mexicana Soledad Loaeza, apesar da pluralidade de significados para a palavra oposição (social, individual, institucional, etc.), é possível defini-la em termos de regimes democráticos, no sentido de que, se por um lado a expressão significa desacordo e conflito, de outro lado se apresenta como a possibilidade de conciliar interesses e valores distintos, a partir da existência e da participação de organizações políticas que

---

<sup>69</sup>BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 agos. 2021.

<sup>70</sup>MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 165.

representam toda essa diversidade. Assim, a oposição é sempre uma parcela do poder político, é justamente o seu complemento, a contraparte lógica do poder.<sup>71</sup>

Nesse aspecto de Estado Democrático de Direito, do qual a CPI é um instrumento da mais alta importância para o exercício de oposição e de fiscalização do Governo instituído, que se faz necessário trazer a este texto a importância da oposição, que é um fenômeno necessariamente decorrente das democracias modernas. Pontes de Miranda, em lição sobre a história das CPIs refere que o nascimento das Comissões de Inquérito ocorreu com o nascimento do próprio Parlamento, especializando-se com o fortalecimento dele, e atingiram seu auge onde a democracia indireta conseguiu se estabelecer como um instrumento eficiente da gestão do bem público. Nas palavras do autor, em referência às origens das CPIs estadunidenses:

“Os colonizadores britânicos levaram consigo o que era indispensável a que eles exurgissem fora da metrópole: a convicção da democracia e da liberdade, a par do senso de responsabilidade e responsabilização.”<sup>72</sup>

No sentido de complementação da oposição ao poder instituído, Peixinho e Guanabara, em explanação do histórico das CPIs, ressaltam que o surgimento das CPIs na Inglaterra não apenas possuía o escopo de realizar investigações com caráter punitivo, mas também um interesse construtivo, que levasse em sua conclusão realizações que favorecessem a sociedade.<sup>73</sup>

Santi observa que, desde o período de redemocratização do Brasil (a partir de 1985) até o presente momento, o surgimento de CPIs no cenário político tem se tornado cada vez mais recorrente e vem angariando a participação e a mobilização popular. O autor chama a atenção para um problema que também vem, cada vez mais, ganhando espaço na política, que é o acirramento da disputa político-jurídica cada vez que se cogitar criar uma CPI sobre alguma matéria relevante para o Executivo, o que aumenta a tensão entre os oposicionistas e a base situacionista:

---

<sup>71</sup>LOAEZA, Soledade. **Oposición y Democracia**. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, v. 11. p. 11 - 13. Instituto Nacional Electoral: Ciudad de México, 2016. Disponível em: <[https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Cuadernos\\_de\\_divulgacion/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Cuadernos_de_divulgacion/)>. Acesso em: 23 set. 2021.

<sup>72</sup>MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1953, p. 261.

<sup>73</sup>GUANABARA, Ricardo; PEIXINHO, Manoel Messias. **Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios e Poderes Limites**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 27.

De um lado, para a oposição, CPI com o propósito de investigar denúncias de irregularidades do Executivo, sobretudo se relacionadas a corrupção, tornaram-se um momento privilegiado para produzir importantes investigações, articular-se com a sociedade e encontrar motes de pregação política; de outro, para os governantes e seus prepostos, quando surge uma proposta de criação de CPI que tenha por objeto investigar áreas estratégicas do Poder Executivo, tendem a identificá-la como uma ameaça ou a utilizar o argumento de que uma CPI seria um obstáculo ao normal funcionamento da Administração Pública, e, inclusive, um risco para a continuidade do mandato do Presidente da República. Na verdade, talvez mais do que isso, o grande problema do Executivo parece ser o temor de que eventuais investigações realizadas com autonomia pelo Congresso e com o apoio da imprensa e da sociedade resultem em desgastes ou abalos para a imagem dos governantes e dos que o apoiam.<sup>74</sup>

No Legislativo federal, a tensão entre oposição e situação fica bem evidente no momento de coletas de assinaturas para a subscrição de terço de membros. Nesse momento, os membros favoráveis à criação da CPI divulgam a proposta e tentam demonstrar a importância da criação do inquérito; já os membros contrários à criação da CPI empenham-se no propósito de evitar a obtenção do quórum mínimo. Nessa disputa, nos casos em que o requerimento de CPI tenha como escopo a investigação de fato relativo a algum órgão estratégico do Poder Executivo, é comum a investida de parlamentares que integram a base de apoio ao governo e até mesmo de integrantes do próprio governo federal, a fim de persuadir deputados e senadores a não assinarem o requerimento de criação. Para Santi,

Além de 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 da liberação de recursos orçamentários provenientes de emendas congressistas, preenchimento de cargos no Executivo, troca de favores, ou, até mesmo, de corrupção direta de congressistas.<sup>75</sup>

Assim, percebe-se que práticas tendentes a esvaziar o direito de oposição são recorrentes no Congresso Nacional brasileiro. Como se verá adiante, tais situações chegaram a ir ao Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>74</sup>SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Criação das Comissões Parlamentares de Inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007, p. 36-37.

<sup>75</sup>SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Criação das Comissões Parlamentares de Inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007, p. 36-37.

Exemplificando a relação de inversão de papéis entre governistas e oposicionistas, Santi faz uma análise dos procedimentos de criação de CPIs no Legislativo Federal no período compreendido entre o governo dos então Presidentes Fernando Henrique Cardoso (Presidente do Brasil entre 1995 e 2002 pelo PSDB) e Luís Inácio Lula da Silva (Presidente do Brasil entre 2003 e 2010 pelo PT). Nesse período, várias táticas e argumentos foram repetidos pelas bases governistas de ambos, pois quem se tornou governista em 2003 passou a utilizar-se de procedimentos anteriormente comuns entre os governistas do governo FHC; quem passou para a oposição adotou táticas e argumentos que o Partido dos Trabalhadores utilizava quando fazia oposição à base governista de FHC.

Em 1989, o então Senador Fernando Henrique Cardoso foi o segundo signatário do projeto de resolução que resultou na CPI do governo Sarney. Na tentativa de impedir a instauração da CPI, a base de apoio do governo Sarney argumentou que os fatos constantes no requerimento eram indeterminados. Curiosamente, o mesmo argumento, inclusive com partes do mesmo parecer de Saulo Ramos, foi empregado pela base de apoio de FHC para tentar inviabilizar a CPI dos Bancos, em 1996.

Já no governo do Presidente Lula, foi criada em 2004, sendo somente instalada em 2005 a partir de uma decisão do STF, a CPI dos Bingos, resultante das denúncias contra Waldomiro Diniz, Subchefe da Casa Civil para Assuntos Parlamentares, por corrupção e envolvimento com exploradores de casas de bingos, jogo do bicho e loterias instantâneas. A CPI não foi instalada em 2004, tendo em vista que a base do governo Lula no Senado Federal aplicou a tática de não indicar nomes dos componentes da CPI, inviabilizando o quórum mínimo para a instalação, prática também adotada pelo Partido da Frente Liberal - PFL e pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB nas CPIs dos Corruptores e dos Bancos, respectivamente em 1995 e em 1996.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup>SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Criação das Comissões Parlamentares de Inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2007, p. 54-94.

## 4 O STF E A CRIAÇÃO DE CPIs NA CONSTITUIÇÃO DE 1998

### 4.1 O Julgamento da ADI nº 1.635-1/DF: o Limite de número de CPIs em funcionamento segundo o Regimento interno da Câmara dos Deputados

Em 1997, quatro partidos brasileiros com representação no Congresso Nacional (Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido Democrático Trabalhista - PDT e Partido Socialista Brasileiro - PSB) impetraram Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI Nº 1.635-1/DF<sup>77</sup>) referente ao §4º do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que modificava o quórum para a criação de CPI se houvesse já em funcionamento outras cinco CPIs, sendo necessária a aprovação da maioria em plenário para a instalação de uma nova CPI. A argumentação dos autores da ADI foi no sentido de que a regra regimental descumpria o mandamento do §3º da Constituição, pois o direito da minoria de ver instaurada a CPI com a assinatura de um terço dos Deputados seria transferido para a maioria plenária.

Além disso, os autores alegaram que, naquele momento, existiam dezenove requerimentos de formação de CPIs e outros dezesseis projetos de resolução paralisados na Câmara dos Deputados, não havendo nenhuma CPI em andamento na Casa. Sendo assim, para os autores, essa situação em que o mandamento regimental estava a se sobrepor à Constituição Federal, demonstrava que se tratava de manobras da maioria para obstaculizar o direito de minorias parlamentares de criar CPIs.

Em juízo, a Câmara dos deputados alegou que o dispositivo regimental foi adotado em acordo com os incisos III e IV do art. 51 da Constituição Federal, que permite à Câmara elaborar o seu regimento interno e dispor sobre a sua organização e funcionamento:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

---

<sup>77</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.635-1/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT e outros. Requerido: Câmara dos Deputados. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, 19 out. 2000. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97299/false>>. Acesso em: 23 set. 2021.

.....  
 III - elaborar seu regimento interno;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.<sup>78</sup>

Na ocasião, a liminar foi indeferida, sendo somente em 2000 julgado o mérito da ADI. No mérito, o STF entendeu que as regras constantes nos incisos III e IV do art. 51 do Regimento da Câmara dos Deputados permitiriam regular o exercício das atividades constitucionais da casa, sendo que tais incisos se complementariam de forma harmônica e racional com o §3º do art. 58 da Constituição Federal.<sup>79</sup>

Alguns ministros foram dissidentes, como o Ministro Marco Aurélio, que em seu voto aduziu que seja qual for a restrição regimental ao direito de minoria para a criação de CPI, conflita com a norma constitucional. O ministro se manifestou no sentido de que se no texto constitucional não há tal limitação quanto ao número de comissões, a limitação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados seria alheia ao que determina a Constituição Federal.

Já o Ministro Celso de Mello alertou para os riscos de uma limitação regimental ser utilizada para fins de uma maioria solapar o direito constitucional da minoria:

O eventual reconhecimento da validade jurídica dessa cláusula regimental de restrição importaria, em última análise, na indevida criação de mecanismo destinado a satisfazer, unicamente, os interesses políticos de blocos hegemônicos existentes no Congresso Nacional, fazendo instaurar situação vocacionada a frustrar, injustamente, a possibilidade de controle dos atos governamentais eventualmente qualificáveis como arbitrários, além de nulificar o poder constitucional de fiscalização congressional dos órgãos, agentes e instituições do Poder Executivo.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup>BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso: em 03 set. 2021.

<sup>79</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.635-1/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT e outros. Requerido: Câmara dos Deputados. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, 19 out. 2000. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97299/false>>. Acesso em: 23 set. 2021.

<sup>80</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.635-1/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT e outros. Requerido: Câmara dos Deputados.

O Ministro Sepúlveda Pertence, por sua vez, citando o MS 22.494-1/DF em seu voto, referiu preocupação quanto à ocorrência de o STF adotar uma posição de domínio majoritário absoluto na construção da jurisprudência sobre as comissões parlamentares de inquérito:

É inevitável, talvez voltando a Bobbio (devo tê-lo citado na medida cautelar) dizer: o que distingue a democracia das ditaduras majoritárias é que, na democracia, a maioria se submete às regras do jogo. E, dentre elas, talvez, as mais relevantes sejam aquelas que garantam, à minoria, poder de fogo para o eterno jogo de composição que é o processo democrático de governar.<sup>81</sup>

Para o Ministro Sepúlveda Pertence, na pretensão de se submeter a vontade da minoria ao crivo da maioria parlamentar, desvirtuando assim um instrumento que é essencialmente da minoria, a maioria criava CPIs que na prática eram inexistentes, a fim de que, chegando-se ao número máximo de CPIs em andamento além de várias outras na fila para instalação, fossem impedidas as instaurações de CPIs que não fossem interessantes para a maioria parlamentar. Desse modo, apesar de vencidos, os Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence iniciaram uma tendência de pensamento cujo sentido seria o de dar prevalência ao texto constitucional em detrimento de restrições regimentais do Poder Legislativo. Tal posicionamento tomou forma no julgamento do MS nº 24.831-9/DF, que tratava sobre a CPI dos Bingos.

## **4.2 O julgamento do Mandado de Segurança nº 24.831-9/DF: a CPI dos**

### **Bingos**

Em março de 2004, foi proposta no Senado Federal, por meio do Requerimento de criação RQS 245/2004, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito cuja finalidade era Investigar e apurar a utilização das casas de

---

Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, 19 out. 2000. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97299/false>>. Acesso em: 23 set. 2021.

<sup>81</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.635-1/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT e outros. Requerido: Câmara dos Deputados. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, 19 out. 2000. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97299/false>>. Acesso em: 23 set. 2021.



bingo para a prática de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado.

Segundo a matéria do Jornal Folha de São Paulo, publicada em 06 de dezembro de 2005, a CPI dos Bingos foi instalada no final de junho de 2005 para investigar a atuação do ex-assessor da Casa Civil Waldomiro Diniz, flagrado em vídeo negociando propina com um empresário do ramo de jogos. O escândalo veio à tona em fevereiro de 2004, sendo que a oposição só conseguiu instalar a CPI em junho de 2005, depois de um embate com o governo, que tentava impedir a investigação.<sup>82</sup>

Nota-se, portanto, que entre o requerimento e a efetiva instalação da CPI dos Bingos passou-se aproximadamente um ano e três meses. Por ocasião do Requerimento nº 245/2004, os líderes da bancada governista no Senado optaram por não indicar os nomes para preencher as vagas a que faziam jus. Segundo os líderes, no regimento do Senado, diversamente do regramento previsto no Regimento Comum e do da Câmara dos Deputados, não existia a previsão de possibilidade de o Presidente da Casa suprir as omissões das lideranças.

Em decorrência de tal fato, ainda em março de 2004, o Mandado de Segurança nº 24.831-9/DF foi impetrado pelos senadores Pedro Simon e Jefferson Péres.<sup>83</sup>

O requerimento nº 245 de 2004 postulava a criação de uma CPI composta por 15 membros titulares e o mesmo número de suplentes com o objetivo de investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de aposta com o crime organizado, com duração de 120 (cento e vinte) dias e a indicação estimada do

---

<sup>82</sup>ENTENDA a CPI dos Bingos. **Jornal Folha de São Paulo**, 6 de dezembro de 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u74415.shtml>>. Acesso em: 07 set. 2021.

<sup>83</sup>ENTENDA a CPI dos Bingos. **Jornal Folha de São Paulo**, 6 de dezembro de 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u74415.shtml>>. Acesso em: 07 set. 2021.

valor de R\$ 200.000 (duzentos mil) reais em recursos para a realização das suas atividades.<sup>84</sup>

Na justificativa do requerimento havia o apontamento relativo à forte ligação do crime organizado com os jogos de azar, não só no Brasil, mas no mundo todo. Nesse sentido, cassinos e similares serviriam de estrutura para a ocultação de negócios ilícitos.

O requerimento fazia referência ao Decreto-Lei nº 9.215 de 30 de abril 1946, que proíbe a prática e a exploração de jogos de azar no território nacional, com exceção dos prognósticos da Caixa Econômica Federal e, na época, dos bingos. Segundo os senadores requerentes, os bingos representavam um grande desserviço à Nação, pois incentivavam o vício pelo jogo, além de, em muitos casos, serem utilizados para ação de lavagem de dinheiro e ocultação de bens, sendo que, em muitos casos, essas entidades tinham como sócios ocultos sujeitos relacionados a crimes e contravenções que em muitos casos representam interesses de organizações criminosas com raízes no exterior.

A conclusão dos senadores era de que, em caráter preventivo, para fins de investigar e apurar os abusos relativos às casas de bingo, somente uma Comissão Parlamentar de Inquérito, com poderes de investigação próprio das autoridades judiciais, seria capaz de desbaratar as quadrilhas que se valiam da exploração das casas de bingo para lavar dinheiro proveniente de atividades criminosas. Por ocasião do recebimento do requerimento, o presidente do Senado à época, Senador Renan Calheiros (PMDB/AL), na condição de órgão dirigente da Mesa do Senado Federal, solicitou aos líderes partidários que, respeitando a cláusula constitucional de proporcionalidade na formação e composição de comissões, indicassem os senadores para compor tal CPI. Porém, em resposta à solicitação do Presidente do Senado, somente os Senadores Jefferson Peres, líder do PDT, e Efraim Moraes, líder da minoria (PFL/PSDB), realizaram as indicações para compor as vagas para a CPI. Já os líderes do bloco de apoio ao governo (PT/PSB/PTB/PL) e do PPS não efetivaram as indicações, o que inviabilizou a instauração da CPI. O Senador

---

<sup>84</sup>BRASIL. **Senado Federal**. Requerimento nº 245, de 2004. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/66444>>. Acesso em: 23 set. 2021.

Renan Calheiros acabou por não indicar os senadores dos partidos que se omitiram na indicação, entendendo que não lhe cabia essa prerrogativa, sendo tal incumbência somente atribuível aos líderes dos partidos políticos, com base nos arts. 66 e 78 do Regimento Interno do Senado Federal.

Devido a tal omissão, o Senador Arthur Virgílio interpôs o Recurso número 05/2004, que acabou sendo improvido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado. Somente após isso, foi impetrado o Mandado de Segurança nº 24.831-9/DF, cujo embasamento consistia na previsão constitucional em favor das minorias do direito de oposição e da prerrogativa da investigação parlamentar, sendo oponível até mesmo contra as maiorias parlamentares.

O voto do Relator, Ministro Celso de Mello, rejeitou em preliminar a questão prejudicial proposta pelo Presidente do Senado, no sentido de que não haveria jurisdição constitucional ao STF para apreciar questão de índole regimental, essencialmente imune ao controle judicial por se tratar de questão *interna corporis*. Para o relator, o fundamento no qual se apoiava o Mandado de Segurança referia à alegação de ofensa a direitos impregnados de estatura constitucional, tendo, portanto, o STF jurisdição sobre a matéria. Ainda, segundo o Ministro Relator, o caso em exame dava margem à apreciação judicial, pois se enquadrava em hipótese de suposta lesão a direitos subjetivos, amparados pelo ordenamento jurídico do Estado brasileiro, revestindo-se de plena legitimidade constitucional, ainda que essa atuação institucional se projetasse na esfera orgânica do Poder Legislativo. Assim, nas palavras do Relator, uma decisão judicial exarada no sentido de restaurar a integridade da ordem jurídica e de tornar efetivos os direitos assegurados pelas leis e pela própria Constituição, não pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo.<sup>85</sup>

Segundo o Ministro Celso de Mello, no momento em que o sistema constitucional brasileiro consagra o princípio da limitação de poderes, seu escopo foi o de impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, a fim de neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade

---

<sup>85</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de segurança n. 24.831-9/DF. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 22 jun. 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92206/false>. Acesso em: 23 set. 2021.

de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos e agentes da soberania nacional. Nessa orientação, foi atribuído ao Poder Judiciário a missão de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, inclusive aqueles que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem direitos assegurados às minorias nas Câmaras Legislativas, a exemplo do direito de oposição e da prerrogativa de instaurar CPIs. Segundo o Relator, o Princípio de Separação dos Poderes não pode, em hipótese alguma, ser invocado para possibilitar qualquer tentativa de, sem justa causa, comprometer o exercício do direito de investigar, em sede de inquérito parlamentar, abusos que possam ter sido cometidos pelos agentes do Estado.

No seu voto o Ministro Celso de Mello, asseverou que, para além de uma discussão em torno do caráter interno da conduta omissiva do Presidente do Senado, o que estava em jogo era o reconhecimento da existência de um verdadeiro estatuto constitucional das minorias em atuação nos instituições legislativas, fundado no princípio democrático, referentes ao direito de opor-se ao próprio governo e ao direito de promover inquéritos parlamentares, quando essenciais para a apuração e para a neutralização de abusos praticados por agentes estatais.

Uma segunda questão preliminar, levantada pelo PGR, seria a de que o Presidente do Senado não teria legitimidade passiva para figurar na causa, mas sim os líderes da maioria, que não indicaram os membros a compor a CPI. Se tal preliminar fosse aceita, o Mandado de Segurança deveria ter sido impetrado perante magistrado federal de primeira instância. Essa preliminar foi rejeitada pelo Ministro Relator, sob o argumento de que incumbe ao Presidente do Senado Federal, na condição de órgão dirigente da Mesa do Senado.<sup>86</sup>

No mérito, o Relator referiu que um dos instrumentos constitucionais que o Legislativo possui para fins de fiscalização é o inquérito parlamentar, o qual consubstancia o seu essencial poder de controle. Assim, sendo cumpridos os três requisitos constitucionais (prazo certo, requerimento de um terço de membros da casa e fato determinado), cabe à Mesa da Casa respectiva

---

<sup>86</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de segurança n. 24.831-9/DF. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 22 jun. 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92206/false>. Acesso em: 23 set. 2021.

publicar o requerimento de criação da CPI e a instalação da respectiva comissão, o que havia ocorrido nessas exatas circunstâncias no caso concreto. Para o Ministro, a norma constitucional contida no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, destina-se a oportunizar a ativa participação das minorias parlamentares no processo de investigação do Legislativo, sem que para tal seja necessário o consentimento da maioria parlamentar, pois, se não fosse assim, a Constituição teria previsto uma exigência numérica maior do que a estipulada.

O Ministro se manifestou no sentido de que, para que o regime democrático não se reduza a uma categoria político-jurídica meramente conceitual, faz-se necessário assegurar, às minorias, ainda que jurisdicionalmente, quando necessário for, a plenitude dos meios que lhes permitam exercer efetivamente o direito de oposição. Nesse sentido, o Relator asseverou que o direito de oposição, principalmente aquele relativo às minorias legislativas, deveriam ser aparelhados com instrumentos que viabilizem a prática concreta da oposição, sob pena de se tornar uma mera formalidade, sem efeito concreto. Portanto, seria inaceitável que a maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor uma CPI, frustrarem o exercício de grupos minoritários de direito público subjetivo que lhes foi assegurado pelo art. 58, § 3º da Constituição Federal, que confere o direito de se ver efetivamente instaurada a CPI quando seus requisitos forem cumpridos.<sup>87</sup>

O Ministro Eros Grau acabou pedindo vista. Em preliminar, vencido, o Ministro votou pela prejudicialidade do pedido de concessão de segurança, tendo em vista que a referida CPI já havia sido extinta. Isso porque, para o Ministro, seguindo o § 3º do art. 76 do Regimento Interno do Senado Federal (“§ 3º - O prazo das comissões temporárias é contado a partir da publicação dos atos que as criarem, suspendendo-se nos períodos de recesso do Congresso Nacional.”<sup>88</sup>), tanto a criação quanto a instalação da CPI (pois na

---

<sup>87</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de segurança n. 24.831-9/DF. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 22 jun. 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92206/false>. Acesso em: 23 set. 2021

<sup>88</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de segurança n. 24.831-9/DF. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de

garantia da criação da CPI estaria implícita a sua instalação) ocorreram em seis de março de 2004, data em que o requerimento 245/2004 fora publicado no Diário do Senado Federal. No requerimento, constava como prazo de duração 120 dias, o que faria com que a CPI fosse extinta em dois de julho de 2004. Como a data do julgamento do mérito do Mandado de segurança (junho de 2005) era posterior à data de extinção da CPI em caso, restaria prejudicado o mandado em razão da perda da perda superveniente de seu objeto. No mérito, o Ministro Eros Graus, referindo que STF estaria a invadir competência *interna corporis* do Senado Federal, pois a Corte estaria a analisar atos posteriores à criação/instalação da referida CPI. Para o Ministro, não há previsão constitucional que permita que atribua ao Presidente do Senado indicar integrantes de uma CPI, de tal modo que, não caberia ao judiciário dar ordens ao Legislativo atinentes ao funcionamento das CPIs. Sendo assim, àqueles que requereram a criação da CPI, caberia reunirem-se com ou sem a presença de representantes da totalidade dos partidos políticos.<sup>89</sup>

Em resposta, o Ministro Celso de Mello argumentou que tal lapso temporal da CPI em questão sequer havia iniciado, tendo em vista que o Presidente do Senado obstruiu a instalação da CPI.

O Ministro Joaquim Barbosa, ressaltando a proteção constitucional das minorias, também acompanhou o voto do relator em seu voto, cujo trecho vale a transcrição:

A proteção das minorias, sejam elas parlamentares, sejam as chamadas minorias sociais insulares, constitui uma das mais importantes facetas do direito constitucional moderno e sem dúvida uma das mais nobres missões da jurisdição constitucional. O nosso direito constitucional, na trilha do direito comparado, oferece indicativos claros da preocupação do constituinte de 1988 em aparelhar as minorias parlamentares, oferecendo-lhes mecanismos de intervenção e controles aptos a permitir que sua voz se faça ouvir de forma conseqüente no processo político. A legitimação dos partidos políticos para a ação direta de inconstitucionalidade é uma clara demonstração dessa preocupação do constituinte de 1988.<sup>90</sup>

---

Mello. Brasília, 22 jun. 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92206/false>. Acesso em: 23 set. 2021

<sup>89</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de segurança n. 24.831-9/DF. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 22 jun. 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92206/false>. Acesso em: 23 set. 2021

<sup>90</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de segurança n. 24.831-9/DF. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outros. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de

Por fim, o Tribunal, por maioria, rejeitou as questões preliminares suscitadas no processo, e, também por votação majoritária, concedeu o mandado de segurança, nos termos do voto do relator, Ministro Celso de Mello, para assegurar, à parte impetrante, o direito à efetiva composição da Comissão Parlamentar de Inquérito, de que tratava o Requerimento nº 245/2004, devendo o Presidente do Senado, mediante aplicação analógica do art. 28, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, combinado com o art. 85, caput, do Regimento Interno do Senado Federal, proceder, ele próprio, à designação dos nomes faltantes dos Senadores que iriam compor a esse órgão de investigação legislativa, observado ainda, o disposto no § 1º do art. 58 da Constituição Federal, ficando vencido o Ministro Eros Grau.

Essa decisão foi paradigmática, pois alterou a maneira como a Suprema Corte enfrentava as questões sobre as criações de CPIs, dando prevalência à proteção das minorias parlamentares. Após quinze anos, outro caso relevante foi levado ao STF, no contexto da Pandemia causada pelo Covid-19 no Brasil, e a decisão demonstra que o posicionamento da Casa está bem consolidado.

#### **4.3 O julgamento do Mandado de Segurança nº 37760/DF: a CPI da COVID-19**

Em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia, termo que se refere à distribuição geográfica de uma doença. Com surtos de COVID-19 em vários países e regiões do mundo, o Brasil também foi afetado. O presidente Jair Bolsonaro, conforme amplamente registrado na mídia, contrariou vários protocolos de saúde mundialmente reconhecidos, foi contra várias medidas de segurança para conter a disseminação da doença, como por exemplo o isolamento social, e indicou, sem qualquer comprovação científica, o uso do hidroxicloroquina para tratar a

doença. Em 7 de janeiro de 2021 o Brasil atingiu a marca de 200 (duzentos) mil mortos em decorrência do Covid-19.<sup>91</sup>

Em 15/01/2021, foi apresentado requerimento de instalação de CPI, autenticado pelo sistema do Senado Federal sob o nº SF/21139.59425-24, por iniciativa do Senador Randolfe Rodrigues e subscrito por 30 (trinta) senadores. O objeto do requerimento de CPI era para fins de

[...] 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.<sup>92</sup>

Em março, decorridos quase dois meses desde a apresentação do requerimento e cerca de 40 (quarenta) dias desde a eleição e posse do atual Presidente do Senado, não houve a adoção de nenhuma medida para a instalação da CPI, tampouco foi realizada a leitura do requerimento em plenário.

Então, os Senadores Alessandro Vieira e Jorge Kajuru Reis da Costa Nasse impetraram o Mandado de Segurança nº 37760/DF<sup>93</sup> com o objetivo de que fosse determinada a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito 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”<sup>94</sup>. No MS, os senadores alegavam que a instauração de inquérito

<sup>91</sup>QUASE 10 meses depois da primeira morte confirmada por Covid-19, Brasil é o segundo país no mundo a atingir a marca. **G1**, São Paulo, 7 jan. 2021. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/2021/200-mil-mortos-covid-brasil/>. Acesso em: 07 set. 2021.

<sup>92</sup>BRASIL. **Senado Federal**. Requerimento n. 13, de 2021. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjAvcbui4f0AhVriZUCHSpEca8QFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Flegis.senado.leg.br%2Fsdleg-getter%2Fdocumento%3Fdm%3D8951726%26ts%3D1619311807706%26disposition%3Dinline&usq=AOvVaw2geyTYL2LhEscY7yNmjTxu>. Acesso em: 23 set. 2021.

<sup>93</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança nº 37760/DF. Impetrante: Alessandro Vieira e outro(a/s). Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 14 abr. 2021. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22MS%2037760%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22MS%2037760%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 26 out. 2021.

<sup>94</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança nº 37760/DF. Impetrante: Alessandro Vieira e outro(a/s). Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 14 abr. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22MS%2037760%22>



parlamentar, uma vez preenchidos os seus requisitos constitucionais, é direito fundamental da minoria parlamentar e que a recusa do presidente da casa legislativa em proceder à leitura do requerimento de instalação da CPI viola direito líquido e certo dos seus subscritores.

Na ação, os impetrantes alegavam que, em 15/01/2021, fora apresentado requerimento de instalação de CPI, autenticado pelo sistema do Senado Federal sob o nº SF/21139.59425-24, por iniciativa do Senador Randolfe Rodrigues e subscrito por 30 (trinta) senadores. Os senadores alegavam que, decorridos quase dois meses desde a apresentação do requerimento e cerca de 40 (quarenta) dias desde a eleição e posse do atual Presidente do Senado, não houve a adoção de nenhuma medida para a instalação da CPI, tampouco foi realizada a leitura do requerimento em plenário. Segundo os autores do Mandado de Segurança, o Presidente do Senado teria manifestado resistência à instalação da comissão em entrevista na televisão.<sup>95</sup>

Em sua defesa, o presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, suscitou preliminar de ausência de prova pré-constituída, em razão de os impetrantes não terem juntado aos autos cópia do requerimento de criação da CPI, bem como que a Secretaria Geral da Mesa não submetera o documento à verificação, nem à certificação de autenticidade das assinaturas. No mérito, o Presidente do Senado alegou que a definição do momento adequado para instalar a CPI seria decisão do presidente da casa. Nesse sentido, segundo o Senador, o país enfrentava o pior momento da pandemia de Covid-19, e que, sendo instalada naquele momento, poderia, em vez de contribuir para o combates da pandemia, acabar gerando um efeito reverso, colocando os políticos, servidores e jornalistas em risco. Também, o presidente da Casa afirmou que não havia compatibilidade técnica para o funcionamento de uma CPI de forma remota e que a atual situação de crise sanitária não permitiria a realização de sessões presenciais.

---

&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 26 out. 2021

<sup>95</sup>BRASIL. **Senado Federal**. Requerimento n. 1371, de 2021. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148070>>. Acesso em: 25 out. 2021.

O Relator, Ministro Roberto Barroso, deferiu o pedido liminar, no sentido de determinar ao Presidente do Senado Federal a adoção de medidas necessárias à criação e instalação da CPI, conforme o Requerimento SF/21139.59425-24.

Em seu voto, o Ministro Barroso afirmou que a alegação do Presidente do Senado, de que não haveria prova pré-constituída, não deveria prevalecer, pois, além de se tratar de fato notório, a existência do requerimento foi reconhecida publicamente pela autoridade impetrada, além disso, os próprios impetrantes trouxeram cópia do requerimento aos autos. O Ministro ressaltou a importância da atuação do STF na matéria de controle judicial de atos parlamentares, quando for caso de proteção de direitos e garantias de índole constitucional, sendo que, na maior parte das democracias é a Suprema Corte ou o Tribunal Constitucional que interpreta quais são os limites do exercício do poder político. Nas palavras do Relator, com relação à importância das cortes constitucionais:

Diversos países do mundo vivem hoje uma onda referida como recessão democrática. Exemplos conhecidos são: Hungria, Polônia, Turquia, Rússia, Geórgia, Venezuela, para citar apenas alguns. Todos eles, sem exceção, assistiram processos de ataques e esvaziamento dos seus tribunais constitucionais. Quando a cidadania daqueles países despertou, já era tarde. Reafirmar o papel das supremas cortes de proteger a democracia e os direitos fundamentais é imprescindível ato de resistência democrática.<sup>96</sup>

No mérito, o Ministro Barroso reafirmou a posição do STF, no sentido de que a instalação de uma CPI não se submete a um juízo discricionário seja do presidente da casa legislativa, seja do plenário da própria casa legislativa. Não pode o órgão diretivo ou a maioria parlamentar se contrapor ao requerimento de criação que tenha cumpridos os requisitos constitucionais de criação (um terço de membros da casa, fato determinado e prazo certo), por questões de conveniência ou de oportunidade políticas. O Ministro também teceu comentários acerca da ideia de democracia, cujo caráter transcende a ideia de

---

<sup>96</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança nº 37760/DF. Impetrante: Alessandro Vieira e outro(a/s). Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 14 abr. 2021. Disponível em: <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22MS%2037760%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22MS%2037760%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true)>. Acesso em: 26 out. 2021.

mero governo da maioria, compreendendo também valores de justiça, igualdade, liberdade e respeito ao direito de minorias.

O Ministro também demonstrou preocupação com relação aos limites da atuação contramajoritária do STF, que, segundo ele, deve ser exercido com parcimônia, para que as decisões da casa sejam relativas estritamente ao cumprimento da Constituição, sem interferir indevidamente nas decisões políticas dos Poderes Legislativo e Executivo. No caso em tela, o que estava em jogo, era puramente o cumprimento da Constituição, no sentido de preservar o direito das minorias parlamentares de fiscalizarem ações ou omissões do Governo Federal no enfrentamento da maior pandemia dos últimos cem anos, que, na época do julgamento já havia vitimado 360 (trezentos e sessenta) mil pessoas. Tal fato expressa bem que os direitos constitucionais à vida e à saúde estavam em jogo.

Por fim, o Ministro votou no mérito para ratificar a decisão que deferiu o pedido liminar, no sentido de determinar ao Presidente do Senado Federal a adoção das providências necessárias à criação e instalação de CPI, na forma do requerimento. Ainda, o Relator referiu que não caberia ao Senado definir se e quando iria instalar a CPI, mas sim, como iria proceder nos trabalhos da CPI, se de modo presencial, semipresencial ou por videoconferência. No seu voto, o Ministro Barroso, mencionou por diversas vezes o voto do Ministro Celso de Mello no MS 24.831/DF, o que confirma o atual entendimento do STF.

O Ministro Marco Aurélio foi vencido em seu voto, que indicava não caber referendar ou deixar de referendar medida liminar em mandado de segurança. É que no caso o Ministro Barroso alegou que, em se tratando de questões institucionalmente relevantes, elas deveriam ser decididas colegiadamente, e como, para o Ministro, aquela era considerada uma questão de grande importância institucional, deveria ser levada a plenário.

Essa decisão representou a estabilização do posicionamento do STF com relação à criação de CPIs, quando há conflito entre atos internos das casas do Congresso Nacional e o direito de criação e instalação de CPIs quando cumpridos os requisitos previstos na Constituição Federal, no sentido de preservar os direitos constitucionais das minorias parlamentares.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo abordou as questões controversas envolvendo a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil, especialmente no âmbito Federal. A questão central que deu origem a tal estudo foi o evidente tensionamento entre as decisões emitidas pelos congressistas nos procedimentos de criação de CPIs e as possíveis ofensas a direitos fundamentais.

Para enfrentar tal questão, inicialmente foi abordado o desenvolvimento da matéria de criação das CPIs nas Constituições brasileiras. Nesse momento, já se percebe que há uma tendência de que nas Constituições em que há maior prestígio dos valores democráticos, maior é a relevância dada à CPI e mais instrumentos são fornecidos para que esse importante instituto cumpra a sua função em um Estado Democrático de Direito, que é a investigação dos diversos atos de governo, tendo como fim último a salvaguarda do interesse público. Em sentido inverso, em alguns momentos da história constitucional do país, a tendência foi de omissão da previsão do instituto no texto da Constituição ou de mera referência no texto sem que houvesse real interesse em que as CPIs fossem criadas e efetivassem seus trabalhos, especialmente quando isso pudesse representar ameaça ao alto escalão do Executivo.

Na vigência da Constituição de 1988, foram estabelecidos expressamente três pressupostos constitucionais para a criação de CPIs: o Requerimento Qualificado, o Fato Determinado e o Prazo Certo. Segundo a Constituição, atingidos esses requisitos a CPI deverá ser criada. Porém, com a complexa relação política do Congresso Nacional com o Poder Executivo, muitas vezes a questão da criação e instalação da CPI pode representar desgaste político para o Governo. Nesses casos, a base de apoio governista

frequentemente tenta obstar a criação e a instalação do Inquérito Parlamentar, contrariando valores democráticos.

Assim, no embate político da criação de CPIs no âmbito federal, há uma tendência a que os deputados e senadores que compõem a base situacionista tentem obstar a criação e a instalação das CPIs quando estas representem risco de desgastar politicamente o Governo. Nesses casos, os parlamentares favoráveis ao Governo, ainda no ambiente interno das Casas do Congresso Nacional, tentam impedir a criação das CPIs utilizando argumentos constitucionais, legais e regimentais, sendo que, quando essas alegações não são acatadas pelas Mesas das Casas, os congressistas levam a demanda ao STF, para que este decida pela não criação da Comissão de Inquérito. Da parte dos parlamentares de oposição que tentam criar as CPIs, ocorre movimento inverso, no sentido de, em âmbito interno do Poder Legislativo, argumentar que os requisitos para a criação de determinada CPI foram preenchidos e postular pela sua imediata criação e instalação. Quando esse interesse é obstado internamente na respectiva casa ou do Congresso Nacional, em caso de CPMI, os parlamentares da oposição acionam o STF a fim de que este lhes garanta o direito subjetivo de minoria parlamentar, para que seja criada e instalada a CPI.

Nesses casos de judicialização das questões sobre criação ou não de CPIs no âmbito do Legislativo Federal, um dos mais fortes argumentos dos parlamentares contrários à criação e à instalação de determinada CPI é de que o STF deveria se abster de intervir em questões internas do Poder Legislativo, pois somente a este compete decidir os rumos a serem tomados na sua função. O STF, até 2006, a exemplo da decisão na ADI nº 1.635-1/DF, adotou um posicionamento de não intervenção nas questões internas sobre a criação e instalação das CPIs, já com alguns votos divergentes, como dos Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence. No ano de 2006, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.831-9/DF “CPI dos Bingos”, ocorreu uma mudança de posicionamento da Suprema Corte com relação à intervenção nos atos internos do Poder Legislativo. No caso, o STF entendeu que deveria ser determinado ao Presidente do Senado que suprisse a omissão dos líderes dos partidos que não haviam indicado os nomes dos parlamentares a compor a CPI dos Bingos. A Suprema Corte, com apenas um voto dissidente,

decidiu que o direito de criação e instalação de CPI seria um direito subjetivo, sendo incabível que a Mesa da Casa alegasse a impossibilidade de intervenção do STF no caso, pois o que estava em jogo era um direito constitucional.

Esse posicionamento foi reafirmado em 2021, no episódio da criação da CPI da Covid-19, com o julgamento do Mandado de Segurança nº 37760/DF, em que o STF determinou que o Presidente do Senado efetivasse a criação da CPI a ser constante no requerimento nº SF/21139.59425-24 do Senado Federal. Essa decisão indicou a consolidação da jurisprudência do STF no sentido de afastar argumentos de índole interna no âmbito do Poder Legislativo para efetivar o cumprimento da Constituição, no sentido de que, uma vez cumpridos os requisitos constitucionais, sejam imediatamente criadas e instaladas as CPIs, fazendo com que sejam respeitados os direitos de oposição e de minoria parlamentares.

Apesar de o posicionamento do STF mostrar-se em consonância com os princípios e direitos constitucionais brasileiros, é importante observar que a criação de CPIs no Congresso Nacional, local de representação da sociedade e de maior expressão do pluralismo político, ainda enfrenta preocupante insistência por parte dos parlamentares em se priorizar atos de conveniência política em detrimento da observância dos princípios constitucionais basilares da República Federativa do Brasil, que se constitui em Estado Democrático de Direito.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. O controle jurisdicional dos atos parlamentares: a (in)sindicabilidade da decisão interna corporis. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4549, 15 dez. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43596>. Acesso em: 26 out. 2021.

ATALIBA, Geraldo. Compromisso dos juízes -- O problema das minorias. Oposição institucional – Experiência brasileira e momento constituinte. **Revista de informação legislativa**, v. 24, n. 96, out./dez.1987. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181799> acesso em 19/10/2021>. Acesso em 23 set. 2021.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. Rio de Janeiro: Globo, 1984.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral das Comissões Parlamentares**. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

BARRETO, Derli; FILHO, Silva. A Presidencialização do Poder Legislativo e a Parlamentarização do Poder Executivo no Brasil. *In*: **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 81, p.157-217, jan./jun. 2015. Disponível em: <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi8ucWd\\_ob0AhWZpZUCHQzQBjAQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.al.sp.gov.br%2Frepositorio%2FbibliotecaDigital%2F22612\\_arquivo.pdf&usg=AOvVaw3jzkBt-61u8QD3igsAg46G](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi8ucWd_ob0AhWZpZUCHQzQBjAQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.al.sp.gov.br%2Frepositorio%2FbibliotecaDigital%2F22612_arquivo.pdf&usg=AOvVaw3jzkBt-61u8QD3igsAg46G)>. Acesso em: 23 set. 2021.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

Bueno, José Antonio Pimenta. **Direito Público brasileiro e analyse da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Villeneuve, 1857. p. 105-107. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/185600?show=full>). Acesso em 27 jul. 2021.

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ENTENDA a CPI dos Bingos. **Jornal Folha de São Paulo**, 6 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u74415.shtml>. Acesso em: 07 set. 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva. 2006.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva. 1999.



GUANABARA, Ricardo; PEIXINHO, Manoel Messias. **Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios e Poderes Limites**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

LOAEZA, Soledade. Oposición y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, v. 11. p. 11 - 13. Instituto Nacional Electoral: Ciudad de México, 2016. Disponível em:<[https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Cuadernos\\_de\\_divulgacion/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Cuadernos_de_divulgacion/)>. Acesso em: 23 set. 2021.

MASSON, Natália. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade: aspectos políticos e jurídicos**. São Paulo: Saraiva, 1990.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1953.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

Nina, Carlos Homero Vieira. **A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições Brasileiras**. Revista de informação legislativa. Brasília a. 42 n. 166 abr./jun. 2005. pg. 369. Disponível em: <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiT8cTm3Yb0AhWRqJUCHXioDJ0QFnoECB0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww12.senado.leg.br%2Ffril%2Fedicoes%2F42%2F166%2Ffril\\_v42\\_n166\\_](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiT8cTm3Yb0AhWRqJUCHXioDJ0QFnoECB0QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww12.senado.leg.br%2Ffril%2Fedicoes%2F42%2F166%2Ffril_v42_n166_)

p367.pdf&usg=AOvVaw3yX9Pa\_F5DWAGjFTYJ9VuY>. Acesso em: 26 agos. 2021.

QUASE 10 meses depois da primeira morte confirmada por Covid-19, Brasil é o segundo país no mundo a atingir a marca. **G1**, São Paulo, 7 jan. 2021. Disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/2021/200-mil-mortos-covid-brasil/>>. Acesso em: 07 set. 2021.

QUEIROZ, Marcelo. **CPI sua utilização no âmbito da União, Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

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

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **Comissão Parlamentar de Inquérito**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

## LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 17 agos. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso: em 16 agos. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**: promulgada em 24 de janeiro de 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: 28 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**: promulgada em 18 de setembro de 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: 27 jul. 2021.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**: elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Congresso Nacional**. Regimento Comum do Congresso Nacional. Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/regimento-do-congresso-nacional>>. Acesso em: 12 agos. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1579.htm)>. Acesso em: 16 agos. 2021.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, de 1989. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>. Acesso em: 12 agos. 2021.

BRASIL. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 33**, de 13 de outubro de 1976. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/norma/559849>>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. **Resolução do Senado Federal nº 184**, de 05 de novembro de 1987. Disponível em: <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwio-o6C2obyAhW1pZUCHX4qANoQFjABegQIBRAD&url=http%3A%2F%2Fmemoria.cnen.gov.br%2Fmemoria%2FLegislacao-f3.asp%3FTipo%3DRES%2520%2520&usg=AOvVaw0wOsfi84rPWYMKb\\_FS80kb](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwio-o6C2obyAhW1pZUCHX4qANoQFjABegQIBRAD&url=http%3A%2F%2Fmemoria.cnen.gov.br%2Fmemoria%2FLegislacao-f3.asp%3FTipo%3DRES%2520%2520&usg=AOvVaw0wOsfi84rPWYMKb_FS80kb)>. Acesso em: 28 jul. 2021.

BRASIL. **Senado Federal**. Regimento interno do Senado Federal, 1904. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/174420>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

BRASIL. **Senado Federal**. Requerimento n. 13, de 2021. Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjAvcbui4f0AhVrIZUCHSpECa8QFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Flegis.senado.leg.br%2Fsdleg-getter%2Fdocumento%3Fdm%3D8951726%26ts%3D1619311807706%26disp>>

osition%3Dinline&usg=AOvVaw2geyTYL2LhEscY7yNmjTxu>. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Senado Federal**. Regimento Interno do Senado Federal. Resolução do Senado Federal n. 93, de 1970. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 18 agos. 2021.

BRASIL. **Senado Federal**. Requerimento n. 1371, de 2021. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148070>>. Acesso em: 25 out. 2021.

BRASIL. **Senado Federal**. Requerimento nº 245, de 2004. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/66444>>. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.635-1/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores - PT e outros. Requerido: Câmara dos Deputados. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, 19 out. 2000. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97299/false>>. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Habeas Corpus nº 71231-2/RJ, 1994. Impetrante: Wellington Moreira Pimentel e outros. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do INSS. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 5 mai 1994. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72994>>. Acesso em: 18 agos. 2021

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Habeas Corpus nº 71261-4/RJ, 1994. Impetrante: José Geraldo Grossi. Coator: Presidente da Comissão Parlamentar

de Inquérito do INSS. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 11 mai 1994.

Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72994>>.

Acesso em: 18 agos. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança n. 22.494-1/DF.

Impetrante: Antonio Carlos Valadares e outros. Impetrado: Mesa Diretora do

Senado Federal. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, 19 dez. 1996.

Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118626/false>.

Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança n. 24.831-9/DF.

Impetrante: Pedro Jorge Simon e outros. Impetrado: Presidente do Senado

Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 22 jun. 2005. Disponível em:

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92206/false>>. Acesso em: 23

set. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de segurança n. 25.733.

Impetrante: Laeta S/A Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários. Impetrado:

Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI dos Correios.

Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 03 jan. 2006. Disponível

em:<[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisooes&is\\_decisao\\_](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisooes&is_decisao_presidencia=true&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&ministro_facet=ELLEN%20GRACIE&page=1&pageSize=10&queryString=MS%2025.733&sort=_score&sortBy=desc)

[presidencia=true&pesquisa\\_inteiro\\_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radi](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisooes&is_decisao_presidencia=true&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&ministro_facet=ELLEN%20GRACIE&page=1&pageSize=10&queryString=MS%2025.733&sort=_score&sortBy=desc)

[cais=false&buscaExata=true&ministro\\_facet=ELLEN%20GRACIE&page=1&pa](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisooes&is_decisao_presidencia=true&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&ministro_facet=ELLEN%20GRACIE&page=1&pageSize=10&queryString=MS%2025.733&sort=_score&sortBy=desc)

[geSize=10&queryString=MS%2025.733&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisooes&is_decisao_presidencia=true&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&ministro_facet=ELLEN%20GRACIE&page=1&pageSize=10&queryString=MS%2025.733&sort=_score&sortBy=desc)>. Acesso

em: 27 out. 2021.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança nº 37760/DF.

Impetrante: Alessandro Vieira e outro(a/s). Impetrado: Presidente do Senado

Federal. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, 14 abr. 2021. Disponível em:

<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22MS>

%2037760%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 26 out. 2021.