



Bruno da Cunha de Oliveira

**CRIAÇÃO DE CPI MEDIANTE REQUERIMENTO: um
direito das minorias parlamentares**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob orientação de Helena
Hime Funari e tutoria de
Victoria Spera Sanchez.**

**SÃO PAULO
2021**

AGRADECIMENTOS

A mais antiga lembrança que tenho relacionada a CPIs é a de uma conversa com meu antigo professor de história, Cláudio Esteves Ferreira. Em algum intervalo do Clube de Relações Internacionais do CMRJ, comentando algum acontecimento recente, ele nos explicava que o Governo poderia impedir a criação da CPI da Petrobrás. Para isso, bastava criar outras CPIs antes que ela fosse instaurada, já que existia uma regra na Câmara dos Deputados que limitava a cinco o número de CPIs em funcionamento. Esse tipo de truque que um conjunto de regras por vezes permite sempre me interessou, e foi nas atividades do Clube e na companhia do Cláudio que essa curiosidade foi fomentada. Algum tempo depois, esse interesse me levou à graduação em direito e, se hoje entrego uma monografia sobre CPIs, é muito por conta desse meu mais querido professor do ensino médio.

Na graduação, duas influências foram fundamentais. Nas aulas do Prof. Virgílio Afonso da Silva, confirmei meu interesse pelo Direito Público. Sob sua orientação, constatei meu gosto pela pesquisa. Minha graduação com certeza pode ser dividida entre antes e depois de suas aulas de Direito Constitucional e, por todo o conhecimento e apoio, sou eternamente grato. Em 2021, tive a imensa honra de trabalhar de perto com o Prof. Daniel Wei Liang Wang. Como seu estagiário, pude acompanhar diariamente um professor extremamente dedicado à construção de um ambiente de debate e aprendizado para seus alunos e orientandos e extremamente comprometido a realizar pesquisas da mais rigorosa qualidade. Muito do ideal de professor que desejo um dia ser vem do seu exemplo – e é difícil ter referência melhor a seguir.

Na Escola de Formação Pública, tive uma das melhores experiências da minha graduação e certamente uma das melhores que terei ao longo de minha formação acadêmica. Sou eternamente grato à Mari, ao Yasser e ao Joli. O que vocês construíram para a 24ª turma da EF foi impecável e, na escolha de cada tema, em cada convidado e em cada detalhe do programa era nítido o carinho e o empenho de vocês em nos proporcionar uma experiência incrível. “Sucesso” é pouco para se referir a essa empreitada e ao impacto do trabalho de vocês em cada um dos alunos desta turma.

Em nível pessoal, minha experiência na EF foi ainda marcada pela companhia da Victoria Sanches como tutora e da Helena Funari como orientadora. Cada uma à sua maneira, o apoio de vocês foi fundamental para eu superar cada uma das dificuldades que tive ao longo da minha pesquisa e em seguir confiante de que teríamos um bom resultado ao final. Qualquer aluno que tiver a companhia de uma de vocês ao longo desse processo será extremamente privilegiado e, tendo sido acompanhado por ambas, tenho certeza de que fui o aluno mais sortudo dessa turma.

Também me senti sempre muito bem acompanhado por amigos dentro e fora da EF. Em nossas aulas, desenvolvi muito carinho e admiração por todos os meus colegas – que espero ter o privilégio de reencontrar muitas outras vezes ao longo de nossas trajetórias profissionais. Agradeço ao Team Joli, que pôde acompanhar mais de perto minha pesquisa – Ana, Bruno, Bia e Paulo –, à Bruna, que me acompanhou desde antes de entrarmos na EF, e aos muitos amigos e amigas que fiz ao longo desse ano. Fora da EF, pude contar com a amizade da Ursal – Mari, Mo, Annaju, Juca, Sarah e Bela –, da Giu, do Otávio, da Milla, do Douglas, da Mi, do Marcelo, do Jack, da Jacque, da Enya, da Valen e da incrível turma do ObsEdu. Mais ou menos próximos a depender do momento, pude ainda contar com o apoio daqueles que sei que sempre me acompanharão: o Walker, a Gaby, a Millena e o JP.

Por último e infinitamente mais importante (peço desculpas aos previamente citados, mas é verdade), agradeço à minha família. Aos meus avôs e avós, tios e tia, agradeço por todo o apoio e incentivo desde sempre. À Ana, ao Fábio e à Letícia – minha mãezinha, meu paizinho e minha irmãzinha queridos –, não consigo nem colocar em palavras o que gostaria de dizer a vocês. Se é difícil descrever o quão agradecido sou a cada um que já passou pela minha vida, isso é ainda mais verdade quando penso em vocês. Vocês são tudo para mim, mas tudo ainda é pouco perto do que vocês significam. Espero que os meus abraços, beijos e “eu te amo”s mostrem pelo menos parte do imenso amor e carinho que tenho por vocês. Amo vocês mil milhões.

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

Resumo: Este trabalho utilizou a Teorização Fundamentada nos Dados (*grounded theory*) para sistematizar e explicar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre criação de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Foram encontradas duas categorias conceituais principais: o processo de criação de CPI e a o requerimento de criação de CPI. Tanto a definição das fases do processo de criação de CPI quanto o conteúdo e a verificação do conteúdo do requerimento de criação de CPI são delimitados pela compreensão de que o direito à criação de CPI foi atribuído às minorias parlamentares e que estas, no exercício desse direito, demandam proteção do STF contra o arbítrio das majorias. Por isso, são inconstitucionais normas que restrinjam o direito das minorias à criação de CPI, como as que criam requisitos infraconstitucionais para criação de CPI, estabelecem procedimentos de criação de CPI que deem prevalência à maioria ou atribuam a palavra final sobre recursos relacionados à criação de CPI à maioria. Esse entendimento sistematizado da jurisprudência do STF acerca do direito das minorias parlamentares à criação de CPI demonstrou que a decisão sobre criação da CPI da Pandemia foi condizente com os julgamentos anteriores sobre o tema, visto que a atribuição da competência de decidir o momento de criação de CPI ao Presidente de uma das Casas Legislativas - como estava a ocorrer neste caso - privilegiaria a maioria, que elege o Presidente, em detrimento da minoria.

Palavras-chave: Comissão Parlamentar de Inquérito; Teorização Fundamentada nos Dados; Direito das minorias; CPI da Pandemia; Criação de CPI; Requerimento.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Disposições sobre CPIs nas Constituições brasileiras.....	8
Tabela 2 – Universo de casos sobre criação de CPIs.....	14
Tabela 3 – Padrões de iniciais dos ministros do STF para exposição das categorias obtidas por meio da TFD.....	26
Tabela 4 – Requisitos para criação de CPIs.....	39
Tabela 5 – Requisitos para criação de CPIs nos casos analisados	40
Tabela 6 – Mudança jurisprudencial acerca da constitucionalidade de requisitos infraconstitucionais para criação de CPIs.....	50

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Exemplo de aplicação da Teorização Fundamentada nos Dados a acórdão sobre criação de CPI	21
--	----

SUMÁRIO

1. Introdução.....	6
1.1. Comissões parlamentares de inquérito	7
1.2. Estrutura do texto.....	11
2. Metodologia.....	12
2.1. Perguntas de pesquisa	12
2.2. Metodologia de coleta de material	13
2.3. A jurisprudência sobre criação de CPI: casos analisados.....	14
2.4. Metodologia de análise	19
2.5. Categorias conceituais encontradas	25
3. Direito à criação de CPI mediante requerimento	28
3.1. Criação de CPI.....	29
3.1.1. Procedimento de criação de CPI em sentido estrito	30
3.1.2. Procedimento de instalação de CPI.....	34
3.2. Requerimento	37
3.2.1. Requisitos infraconstitucionais.....	41
3.2.2. Verificação do requerimento.....	52
4. Conclusão.....	60
Referências Bibliográficas	64

1. INTRODUÇÃO

Em suas diferentes formulações, ao se falar de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), é recorrente o chavão de que “CPI a gente sabe como começa, mas não como termina”¹. A CPI da Pandemia, como outras que a antecederam, no entanto, desafiou essa certeza.

Em 15.01.2021, foi apresentado requerimento de criação da CPI da Pandemia, subscrito por 30 senadores. 2 meses depois e cerca de 40 dias após a eleição do novo Presidente do Senado Federal, o requerimento sequer havia sido lido. Diante disso, alguns dos signatários recorreram ao Supremo Tribunal Federal (STF), alegando que essa omissão violaria direito das minorias parlamentares “à instalação de CPIs independentemente de deliberação plenária, sempre que preenchidos os seus requisitos constitucionais.”² Em resposta, o Presidente do Senado Federal alegou que “a definição do momento adequado para instalar a investigação parlamentar cabe ao presidente da casa legislativa.”³

Não fosse a intervenção do Judiciário em favor dos signatários para a adoção das medidas necessárias para a instauração da CPI da Pandemia, possivelmente ainda hoje teríamos dúvida sobre “como”, “quando” e até mesmo “se” a CPI da Pandemia iniciaria. Esse não é o primeiro caso em que há essa incerteza e muito provavelmente também não será o último.

Diante disso, essa pesquisa objetivou compreender o conceito que justifica a intervenção em favor da criação de CPIs – o direito das minorias parlamentares à criação dessas comissões – e que garantias existem acerca do exercício deste direito. Por meio da compreensão acentuada desse mecanismo, pretende-se contribuir com a diminuição da incerteza na utilização desse instrumento.

¹ Cf., por exemplo, TEIXEIRA, Marco Antônio. ‘Sabe-se como e quando começa uma CPI, mas nunca como ela termina’; leia análise. O Estado de S. Paulo, 9 abr. 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,analise-sabe-se-como-e-quando-comeca-uma-cpi-mas-nunca-como-ela-termina,70003675992>>; e NOBLAT, Ricardo. “Sabe-se como começa uma CPI, mas não como termina”. Metrôpoles, 25 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/blog-do-noblat/ricardo-noblat/sabe-se-como-comeca-uma-cpi-mas-nao-como-termina>>.

² MS 3770 MC-Ref, p. 5.

³ MS 3770 MC-Ref, p. 6.

1.1. As comissões parlamentares de inquérito

As CPIs são regulamentadas pelo artigo 58, § 3º, da Constituição:

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

[...]

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. (BRASIL, 1988)

Esta pesquisa tem como foco a instauração de CPIs. Por isso, não discorrerei sobre os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais que as CPIs detêm, os demais poderes dessas comissões previstos nos regimentos internos, ou o encaminhamento de suas conclusões ao Ministério Público. Estas disposições, inclusive, são inovações da Constituição de 1988 em relação às constituições anteriores, como pode-se observar na Tabela 1. Já as normas referentes à instauração de CPIs estão presentes desde a origem da disciplina constitucional acerca desse tema. A aplicação dessas, no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, é que será objeto dessa monografia. Para contextualizar essa discussão, entretanto, convém realizar breve exposição acerca da evolução dessas normas ao longo da história constitucional brasileira.

Tabela 1 – Disposições sobre CPIs nas Constituições brasileiras

Constituição	Disposições
1824	Não contém disposição sobre CPI.
1891	Não contém disposição sobre CPI.
1934	<p>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.</p> <p>Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.</p>
1937	Não contém disposição sobre CPI.
1946	<p>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.</p> <p>Parágrafo único - Na organização dessas Comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40.</p> <p>Art 40 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos.</p> <p>Parágrafo único - Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.</p>
1967	<p>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.</p>
1969	<p>Art. 30. A cada uma das Câmaras compete elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.</p> <p>Parágrafo único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:</p> <p>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;</p> <p>f) a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros;</p> <p>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.</p>
1988	<p>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.</p> <p>§ 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.</p>

Fonte: BRASIL, 1824; 1891; 1934; 1937; 1946; 1967; 1969; 1988. Elaboração própria.

Desde 1934, as Constituições brasileiras contêm disposição que assegura a criação de CPI mediante o requerimento de 1/3 dos membros do Legislativo. Essa norma foi acrescentada por influência da Constituição de Weimar.^{4,5} Na Constituição de 1934, essa garantia abrangia apenas a Câmara dos Deputados, mas, a partir de 1946, passou a englobar tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal. Na Constituição de 1967 e nas seguintes foi acrescentada disposição esclarecendo que a CPI pode ser criada pelas casas legislativas separadamente ou em conjunto.

Na Constituição de 1946, há disposição destacando que as CPIs têm de observar, tanto quanto possível, o princípio da proporcionalidade em sua composição. Nas demais constituições, não há norma que determine explicitamente que as CPIs têm de observar tal princípio, mas o princípio da proporcionalidade também está presente nesses documentos⁶ e, como ele seria aplicado a todas as comissões, também valeria para as CPIs, independentemente de norma expressa nesse sentido. O referido dispositivo da Constituição de 1946 seria, portanto, redundante.

Foi também acrescentado pela Constituição de 1946 o requisito de que haja fato determinado a ser investigado. Na Constituição de 1967, a esse requisito foi somado o de prazo certo. Estes dois requisitos, além do número

⁴ **SP:** MS 24849, p. 1497. **CM:** MS 24849, p. 1387; ADI 3619, p. 168-169.

⁵ O padrão de referências utilizado nessa monografia é explicado no último tópico do capítulo de metodologia.

⁶ 1934: **Art 26** – Somente à Câmara dos Deputados incumbe eleger a sua Mesa, regular a sua própria polícia, organizar a sua Secretaria com observância do art. 39, nº 6, e o seu Regimento Interno, no qual se assegurará, quanto possível, em todas as Comissões, a representação proporcional das correntes de opinião nela definidas.

1967: **Art 32** - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento Interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos.

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

1969: **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:

a) na constituição das comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva Câmara;

1988: **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.

de subscrições, foram mantidos pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, e permanecem na redação atual.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, estabeleceu duas limitações às CPIs. A primeira determinava que não seria criada CPI se ao menos cinco já estivessem em funcionamento, salvo em caso de deliberação plenária em sentido contrário. Essa norma não foi incluída na Constituição de 1988, mas permanece, com uma pequena alteração, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁷. A segunda limitação vedava despesas com viagens de membros de CPIs e estabelecia o funcionamento dessas apenas na sede do Congresso Nacional. Essa limitação não subsiste nem na Constituição nem nos regimentos internos. À linha do regime ditatorial vigente à época, tais normas buscavam restringir o papel fiscalizatório do Legislativo, como também foi feito no Estado Novo, que não incluiu em sua constituição norma referente às CPIs.

Desde 1934, portanto, com uma breve interrupção entre 1937 e 1946, as Constituições brasileiras asseguram a criação de CPIs mediante requerimento de 1/3 de um dos órgãos legislativos. Esse núcleo fundamental da garantia de criação de CPIs, no entanto, ainda deixa muitas lacunas. Para citar algumas, podemos questionar: É constitucional estabelecer requisitos adicionais quanto ao conteúdo que deve constar no requerimento por meio de lei ordinária ou regimento interno? É constitucional limitar o número de CPIs em funcionamento concomitante? É constitucional a obstrução da indicação dos membros da comissão? É constitucional condicionar a aprovação do requerimento a deliberação plenária? Havendo discordância sobre se um requerimento cumpriu os requisitos para criação de CPI, quem tem a palavra final? Essas lacunas ensejaram questionamentos perante o Supremo Tribunal Federal e esta monografia pretende compreender e sistematizar as respostas que a Corte deu.

⁷ **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.

§ 4º Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo *quorum* de apresentação previsto no *caput* deste artigo.

1.2. Estrutura do texto

Esta monografia é formada por quatro capítulos, incluindo este capítulo introdutório. No segundo capítulo, exponho a metodologia utilizada nesse trabalho. Início com a definição do problema de pesquisa, passo para a metodologia de coleta de materiais, resumo os casos analisados, discorro sobre a metodologia de análise – a Teorização Fundamentada nos Dados (TFD) – e concluo apresentando os resultados obtidos por meio da TFD. No terceiro capítulo, apresento os resultados. Começo definindo o conceito de direito das minorias parlamentares à criação de CPI, que amparou o restante da exposição e, em seguida, exponho duas categorias conceituais: a de procedimento de criação de CPI e a de requerimento de CPI. Por meio dessas categorias, busco sistematizar as respostas às muitas dúvidas que o texto constitucional suscita. Por fim, no capítulo de conclusão, resumo os principais achados da pesquisa e discuto como o acórdão recente referente à CPI da Pandemia se encaixa na jurisprudência do STF sobre criação de CPIs.

2. METODOLOGIA

Partindo da divisão apresentado por Webley (2010), iriei dividir a exposição metodológica em duas partes: a primeira tratará da coleta de material e a segunda, da análise do material. Aliado a cada um desses subcapítulos, haverá outro apresentando o que obtive após a aplicação da metodologia. Começo, no entanto, apresentando as perguntas de pesquisa.

Ou seja, o capítulo será dividido em cinco partes: a primeira apresentará as perguntas de pesquisa; a segunda exporá a metodologia de coleta de material; a terceira resumirá os casos coletados; a quarta explicará a metodologia de análise de material – a Teorização Fundamentada nos Dados; e, por fim, a quinta parte descreverá as categorias conceituais formuladas por meio da metodologia de análise, que irão embasar o desenvolvimento dessa monografia.

2.1. Perguntas de pesquisa

Para guiar o recorte material, esta pesquisa adotou as seguintes perguntas de pesquisa. Como pergunta principal, questionou-se: “Como o STF compreende o direito das minorias parlamentares à criação de CPIs?” Essa pergunta foi formulada partindo do pressuposto de que esse direito existe, após verificar em pesquisa exploratória que o conteúdo desse conceito é que é questionado pela jurisprudência do STF, não seu conteúdo. Como subperguntas de pesquisa, foram elencadas as seguintes:

- i. Para efeito de criação de CPI, o que o STF entende como minoria parlamentar?
- ii. Como o STF lida com a possível contradição entre o direito das minorias à criação de CPIs e o princípio da proporcionalidade das comissões (art. 58, § 1º, CRFB)? São apresentados argumentos sobre o tema? Quais?
- iii. Como o STF lida com a possível contradição entre o direito das minorias à criação de CPIs e a limitação da intervenção jurisdicional em atos *interna corporis*? São apresentados argumentos sobre o tema? Quais?

- iv. Como o STF compreende a manifestação dos direitos das minorias nas CPIs nos atos seguintes à instauração? O direito se limita à instauração?
- v. Como a jurisprudência do STF sobre o tema evoluiu ao longo do tempo?

2.2. Metodologia de coleta de material

Como metodologia de coleta de material, essa pesquisa adotou a análise documental qualitativa (WEBLEY, 2010, p. 938-939). Essa escolha se justifica pelo objetivo da pesquisa, que é o de compreender a evolução da jurisprudência sobre determinado tema e quais são os precedentes já estabelecidos sobre ele. O resultado buscado é mais facilmente obtido por meio da análise das decisões da corte do que por meio de entrevista ou outros métodos empíricos de coleta, já que o texto das decisões é que terão força autoritativa sobre a jurisprudência e os precedentes.

Frente ao recorte temático, os materiais coletados foram decisões do Supremo Tribunal Federal, por meio do buscador fornecido no site do tribunal. A busca pelo termo "CPI" no buscador, em pesquisa realizada em 18.11.2021, retornou 202 acórdãos e 1.661 decisões monocráticas. Em análise preliminar da ementa das decisões, constatei que a maior parte dessas focou em discussões relacionadas aos poderes investigatórios da CPI, tópico que foge do escopo deste trabalho. Em análise dos demais acórdãos, identifiquei que o termo "minorias" seria suficiente para abarcar o conjunto de decisões mais diretamente relacionado ao problema de pesquisa.

A utilização do parâmetro "CPI E minorias" no buscador do Supremo Tribunal Federal, em pesquisa realizada em 18.11.2021, retornou 9 acórdãos e 70 decisões monocráticas. Após análise preliminar dos acórdãos, identifiquei que 2, o RE 633703 e o RE 580252, utilizam os termos "CPI" e "minorias", mas não no contexto aqui estudado de direito da minoria à instauração de CPI – o primeiro trata da Lei da Ficha Limpa e o segundo, de responsabilidade civil do Estado – e, por isso, podem ser excluídos do universo de acórdãos sobre o tema. Os 7 acórdãos restantes foram os seguintes:

Tabela 2 – Universo de casos sobre criação de CPIs

Decisões	Caso
MS 22494	CPI dos Bancos
ADI 1635 MC	Plenário I
MS 24831, MS 24849	CPI dos Bingos
ADI 3619	Plenário II
MS 26441	CPI do Apagão Aéreo
MS 37760 MC-Ref	CPI da Pandemia

Fonte das decisões: buscador de jurisprudência do STF. Termos de busca: "CPI E minoria". Elaboração própria.

A estas decisões foi acrescentada a decisão definitiva de mérito da ADI 1635. Os dois acórdãos referentes à CPI dos Bingos foram virtualmente idênticos. Por isso, essa pesquisa trabalhou apenas o MS 24849, mais longo entre os dois.

Ao longo dessa monografia, para facilitar a leitura, irei me referir às decisões pelo nome apresentado na segunda coluna da Tabela 2. No caso dos MS, adoto como padrão a referência à CPI sobre a qual se discutiu a instauração, utilizando a expressão que o Supremo Tribunal Federal utilizou para se referir a ela. No caso das ADIs, como as normas atacadas eram semelhantes, que atribuíam alguma função ao Plenário no procedimento de instauração das CPIs, adotarei como padrão a referência a "Plenário I" e "Plenário II", seguindo a ordem cronológica de ajuizamento e julgamento das ações.

As decisões apresentadas somam um total de 572 páginas⁸, o que considerarei quantidade razoável para o tempo de duração da presente pesquisa. Com isso, afastei a ideia de abarcar também as decisões monocráticas sobre o tema, o que pode, inclusive, ser desenvolvido em pesquisas futuras.

2.3. A jurisprudência sobre criação de CPI: casos analisados

Antes de discutir a metodologia de análise adotada, irei resumir os fatos e a corrente vencedora de cada caso. Com isso, espera-se que o leitor

⁸ Entre o MS 24831 e o MS 24849, contabilizei apenas o segundo, que é o mais longo entre os dois, porque foram julgados conjuntamente e os acórdãos são em sua maior parte idênticos.

fique mais bem preparado para compreender a explanação das categorias conceituais encontradas por meio da metodologia de análise.

2.3.1. CPI dos Bancos

29 senadores subscreveram requerimento para criação da CPI dos Bancos. O requerimento foi lido e publicado no dia 06.03.1996, como Requerimento nº 198, de 1996. Depois de serem designados 7 dos 13 membros da comissão, foi apresentada questão de ordem requerendo o arquivamento do requerimento, sob a alegação de duas nulidades: 1) a inexistência de fato determinado, requerido pelo art. 58, § 3º, da Constituição, e 2) a não estipulação do "limite das despesas a serem realizadas", requerido pela parte final do § 1º do art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal. Essa questão de ordem foi julgada improcedente pelo Presidente do Senado.

Foi apresentado recurso ao Plenário quanto a essa decisão. O presidente recebeu o recurso e determinou que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) fosse ouvida, por se tratar de matéria que envolve interpretação constitucional. O recurso foi objeto de parecer favorável da CCJ, pelo acolhimento das duas alegações de nulidade e o consequente arquivamento do requerimento. O Plenário aprovou o parecer por 48 votos a 24, com 3 abstenções.

17 senadores impetraram MS para suspender eficácia do Ofício nº SF/359/96, de 21.03.96, dirigido pelo Presidente do Senado Federal ao Senador Esperidião Amin, Presidente da CPI dos Bancos, comunicando o arquivamento do requerimento de criação da CPI dos Bancos. Os impetrantes alegaram ser titulares de direito líquido e certo atribuído às minorias para criar CPI mediante requerimento. Como as exigências previstas na Constituição foram cumpridas e a questão de ordem não teria sido apresentada no prazo adequado, a instalação da CPI seria ato jurídico perfeito, não passível de anulação pelo Plenário.

A maioria dos ministros declarou que o STF só poderia conhecer o pedido quanto aos seus fundamentos constitucionais e, como a decisão atacada tinha dois fundamentos, um constitucional, referente ao fato

determinado, e outro regimental, referente ao limite de despesas, a tutela jurisdicional não teria o condão de reverter o ato impugnado. Sendo a tutela inútil aos impetrantes, a ação não foi conhecida.

2.3.2. Plenário I

Neste caso, o PT, o PC do B, o PDT e o PSB propuseram ação direta de inconstitucionalidade contra o § 4º do artigo 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

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.

(...)

§ 4º. Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação previsto no caput deste artigo. (BRASIL, 1989)

Segundo os requerentes, o dispositivo regimental afrontaria o art. 58, § 3º, da Constituição, porque, estando preenchidos os requisitos constitucionais, a minoria teria direito constitucional à criação de CPI, não sendo possível limitá-lo regimentalmente.

A ação foi julgada improcedente. De acordo com os ministros, a limitação estaria dentro da competência dos regimentos internos e seria necessária para impedir que o direito à criação de CPI fosse abusado ao ponto de obstruir os trabalhos do Parlamento.

2.3.3. CPI dos Bingos

39 senadores subscreveram requerimento para a criação da CPI dos Bingos. O requerimento foi numerado e publicado, e o Presidente do Senado Federal solicitou aos líderes partidários a indicação de senadores para compor a CPI, observada a proporcionalidade partidária. Os líderes do PDT e da Minoria (PFL/PSDB) procederam com essa indicação, mas os líderes do PMDB, do Bloco de Apoio ao Governo (PT/PSB/PTB/PL), do PTB, do PSB e do PPS se abstiveram de indicar parlamentares para compor a comissão.

O senador Arthur Virgílio suscitou questão de ordem requerendo que o Presidente do Senado Federal suprisse a omissão dos líderes partidários, mas o Presidente se recusou a assim fazer, alegando não ter competência para realizar tal ato. O senador recorreu, mas o recurso foi improvido pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Diante desse quadro, diversos senadores impetraram mandado de segurança. Os requerentes alegaram que a existência de uma lacuna regimental – a ausência de previsão expressa atribuindo ao Presidente do Senado Federal a competência de suprir omissão de líderes partidários quanto à indicação de membros de comissão – não poderia justificar a afronta ao direito das minorias à criação de CPI que seria a maioria impedir a instalação da CPI. Por isso, requereram que o Supremo Tribunal Federal determinasse que o Presidente do Senado Federal suprisse a omissão dos líderes.

O mandado de segurança foi concedido. Os ministros reconheceram que o direito à criação de CPI demanda que seja assegurada a efetiva composição da CPI e, em caso de omissão dos líderes partidários, deve o Presidente da casa legislativa proceder à designação dos nomes faltantes.

2.3.4. Plenário II

O PT propôs ação direta de inconstitucionalidade contra os artigos 34, § 1º, e 170, I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo:

Art. 34. § 1º - O requerimento propondo a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito só será submetida à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e deverá indicar, desde logo:

1. a finalidade;
2. o número de membros;
3. o prazo de funcionamento.

(...)

Art. 170 – Será escrito, dependerá de deliberação do Plenário e sofrerá discussão o requerimento que solicite:

I – constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito; (...)
(SÃO PAULO, 1970)

O requerente alega que a norma regimental viola o art. 58, § 3º, da Constituição, porque prevê requisito não previsto pela constituição – a aprovação do Plenário.

A ação foi julgada procedente. Os ministros julgaram que a submissão do requerimento à aprovação do Plenário viola o direito das minorias parlamentares à criação de CPI.

2.3.5. CPI do Apagão Aéreo

O quadro fático deste caso foi bastante semelhante ao da CPI dos Bancos, mas o resultado foi distinto. Foi apresentado requerimento para criação da CPI do Apagão Aéreo, sendo este recebido, numerado e publicado pela Presidência da Câmara dos Deputados. O líder do PT apresentou questão de ordem alegando não terem sido preenchidos alguns dos requisitos para a criação de CPI: a estipulação de fato determinado a ser apurado, a indicação do número de membros que irão compor a comissão e a estipulação de prazo certo. A presidência indeferiu a questão de ordem, mas contra esta foi interposto recurso, que foi aceito pelo Plenário.

Por meio de mandado de segurança, deputados atacaram o ato da Presidência que admitiu o processamento do recurso contra seu indeferimento da questão de ordem. De acordo com os impetrantes, esta decisão violaria o direito das minorias parlamentares à criação de CPI, ao permitir que a maioria decidisse sobre o preenchimento dos requisitos de criação de CPI.

O mandado de segurança foi concedido. O ato atacado foi desconstituído e foi fixado o rito para contestação quanto ao preenchimento dos requisitos de criação de CPI: internamente ao Legislativo, caso o Presidente defira o requerimento de criação de CPI, não é possível reverter essa decisão. Em caso de discordância quanto à decisão do Presidente, tanto a maioria quanto a minoria devem recorrer ao Supremo Tribunal Federal.

2.3.6. CPI da Pandemia

31 senadores subscreveram requerimento para criação da CPI da Pandemia. Decorridos 2 meses desde a apresentação do requerimento, o Presidente do Senado não procedeu nem com o indeferimento do pedido, nem com sua numeração e publicação.

Os impetrantes do mandado de segurança alegam que tal conduta viola o direito das minorias parlamentares à criação de CPI quando preenchidos os requisitos constitucionais. A Presidência do Senado Federal informou que a definição do momento adequado para instalar a investigação parlamentar cabe ao presidente da casa legislativa.

O mandado de segurança foi concedido. A corte novamente se manifestou no sentido de que, preenchidos os requisitos constitucionais, a CPI deve obrigatoriamente ser criada. Nesse sentido, não seria cabível utilizar critérios de conveniência política para determinar o momento de instalação da CPI.

2.4. Metodologia de análise

Como metodologia de análise de dados, essa pesquisa adotou a Teorização Fundamentada em Dados (TFD), também conhecida pelo seu nome em inglês, *Grounded Theory*. Essa metodologia busca desenvolver teoria conforme a pesquisa procede, em vez de testar uma hipótese posta anteriormente (WEBLEY, 2010, p. 943).

A TFD é método de pesquisa qualitativa que busca explicitar as regras metodológicas por meio das quais se produz teoria a partir de dados (CAPPI, 2017, p. 400). Assim, o método segue o padrão natural do aprendizado humano, permitindo que a teoria seja desenvolvida e refinada conforme o pesquisador aprende sobre a matéria (WEBLEY, 2010, p. 944). Esse método consiste na alternância entre a observação dos dados empíricos e a formulação de enunciados teóricos, tornando esses cada vez mais abstratos e constantemente verificando-os por meio da comparação com novos dados observados (CAPPI, 2017, p. 400, 404). É, portanto, um processo circular de contínuo aperfeiçoamento da teoria proposta, sempre embasada nos dados.

O método de TFD é bastante abstrato e pode ser de difícil compreensão. Para tornar a explicação mais concreta, utilizarei como base um excerto do voto do ministro Marco Aurélio no MS 22494. Aplicarei a TFD de modo resumido ao trecho para facilitar a explicação e, ao final, apresentar

as categorias que encontrei analisando os dados. Essa passagem foi escolhida por representar, em um só parágrafo, diversas ideias. Vejamos:⁹

Senhor presidente, do trecho extraído que uma Comissão Parlamentar de Inquérito é instrumental colocado ao alcance não da maioria, que tudo pode a partir do voto, mas, no tocante à instalação, da minoria já que no preceito constitucional cuida-se de requerimento de um terço e não dos restantes dois terços dos membros da Casa. Na espécie dos autos – e devemos ter presente o princípio da realidade – houve o requerimento formulado por um terço. E aí, por isso ou por aquilo tendo em conta as repercussões do tema, o que noticiaram os veículos de comunicação, à época surgiu a toda poderosa maioria, que a pretexto de não contar com verbas suficientes para prover despesas dessa Comissão, a chamada “CPI dos Bancos” – e há verbas para muitas outras coisas -, simplesmente fulminou a Comissão Parlamentar de Inquérito já instaurada. Ora, o Regimento Interno condiciona o alcance do preceito constitucional? É possível a inversão de valores? É possível potencializar-se o Regimento Interno da Casa, colocando-se em plano secundário objetivo maior do § 3º do artigo 58? A prerrogativa não é assegurada à minoria, uma vez que a maioria tudo pode? Não, Senhor Presidente. Não posso, reafirmo, potencializar o Regimento Interno, potencializar o que vejo, de forma desassombrada, como um simples pretexto, a inexistência de recursos, e simplesmente dizer da ineficácia do que se contém no § 3º, do artigo 58 da Constituição Federal.

A TFD tem três etapas. Na primeira etapa, os documentos são analisados em busca de categorias conceituais (WEBLEY, 2010, p. 944). O objetivo é encontrar conceitos o mais próximo possível aos dados empíricos (CAPPI, 2017, p. 406). No trecho-exemplo, por exemplo, poderiam ser

⁹ MA: MS 22494, p. 431-432.

encontradas as seguintes categorias, cada uma sinalizada por uma cor e a seguir explicada:

Figura 1 - Exemplo de aplicação da Teorização Fundamentada nos Dados a acórdão sobre criação de CPI

Categorias	Texto
Minoria e CPI	Senhor presidente, do trecho extraído que uma Comissão Parlamentar de Inquérito é instrumental colocado ao alcance não da maioria, que tudo pode a partir do voto, mas, no tocante à instalação, da minoria já que no preceito constitucional cuida-se de requerimento de um terço e não dos restantes dois terços dos membros da Casa. Na espécie dos autos – e
CPI dos Bancos	deveremos ter presente o princípio da realidade – houve o requerimento formulado por um terço. E aí, por isso ou por aquilo tendo em conta as repercussões do tema, o que noticiaram os veículos de comunicação, à época surgiu a toda poderosa maioria, que a pretexto de não contar com
Requisito de indicação de despesas/ discordância quanto ao preenchimento dos requisitos	verbas suficientes para prover despesas dessa Comissão, a chamada “CPI dos Bancos” – e há verbas para muitas outras coisas -, simplesmente fulminou a Comissão Parlamentar de Inquérito já instaurada. Ora, o Regimento Interno condiciona o alcance do preceito constitucional? É possível a inversão de valores? É possível potencializar-se o Regimento Interno da Casa, colocando-se em plano secundário objetivo maior do § 3º do artigo 58? A prerrogativa não é assegurada à minoria, uma vez que a
Regimentos internos e criação de CPIs	maioria tudo pode? Não, Senhor Presidente. Não posso, reafirmo, potencializar o Regimento Interno, potencializar o que vejo, de forma desassomburada, como um simples pretexto, a inexistência de recursos, e simplesmente dizer da ineficácia do que se contém no § 3º, do artigo 58 da Constituição Federal.

Fonte do texto: MS 22494, p. 431-432. Elaboração própria.

Nos trechos destacados em vermelhos, encontramos uma forte relação entre o conceito de minoria e a prerrogativa de instalação de CPI, o que poderia ser compreendido como parte do conceito de titularidade do direito à CPI: a minoria seria titular dessa prerrogativa. No trecho em roxo, temos informações sobre o caso discutido, o Caso da CPI dos Bancos, podendo ser organizado junto ao conceito desse próprio caso, para explicar o que ocorreu nele. No trecho verde, se discute o requisito de indicação do limite de despesas a serem realizadas para criação de CPI, então as informações ali fornecidas podem ser associadas ao conceito desse requisito. Por fim, o trecho em azul apresenta questionamento sobre a relação dos regimentos internos e a Constituição, então pode ser incorporado em categoria que busca explicar o papel de cada uma dessas normas na regulamentação das CPIs.

Nessa primeira fase de codificação, denominada codificação aberta, qualquer dado observado é passível de codificação. Não é necessário que todas as categorias inicialmente formuladas sejam incorporadas à codificação final, mas é importante que não se presuma antecipadamente qual será a relevância analítica de determinada categoria. Após a codificação de todos os dados, os conceitos são reunidos em categorias e subcategorias mais abrangentes. (CAPPI, 2017, 406-407).

O conceito proposto para o trecho vermelho, por exemplo, poderia formar uma categoria sobre a titularidade do direito à CPI, ao se notar que, no conjunto restante dos dados, esse conceito apareceu com bastante frequência. O trecho roxo formaria categoria acerca do Caso da CPI dos Bancos, junto de outros dados que trataram dessa matéria. O trecho verde, sobre o requisito do limite de gastos, seria parte de uma subcategoria: esse requisito seria apenas um entre outros para a criação de CPI. Por fim, o conceito azul, referente ao papel dos Regimentos Internos, contextualizado dentro do conjunto completo dos dados, pode ser reformulado para melhor descrever uma discussão recorrente nos acórdãos: a constitucionalidade de criação de novos requisitos para criação de CPI por meio de regimento interno.

Esse processo de codificação de conceitos e reunião de conceitos em categorias e subcategorias é permanente. Conforme é observado um conjunto maior de dados, os conceitos previamente codificados podem ser reformulados de modo a melhor explicar o que é visto e integrar uma categoria ou subcategoria mais abrangente. O trecho verde, por exemplo, dentro do contexto maior do conjunto de dados, pode passar a ser compreendido como um excerto que trata não só do requisito de limite de despesas, mas também como um excerto que descreve o processo de contestação quanto ao preenchimento dos requisitos. Esse conceito, inicialmente não tão claro, torna-se mais facilmente perceptível após a observação e codificação de outros trechos que tratem desse conceito de maneira mais explícita. Com isso, destaco também que divisão do texto apresentada foi realizada com o objetivo de ser didática. Em diversas situações, não haverá uma divisão estanque do texto, afinal, o que é

categorizado e conceitualizado não são as palavras, mas o significado dessas, que, por sua vez, podem se encaixar em mais de um conceito ou categoria – como é o caso de do trecho verde.

A segunda etapa de codificação é a codificação axial, que busca estabelecer conexões entre as categorias formuladas. Para confirmar essas conexões, é necessário que se retorne aos dados, o que, por sua vez, pode ensejar uma nova reformulação dos conceitos e das categorias utilizadas. (CAPPI, 2017, p. 407).

No caso, a categoria vermelha, sobre a titularidade do direito à CPI, aparece para auxiliar na interpretação das demais categorias, posto que essas devem levar em conta o jogo de forças entre a maioria parlamentar e a minoria, titular de tal prerrogativa. A categoria roxa, sobre a CPI dos Bancos, contextualiza os exemplos fornecidos para explicar as demais categorias. A primeira categoria verde, sobre o requisito de limitação de despesas, tem de ser compreendida pelas conclusões da categoria azul, que trata da constitucionalidade dos requisitos regimentais de criação de CPI. Além disso, ela tem forte ligação com a categoria roxa, que trata da CPI dos Bancos, já que esse foi o único caso em que o requisito do limite das despesas foi apresentado. A segunda categoria proposta para o trecho em verde, sobre a contestação quanto ao correto preenchimento dos requisitos para criação de CPI, é também dependente da categoria azul, sobre a constitucionalidade dos requisitos regimentais, já que, antes de se verificar se os requisitos foram preenchidos, é necessário compreender quais requisitos são válidos e quais não são. Todas essas articulações, destaca-se, tem de ser confirmadas por meio do retorno aos dados. Feito isso, conceitos e categorias podem novamente ser reformulados.

Por fim, há a codificação seletiva, em que se busca a integração das categorias e suas relações em uma narrativa teórica central, explicando as categorias a partir dessa. Reduz-se, então, a quantidade de categorias, tendo essas, no entanto, conteúdo mais denso. (CAPPI, 2017, p. 407-408).

O resultado dessa fase de codificação será apresentado no tópico seguinte, após os demais esclarecimentos metodológicos. O eixo central

adotado foi o do direito à criação de CPI. Informações específicas sobre os casos, que inicialmente poderiam ser abordadas como categorias próprias, diante do eixo central escolhido passaram a ser incorporadas às demais categorias, para melhor explicar os conceitos ali apresentados. Tal decisão foi tomada com base no entendimento de que essas categorias não auxiliariam na explicação das CPIs em abstrato, objetivo dessa pesquisa, mas sim apenas na explicação do caso isolado. As informações contidas no trecho roxo, por exemplo, poderiam ser utilizadas para contextualizar as informações apresentadas no trecho verde, sobre o requisito de indicação do limite das despesas a serem realizadas. Como categoria isolada, no entanto, pouco contribuiriam para a teoria proposta.

O procedimento da Teorização Fundamentada nos dados é repetido até o momento em que se atinge a saturação, compreendida como o momento em que novas observações apenas acrescentam exemplos às categorias já existentes, sem necessidade de alterá-las, estando a teoria, portanto, estabilizada. (CAPPI, 2017, p. 405-408). Em que pese a apresentação da codificação em fases, a codificação não é linear e seus passos estão ligados aos conhecimentos e experiências prévias do pesquisador (CAPPI, 2017, p. 408). Quanto mais familiarizado o pesquisador estiver com o material e a metodologia, mais fácil pode ser atingir a saturação teórica.

Por fim, destaco que a teoria ao final produzida é essencialmente empírica, representando uma abstração ou generalização dos dados. A TFD é uma ferramenta criativa que depende de quem a aplica e, dessa forma, mesmo que lendo o mesmo material, pesquisadores diferentes poderão encontrar e propor categorias e conceitos diferentes. O que a metodologia busca garantir é o caráter empírico da teorização e, partindo desse ponto comum, pressupõe-se que pesquisadores que aplicarem a metodologia não obterão resultados tão dispares. Não há, no entanto, uma única resposta certa esperando ao final do arco-íris aqueles que aplicarem a TFD adequadamente. Outros pesquisadores podem e devem encontrar categorias que irão complementar e ajudar a explicar as categorias propostas nesta monografia, contribuindo com o aprofundamento dos estudos sobre comissões parlamentares de inquérito.

2.5. Categorias conceituais encontradas

O eixo central da explicação será o direito à criação de CPI. O reconhecimento desse como decorrente do dever de fiscalização do Legislativo e a atribuição de sua titularidade às minorias parlamentares estabelecem as bases para a construção das demais categorias. As categorias-macro são duas: a primeira referente à criação de CPI; e a segunda, ao requerimento, mediante o qual a criação de CPI se dá.

Quanto à criação de CPI, é feita sistematização sobre as fases do procedimento de criação de CPI, que é dividido em duas subcategorias, o procedimento de criação de CPI em sentido estrito e o procedimento de instalação de CPI. Quanto ao requerimento, também é feita a divisão em duas subcategorias. A primeira diz respeito aos requisitos infraconstitucionais. É narrado o desenvolvimento da jurisprudência acerca do tema, que passou a reconhecer a taxatividade desses requisitos. A segunda subcategoria diz respeito ao procedimento de verificação do preenchimento dos requisitos para criação de CPI. Nesse tópico, também houve mudança significativa ao longo do tempo.

Para expor essas categorias, farei extenso uso de notas de rodapé, de modo a indicar exemplos quanto às categorias apresentadas. As referências seguem um de dois padrões. Caso o ministro tenha se manifestado em um mesmo sentido em mais de um acórdão:

[Iniciais do ministro]: [identificação do acórdão 1], p. [nº da página em que consta o trecho citado]; [identificação do acórdão 2], p. [nº da página em que consta o trecho citado]; [identificação do acórdão 3], p. [nº da página em que consta o trecho citado] (...)

Ou, caso faça referência a manifestações de diversos ministros em um mesmo acórdão, da seguinte maneira:

[identificação do acórdão]: [iniciais do ministro 1], p. [nº da página em que consta o trecho citado]; [iniciais do ministro 2], p. [nº da página em que consta o trecho citado]; [iniciais do ministro 3], p. [nº da página em que consta o trecho citado] (...)

A identificação do acórdão é feita pela classe processual e número da ação, conforme listados na Tabela 2.

Ressalto que utilizei o MS 24849 como acórdão padrão para fazer referência a votos proferidos no caso da CPI dos Bingos. Além disso, diferencio a medida complementar e o julgamento de mérito da ADI 1635 acrescentando "MC" ao final a identificação do acórdão da medida cautelar.

Quanto às iniciais, os padrões adotados foram os seguintes:

Tabela 3 – Padrões de iniciais dos ministros do STF para exposição das categorias obtidas por meio da TFD

Iniciais	Nome do/a ministro/a
MC	Mauricio Correa
CM	Celso de Mello
MA	Marco Aurélio
OG	Octavio Gallotti
SS	Sydney Sanches
NS	Néri Silveira
SP	Sepúlveda Pertence
IG	Ilmar Galvão
CV	Carlos Velloso
FR	Francisco Rezek
NJ	Nelson Jobim
EGrau	Eros Grau
EGracie	Ellen Gracie
GM	Gilmar Mendes
CP	Cezar Peluso
CB	Carlos Britto
JB	Joaquim Barbosa
RL	Ricardo Lewandowski
CL	Cármem Lúcia
RB	Roberto Barroso
NM	Nunes Marques

Fonte: elaboração própria.

Como Eros Grau e Ellen Gracie têm as mesmas iniciais, adotei como padrão escrever por extenso o sobrenome do ministro ou da ministra. Não foi feita citação a trecho de voto dos ministros Moreira Alves, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin e Alexandre de Moraes ou da ministra Rosa Weber e, por isso, eles não foram incluídos na tabela.

Em casos em que o voto de mais de um ministro foi citado, para facilitar a visualização, deixei as iniciais em negrito.

3. DIREITO À CRIAÇÃO DE CPI MEDIANTE REQUERIMENTO

As comissões parlamentares de inquérito serão criadas mediante requerimento (art. 58, § 3º, da Constituição). Extrai-se desse comando constitucional um direito, e o conceito de direito à criação de comissão parlamentar de inquérito (CPI) é que embasa toda a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da criação de CPIs. Essa foi a categoria conceitual mais frequentemente encontrada e é ela que explica as demais categorias, já que foi o principal critério aplicado pelos ministros para decidir cada um dos casos.

O raciocínio por trás desse direito é bastante simples. Além das funções legislativa e representativa, ao Legislativo também foi atribuída a função de fiscalizar.¹⁰ Para fiscalizar, o instrumento mais eficaz seria o inquérito parlamentar, que é operacionalizado por meio de comissão. O direito à CPI, portanto, é a garantia de que os membros do Legislativo poderão utilizar essa ferramenta para cumprir seu papel.

Esse direito à criação de CPI foi atribuído às minorias parlamentares.¹¹ Isso foi assim idealizado porque, frequentemente, a fiscalização é contra-majoritária. Quando se busca investigar atos do Executivo federal, por exemplo, os parlamentares que apoiam o Governo podem atuar para impedir que a fiscalização ocorra. Fatos diferentes encontrarão grupos políticos diversos interessados em obstruir sua investigação. Por isso, e para assegurar que o dever de fiscalização será cumprido, foi atribuído o direito à

¹⁰ **CM:** MS 22494, p. 407-410; ADI 1635, p. 193-194, 196-198, 202; MS 24849, p. 1361, 1377, 1383, 1385-1388, 1393, 1403, 1406-1407, 1462; ADI 3619, p. 167-172; MS 26441, p. 364, 393. **GM:** MS 24849, p. 1479. **NS:** ADI 1635, p. 217. **RL:** ADI 3619, p. 140. **JB:** ADI 3619, p. 143. **JB:** ADI 3619, p. 143; MS 26441, p. 413. **JB:** ADI 3619, p. 144; MS 26441, p. 416. **CB:** ADI 3619, p. 146-147. **EGracie:** MS 26441, p. 427. **RB:** MS 37760 MC-Ref, p. 27.

¹¹ **MC:** MS 22494, p. 397. **CM:** MS 22494, p. 409-413, 422; ADI 1635, p. 196, 198-199, 204; MS 24849, p. 1355, 1363, 1393-1394, 1396-1397, 1399, 1401, 1403-1404, 1406-1407, 1411-1414, 1436; ADI 3619, p. 173-175; MS 26441, p. 329-330, 332, 334-335, 343, 347, 350, 353-355, 359-360, 364-365, 395-400. **MA:** MS 22494, p. 430-431; ADI 1635 MC, p. 238; ADI 1635, p. 183, 191; ADI 3619, p. 157-158; MS 26441, p. 403. **SP:** MS 22494, p. 441; ADI 1635 MC, p. 240-241; ADI 1635, p. 214; MS 24849, p. 1496-4928; ADI 3619, p. 149-150; MS 26441, p. 405, 424-425. **NS:** ADI 1635 MC, p. 242; ADI 1635, p. 218. **CV:** ADI 1635 MC, p. 254; MS 24849, p. 1493-1494. **JB:** MS 24849, p. 1465-1469; ADI 3619, p. 143; MS 26441, p. 411-413, 415-416. **CB:** MS 24849, p. 1471; ADI 3619, p. 146; MS 26441, p. 417-418. **CP:** MS 24849, p. 1474-1476; MS 26441, p. 419-420. **GM:** MS 24849, p. 1478-1483, 1485-1488, 1491; ADI 3619, p. 155; MS 26441, p. 421-422; MS 37760 MC-Ref, p.40. **CL:** ADI 3619, p. 138. **RL:** ADI 3619, p. 142; MS 26441, p. 408. **EG:** ADI 3619, p. 151. **RB:** MS 37760 MC-Ref, p. 10-11, 13, 15, 19-21, 23, 26-27.

CPI não à maioria, como é regra no parlamento, mas à minoria qualificada de 1/3. Com isso, o direito desses grupos minoritários de se oporem aos grupos majoritários também seria garantido.¹²

Em cada um dos casos, os ministros discutiram como esses fundamentos teóricos do direito à criação de CPI deveriam ser aplicados para estabelecer como o procedimento de criação de CPI deve ocorrer e o que deve constar no requerimento de criação de CPI. Essas são as duas categorias que ajudarão a explicar o direito à criação de CPI.

3.1. Criação de CPI

Existe um direito à criação de CPI. Esse direito decorre do papel de fiscalização do Legislativo e foi atribuído às minorias parlamentares. Mas como se cria uma CPI? O que é criar uma CPI? A Constituição responde apenas que as CPIs serão criadas mediante requerimento. Isso diz muito pouco. Como exatamente o requerimento cria a CPI? A CPI é criada automaticamente quando o requerimento atinge o número de subscrições necessárias? Ou esse requerimento deve ser protocolado junto a algum órgão? Se a resposta correta for a segunda, a qual órgão? O requerimento deve ser publicizado? Se sim, por quem e de que maneira? Além do número de assinaturas, o requerimento tem outros requisitos – esses precisam ser verificados por alguém além dos subscritores do requerimento? Se sim, quem e como? E o que conclui a criação? Basta a CPI existir no mundo jurídico ou ela deve ser consolidada por meio da indicação dos parlamentares que a irão compor, da eleição de seu presidente e/ou de seu relator, ou de algum outro ato?

Amparados na compreensão do direito à criação de CPI, os ministros buscaram preencher essas lacunas. Este capítulo se dedica a demonstrar como isso foi feito. Para isso, serão apresentadas três subcategorias.

¹² **CM:** MS 22494, p. 411-412, 422-423; ADI 1635, p. 202; MS 24849, p. 1347, 1361-1363, 1383, 1393-1395, 1399-1403, 1407; ADI 3619, p. 173-175, 178; MS 26441, p. 344, 394-395, 397-398, 401. **SP:** ADI 1635 MC, p. 240. **JB:** MS 24849, p. 1465; ADI 3619, p. 146. **CP:** MS 24849, p. 1475-1477. **GM:** MS 24849, p. 1481-1482. **RL:** ADI 3619, p. 142. **CB:** ADI 3619, p. 146-147; MS 26441, p. 418. **RB:** MS 37760 MC-Ref, p. 12-13.

A primeira subcategoria diz respeito às fases do procedimento de criação de CPI em sentido estrito. Serão apresentadas as fases existentes – requerimento, verificação e publicação – e as fases invalidadas pelos ministros – aprovação e homologação. A segunda subcategoria discutirá o procedimento de instalação de CPI. Para garantir a eficácia do direito à criação de CPI, foi reconhecido direito também à instalação dessa, como será explicado em tal tópico. Por fim, a terceira subcategoria discorrerá sobre a contagem de prazo de CPI. Foi controverso qual ato deveria contar como termo inicial e esta categoria irá expor essa discussão.

Essa categoria cumpre duas funções principais. Primeiramente, a categoria é responsável por garantir a eficácia do direito à criação de CPI, já que define exatamente quais atos podem ser exigidos pela minoria, titular do direito à CPI. Em segundo lugar, ela estabelece o limite formal de intervenção do Judiciário na garantia do direito à CPI. Isso porque, afinal, o que a Constituição assegura é a *criação* de CPI mediante requerimento de 1/3 dos parlamentares da Casa Legislativa, não o funcionamento da comissão segundo a vontade daqueles que subscreveram tal pedido nem um determinado resultado concreto, como destacou o ministro Eros Grau. De outro modo, o Judiciário passaria a ter de arbitrar todas as decisões tomadas pela CPI.

3.1.1. Procedimento de criação de CPI em sentido estrito

O procedimento de criação de CPI em sentido estrito teria três fases. Na primeira, o requerimento é apresentado à Presidência da casa legislativa para que ela verifique se o requerimento cumpriu seus requisitos. Na segunda, os requisitos são verificados. Se a Presidência entender que os requisitos foram cumpridos, conclui-se a criação em sentido estrito com a numeração e publicação do requerimento.

Há alguma discordância terminológica entre os ministros. Alguns apenas se referem a esses três passos como uma única fase de “criação”¹³

¹³ JB: MS 24849, p. 1446.

ou de “requerimento”¹⁴. Já o ministro Cezar Peluso a divide em duas fases¹⁵, “apresentação de requerimento” e “recepção”. Mas há consenso, independentemente da nomenclatura que utilizam, que esses três passos terão de ser seguidos: o requerimento deve ser apresentado, verificado e, depois, numerado e publicado.

Não constatei qualquer discussão quanto à apresentação do requerimento de CPI no material coletado. Em ambos os casos, seu funcionamento seria o mesmo que o de apresentação de qualquer outro requerimento (RICD, Art. 114 e ss.; RISF, Art. 214 e ss.). Quanto à etapa de numeração e publicação, também não houve controvérsia, seguindo essa fase os trâmites burocráticos padrão (RICD, Arts. 137 e 138; RISF, Arts. 246, 249 e 250). Já a verificação foi contestada na CPI dos Bancos e na CPI do Apagão Aéreo. Em decorrência da maior complexidade dessa fase, ela será discutida em categoria própria, no tópico 2.1.3.

Quanto ao procedimento de criação de CPI em sentido estrito, a maior controvérsia foi sobre o papel que as maiorias teriam – ou poderiam ter – nesse procedimento. Seria possível acrescentar uma quarta fase, de aprovação, em que o Plenário teria de cancelar a criação de CPI? Ou, atribuindo menor discricionariedade à maioria, atribuir ao Plenário a competência de homologar o deferimento da Presidência quanto ao requerimento ou substituir esta na avaliação dos requisitos para criação de CPI? Essas questões foram discutidas no julgamento do Caso da CPI dos Bingos e no Caso Plenário II.¹⁶ Em ambas as hipóteses, os ministros responderam que não.

Iniciemos a discussão tratando da possibilidade de atribuir à maioria o papel de aprovar o requerimento de CPI. Essa foi a questão discutida no caso Plenário II. Para discorrer sobre isso, o ministro Sepúlveda Pertence trouxe do direito comparado distinção quanto à extensão do direito das minorias no

¹⁴ MS 24849: CB, p. 1447; MA, p.1454-1455.

¹⁵ CP: MS 24849, p. 1450.

¹⁶ No Caso Plenário I, a discussão referente ao Plenário foi outra. Em que pese tenha ali ocorrido discussão sobre dispositivo que atribuía maiores poderes ao Plenário, a discussão não tratou das fases de criação de CPI, mas sim da possibilidade de se limitar a 5 o número de CPIs concomitantes. O fato de que a maioria poderia aprovar resolução que permitisse a criação de CPIs além desse limite não foi discutido a fundo.

procedimento de criação de CPI. De acordo com o ministro, citando Schneider¹⁷, os direitos de informação da minoria seriam ou relativos – quando dependem da aprovação da maioria – ou absolutos – quando não dependem da aprovação da maioria.¹⁸ Esses tipos seriam encontrados em dois modelos paradigmáticos: o alemão e o italiano.¹⁹ No modelo alemão, o direito à CPI seria direito absoluto da minoria.²⁰ Essa construção viria desde a Constituição de Weimar.²¹ No modelo italiano, o direito à CPI seria direito relativo.²² Portanto, o direito à CPI seria do Parlamento, não da minoria²³. A minoria teria apenas a prerrogativa de propor a deliberação acerca da criação de CPI – a efetiva criação dependeria da maioria.

No Brasil, a criação de CPI configura direito absoluto da maioria desde o seu surgimento, na Constituição de 1934,^{24, 25} a qual se inspirou na Constituição de Weimar em diversos pontos, e a adoção do modelo absoluto de direito à CPI teria sido um deles.^{26, 27} Em todas as constituições posteriores, com exceção da de 1937, esse modelo foi continuado (vide Tabela 1, na introdução).²⁸

Na Constituição de 1969, entretanto, houve o esvaziamento desse direito por meio do acréscimo de regra que vedava o funcionamento de mais de 5 CPIs simultaneamente, salvo mediante deliberação da maioria da Casa

¹⁷ O ministro cita o autor apenas pelo sobrenome.

¹⁸ SP: MS 24849, p. 1496.

¹⁹ SP: MS 24849, p. 1496; ADI 3619, p. 148.

²⁰ SP: ADI 1635 MC, p. 241; MS 24849, p. 1496; ADI 3619, p. 188-189.

²¹ SP: MS 24849, p. 1496.

²² SP: MS 24849, p. 1496; ADI 3619, p. 148, 188.

²³ SP: ADI 3619, p. 188.

²⁴ **CM:** MS 22494, p. 408; MS 24849, p. 1387; ADI 3619, p. 168-170, 175. **SP:** MS 24849, p. 1497.

²⁵ Convém destacar que, no Brasil, há também direitos de informação relativos. O ministro Sepúlveda Pertence cita como exemplo a convocação de Ministro de Estado, que depender de deliberação do Congresso Nacional [MS 24849, p. 1496].

²⁶ **SP:** MS 24849, p. 1497. **CM:** MS 24849, p. 1387; ADI 3619, p. 168-169.

²⁷ O ministro Celso de Mello citou versão traduzida do art. 34 da Constituição de Weimar, referente ao poder de fiscalização do parlamento: "O Reichstag tem o direito e, se o requer uma quinta parte de seus membros, o dever de instituir comissão de investigação. Estas comissões examinam em sessão pública as provas que elas mesmas, ou quem tenha apresentado a acusação, consideram necessárias." [ADI 3619, p. 169]. Nessa redação, a tese de que o Parlamento como um todo tem a função de investigar e a prerrogativa de criar CPI é assegurada às minorias é ainda mais clara: em tal artigo, dispõe-se na primeira parte que o direito de instituir CPI é do Parlamento como um todo; frente a provocação de minoria qualificada, é dever do Parlamento constituir CPI.

²⁸ SP: MS 24849, p. 1497; ADI 3619, p. 190.

Legislativa.²⁹ Ou seja, estando em funcionamento menos de 5 CPIs, no regime instituído pela Constituição de 1969, o direito à CPI seria absoluto. Estando em funcionamento pelo menos 5 CPIs, o direito seria relativo. Tal limitação desapareceu na Constituição de 1988, mas permanece no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.³⁰ Constitucionalmente, no entanto, o direito à criação de CPI permaneceria absoluto. Assim, não seria permitido o acréscimo da fase de aprovação do requerimento.

No Caso Plenário II, dois ministros discordaram da qualificação do direito das minorias à criação de CPI como absoluto. O ministro Marco Aurélio declarou distinguir o requerimento do ato criativo e, com isso, entendeu ser constitucional a previsão de necessidade de aprovação do requerimento pelo Plenário para que as CPIs sejam criadas.³¹ Já o ministro Carlos Britto propôs um meio termo. Segundo ele, a redação do art. 58, § 3º, da Constituição permitiria distinguir entre requerimento e ato de criação – “[...] serão criadas [...] mediante requerimento [...]”. Desse modo, haveria espaço para as Casas Legislativas apreciarem formalmente o requerimento³². Nesse caso, no entanto, a discricionariedade do plenário seria restrita, cabendo à maioria verificar se os requisitos foram preenchidos, não se seria politicamente conveniente instaurar aquele procedimento.

Entretanto, ao perceber que se encontrava na corrente minoritária, o ministro Carlos Britto abandonou essa proposta. A ideia de uma fase de homologação do requerimento pelo Plenário, portanto, também foi rechaçada. Ao final, concluiu-se que a maioria não poderia aumentar seu papel no procedimento de criação de CPI em sentido estrito instituindo fases que não estivessem pressupostas na previsão constitucional de criação de CPI mediante requerimento, isto é, a apresentação deste, sua verificação e sua publicização.

Por fim, no caso da CPI da Pandemia, também se discutiu a possibilidade de ser acrescentada uma nova fase ao procedimento de criação

²⁹ SP: MS 24849, p. 1497.

³⁰ SP: MS 24849, p. 1497.

³¹ MA: MS 3619, p. 157-158.

³² CB: ADI 3619, p. 148, 159-163.

de CPI em sentido estrito. A apreciação do requerimento pela Presidência da Casa Legislativa seria dividida em duas etapas: primeiro, o Presidente verificaria se o requerimento cumpriu seus requisitos, depois se a criação da CPI seria politicamente conveniente naquele momento. O ministro Nunes Marques foi o único a concordar com essa possibilidade.³³ De acordo com o ministro, essa interpretação seria amparada pelo princípio da Separação de Poderes (art. 2º da Constituição), que estabelecería um sistema de freios e contrapesos. A maioria da Corte, no entanto, seguiu o voto do ministro-relator Luís Roberto Barroso³⁴, que, embasado na jurisprudência da Corte, declarou não caber nem à Presidência nem ao Plenário qualquer juízo discricionário sobre a criação da CPI.³⁵ A prerrogativa de decidir sobre a conveniência política de determinada CPI seria da minoria.

3.1.2. Procedimento de instalação de CPI

O procedimento de instalação de CPI ocorreria após o procedimento de criação de CPI em sentido estrito. Segundo o ministro Eros Grau, em manifestação apresentada no Caso da CPI dos Bingos e repetida no Plenário II, a instalação seria procedimento distinto da criação, mas seria pressuposta por essa. Outros, como os ministros Joaquim Barbosa³⁶ e Marco Aurélio³⁷, a consideram uma fase de “aperfeiçoamento” da fase de criação. Independentemente da concepção ideológica adotada, nenhum ministro se opôs à tese de que tanto o procedimento de criação em sentido estrito quanto o de instalação fazem parte do direito à criação de CPI.

Quanto às fases do procedimento de instalação de CPI, na discussão encontrada no Caso da CPI dos Bingos, há consenso quanto à existência da fase de indicação dos membros que irão compor a comissão, mas não quanto

³³ NM: MS 37760 MC-Ref, p. 33-36.

³⁴ O voto do ministro Luís Roberto Barroso foi seguido pelos ministros Luiz Fux, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Edson Fachin e Alexandre de Moraes e pelas ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber. O ministro Marco Aurélio dissentiu por considerar inaceitável a submissão de medida cautelar em mandado de segurança a referendo do Plenário, o que, segundo o ministro, só deveria ser feito após interposição de agravo por parte dos impetrados. Quanto a este argumento, o ministro Roberto Barroso esclareceu que submeteu a decisão a referendo por entender que questões institucionalmente relevantes devem ser decididas colegiadamente.

³⁵ RB: MS 37760 MC-Ref, p. 17-29.

³⁶ JB: MS 24849, p. 1445

³⁷ MA: MS 24849, p. 1455

às fases seguintes. Carlos Britto e Cezar Peluso propõem um passo seguinte de “ato formal de criação”, após a indicação dos membros.³⁸ Carlos Britto ainda propõe um “ato formal de instalação”, mas não esclarece no que consistiria esse ato.³⁹ Há dúvida, portanto, sobre o que exatamente compõe a instalação. A ambiguidade quanto a seu termo final é relevante porque, quando a fase de instalação se encerra, a fase de funcionamento inicia e o direito à CPI não mais protege as minorias da vontade da maioria.

Observando o procedimento de instalação das comissões permanentes, podemos melhor entender os passos que seriam esperados para que uma comissão fosse instalada, mas que não foram apresentadas pelos ministros.⁴⁰ Na Câmara dos Deputados, há uma primeira etapa de fixação do número de membros efetivos da comissão (RICD, art. 25). No SF, o número de membros de cada comissão é estabelecido pelo regimento (RISF, art. 77). Em seguida, há a distribuição das vagas, conforme o princípio da proporcionalidade partidária (RICD, arts. 26 e 27; RISF, art. 79) e a indicação dos nomes dos membros que irão compor cada comissão (RICD, art. 28; RISF, arts. 78 e 80). Após a indicação dos membros da comissão, é publicada a composição completa da comissão (RICD, art. 28, §2º; RISF, art. 78) e eleita a Mesa Diretora de cada comissão (RICD, art. 39; RISF, art. 88). Com a Mesa Diretora eleita, as comissões iniciam seus trabalhos usuais, do que se pode depreender que após a eleição é que seria iniciada a fase de funcionamento. As fases do procedimento de instalação das CPIs permanentes, portanto, são: a fixação do número de membros, a distribuição das vagas entre os partidos, a indicação dos membros, a publicação da composição e a eleição da Mesa Diretora. Utilizando essa divisão teórica, podemos entender melhor o que foi discutido nos acórdãos analisados.

Todos os regimentos internos estabelecem que o requerimento deve fixar o número de membros que irão compor a CPI – por isso, a fase de fixação do número de membros será abordada na categoria referente aos

³⁸ MS 24849: **CB**, p. 1447; **CP**, p. 1450.

³⁹ CP: MS 24849, p. 1447.

⁴⁰ O estudo da criação das comissões permanentes não nos é pertinente e por isso não foi apresentada no tópico anterior porque essas comissões são criadas pelos próprios regimentos (RICD, art. 32; RISF, art. 72), não sendo, portanto, análogo ao que ocorre com as CPIs.

requisitos infraconstitucionais. As fases de distribuição de vagas, indicação dos membros e publicação da composição foram alvo de controvérsia na CPI dos Bingos. Como não se discutiu os atos posteriores a essas fases, há dúvida acerca da possibilidade de o Supremo Tribunal Federal intervir para garantir que a Mesa Diretora seja eleita – o que seria a fase restante.

Na CPI dos Bingos, a CPI foi criada, seu nº de membros foi fixado e as vagas foram distribuídas, mas nem todos os líderes partidários procederam com a indicação. Debateu-se, então, se o Supremo Tribunal Federal poderia prover tutela obrigando o Presidente do Senado Federal a realizar a indicação dos membros restantes.

Essa discussão trouxe duas grandes questões. A primeira diz respeito ao princípio da proporcionalidade partidária na constituição das comissões, assegurado pelo art. 58, § 1º, da Constituição e reafirmado pelos regimentos internos. Os ministros unanimemente declararam que, ao deixar de cumprir seu dever de indicar membro da CPI, os líderes partidários abdicaram de seu direito de serem proporcionalmente representados na comissão. Esse entendimento derivaria do qualificador “tanto quanto possível” presente no referido artigo constitucional, que não impediria a criação de comissões que não seguissem tal critério. Com isso, diante de omissão dos líderes, a distribuição de vagas poderia ser refeita, sem seguir o princípio da proporcionalidade partidária.

A segunda questão diz respeito ao papel da Presidência na instalação de CPI. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que, se determinada liderança deixar de comunicar os nomes dos membros que irão compor a comissão, o Presidente fará de ofício essa designação (art. 28, § 1º; art. 45, § 3º). Não há, no entanto, dispositivo análogo no Regimento Interno do Senado Federal. Teria então o Presidente do Senado Federal poder para realizar tais indicações frente às omissões dos líderes? Os ministros acordaram que sim, pois a Mesa Diretora teria o dever de agir para que a CPI fosse instalada.

Foi vencido o ministro Eros Grau, que, no Caso da CPI dos Bingos, defendeu que a atuação do Presidente seria irrelevante para a instalação da

CPI.⁴¹ Para o ministro, se os líderes partidários fossem omissos, bastaria que os membros indicados se reunissem, realizassem eleição e iniciassem os trabalhos da CPI. Não haveria a necessidade, portanto, da indicação dos membros restantes da comissão, nem a publicação de ato com a composição completa da CPI. A instalação dependeria tão somente dos indicados, sendo desnecessário, portanto, que o Presidente do Senado Federal fosse obrigado a agir em um ou outro sentido.

3.2. Requerimento

Existe um direito das minorias à CPI fundamentado no dever de fiscalização e no direito de oposição. Este direito, segundo o art. 58, § 3º, da Constituição, é exercido mediante requerimento. O que exatamente deve constar neste documento? Esta segunda categoria busca responder essa indagação. Antes de adentrar as discussões que compõe a categoria, passo a fazer breve reconstituição dos requisitos constitucionais e infraconstitucionais para criação de CPI.

A Constituição estabelece, em seu art. 58, § 3º, que as comissões parlamentares de inquérito serão criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa em que se deseja criar a comissão, para a apuração de fato determinado e por prazo certo. A Lei 1.579/1952, que dispõe sobre as CPI, repete esses requisitos (art. 1º).

O escopo de aplicação dessas normas foi definido como nacional pela ADI 3619 (Plenário II), em que o Supremo Tribunal Federal assentou a necessidade de reprodução obrigatória desse modelo pelos Estados-Membros.⁴² Os requisitos constitucionais, portanto, são aplicáveis não só ao Legislativo federal, mas também aos legislativos estaduais e municipais.

⁴¹ EGrau: MS 24849, p. 1421-1432.

⁴² **EGrau:** ADI 3619, p. 133-136. **CL:** ADI 3619, p. 138. **RL:** ADI 3619, p. 141. **JB:** ADI 3619, p. 144. **CM:** ADI 3619, p. 185. **SP:** ADI 3619, p. 187. CB, CP, GM, MA e EGracie não se manifestaram explicitamente sobre o assunto, não havendo, portanto, posicionando-se nem a favor nem contra essa tese. No entanto, nenhum ministro deixou de utilizar como parâmetro de controle da norma estadual os requisitos e o fundamento do direito à CPI presentes na Constituição federal, o que indicaria uma unanimidade em favor da observância obrigatória pelos Estados-Membros da normativa federal.

Os regimentos internos ainda estabelecem requisitos aplicáveis a seus respectivos órgãos legislativos. Pelo recorte adotado nessa monografia, não discorrerei sobre os regimentos internos estaduais nem municipais.⁴³ No âmbito federal, os três RIs estabelecem algum tipo de requisito extra. O Regimento Comum do Congresso Nacional elenca como requisito, além dos três constitucionais, a determinação, no requerimento, do número de membros da CPI a ser constituída (art. 21, parágrafo único). O Regimento Interno do Senado Federal esclarece que o fato determinado não pode ser matéria pertinente à Câmara dos Deputados, às atribuições do Poder Judiciário e aos Estados (art. 146), repete o requisito de indicar o nº de membros que irão compor a comissão (art. 145, § 1º), e institui requisito referente à indicação do limite das despesas a serem realizadas (art. 145, § 1º). O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), por sua vez, define o que considera fato determinado – “acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão” (art. 35, § 1º) –, também repete a necessidade do requisito de indicar o número de membros da CPI (art. 35, § 5º), e estabelece que não será criada CPI enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara dos Deputados, salvo mediante projeto de resolução com quórum de apresentação de um terço da membros da casa legislativa (art. 35, § 4º).

⁴³ A análise desses diplomas legislativos, no entanto, constitui interessante objeto de pesquisa. Em São Paulo, por exemplo, a regulamentação sobre CPIs tem implicações relevantes para as práticas do parlamento estadual. Sobre isso, cf. LINHARES, Carolina. PSDB passa 63 h em fila na Assembleia de SP e consegue conter CPI sobre Paulo Preto. *Folha de S. Paulo*, 18 mar. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/psdb-passa-mais-de-60h-em-fila-na-assembleia-de-sp-e-consegue-conter-cpi-sobre-paulo-preto.shtml>>; LINHARES, Carolina. Fila de 63 h para barrar CPI na Assembleia de SP teve pizza, revezamento e medo. *Folha de S. Paulo*, 18 mar. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/03/fila-de-63-horas-para-cpi-em-assembleia-de-sp-incluiu-medo-de-soneca.shtml>>.

Os requisitos constitucionais e regimentais para criação da CPI presentes no ordenamento jurídico federal, portanto, podem ser sistematizados da seguinte maneira:

Tabela 4 – Requisitos para criação de CPIs

Requisito	Órgãos a que se aplica
Subscrição de 1/3 dos membros da Casa Legislativa	Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais
Fato determinado a ser apurado	Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais
Prazo certo	Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais
Definição do nº de membros da CPI	Congresso Nacional, Senado Federal e Câmara dos Deputados
Limite de despesas	Senado Federal
Aprovação de resolução, se pelo menos 5 CPIs estiverem funcionando	Câmara dos Deputados

Fonte das informações: Brasil, 1970a; 1970b; 1988; 1989; 2007a. Elaboração própria.

Temos, portanto, três requisitos aplicáveis a todos os órgãos legislativos do país: aqueles previstos na Constituição. Além destes, temos um aplicável a todos os órgãos do Legislativo federal, que diz respeito à definição prévia do número de membros que devem compor a comissão. Por fim, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados estabelecem um requisito exclusivamente próprio cada um – respectivamente, a definição do limite de despesas a serem realizadas e a necessidade de deliberação plenária caso haja pelo menos cinco CPIs funcionando.

Os requisitos se manifestaram nos julgamentos da seguinte maneira:

Tabela 5 – Requisitos para criação de CPIs nos casos analisados

Caso	Subscrição de 1/3 dos membros da Casa Legislativa	Fato determinado a ser apurado	Prazo certo	Fixação do nº de membros que irão compor a CPI	Indicação do limite de despesas a serem realizadas	Aprovação de resolução se pelo menos 5 CPIs estiverem funcionando
CPI dos Bancos	-	Alegação de descumprimento	Alegação de descumprimento	-	Alegação de descumprimento (dispositivo implicitamente questionado)	NA
Plenário I	-	-	-	-	-	Dispositivo questionado
CPI dos Bingos	-	-	-	-	NA	-
Plenário II	-	-	-	-	-	Dispositivo semelhante questionado
CPI do Apagão Aéreo	Objeto de preliminar	Alegação de descumprimento	Alegação de descumprimento	Alegação de descumprimento	NA	-
CPI da Pandemia	-	-	-	-	-	NA

Fonte: Brasil, 1997; 2004a; 2006b; 2007a; 2009; 2021. Elaboração própria.

Nos Casos da CPI dos Bingos e da CPI da Pandemia, não houve alegação do descumprimento de qualquer requisito para criação de CPI. No Caso da CPI dos Bingos, a CPI foi criada, mas não instalada. No Caso da CPI da Pandemia, a discussão focou na possibilidade de a Presidência da Casa Legislativa decidir o momento de criação da CPI, independentemente do correto preenchimento dos requisitos. Por isso, tais decisões não serão aprofundadas, nesta categoria, tendo já sido discutidas no subcapítulo anterior.

Nas duas ADIs (Plenário I e Plenário II), o foco foi a alegação de inconstitucionalidade de normas que de alguma maneira atribuíam ao Plenário o poder de permitir o exercício do direito à criação de CPI pelas minorias. No primeiro caso, foi atacada a mencionada norma da Câmara dos Deputados que estabelece que, caso existam pelo menos 5 CPIs em funcionamento, para a criação de uma nova CPI é necessária a aprovação de projeto de resolução, o que é feito pelo Plenário (RICD, art. 132, IV). No segundo, foi atacada norma da ALESP que estabeleceu que para a criação de qualquer CPI seria necessária deliberação plenária, mesmo que sem

nenhuma CPI em funcionamento. A constitucionalidade de os órgãos legislativos instituírem esse e outros requisitos para a criação de CPI, para além daqueles constitucionalmente previstos, é controversa, foi alvo de extensa discussão e será a primeira subcategoria apresentada.

Nas duas ações de controle concentrado restantes, a maioria alegou que requisitos constitucionais e regimentais para o direito à criação de CPI teriam sido descumpridos. O procedimento por meio do qual é possível contestar se um requerimento cumpriu ou não seus requisitos foi alterado ao longo do tempo, excluindo as maiorias deste procedimento. A segunda subcategoria discorrerá sobre como se deu essa mudança.

3.2.1. Requisitos infraconstitucionais

A Constituição estabelece três requisitos para criação de CPI. Os Regimentos Internos elencam requisitos adicionais. Esses requisitos não previstos na constituição são constitucionais? A primeira subcategoria do direito à criação de CPI se dedica a esta discussão. Este tópico buscará esclarecer duas perguntas: (i) é constitucional estabelecer regimentalmente novos requisitos para exercício do direito de criar CPI? (ii) Se sim, que limites tem a criação desses requisitos?

A Corte não respondeu essas questões em abstrato e, por isso, cada um desses pontos terá de ser respondido indutivamente – o que passo a fazer a seguir. Após passar por cada uma das decisões relevantes para essa categoria, tendo respondido os questionamentos postos, discuto cada um dos requisitos regimentais individualmente.

3.2.1.1. Necessidade de requisitos infraconstitucionais

A corrente a favor da constitucionalidade da criação de novos requisitos foi vencedora no Caso da CPI dos Bancos e no Caso Plenário I, os dois primeiros julgamentos. Nos julgamentos seguintes, ela foi extinta, não tendo sido defendida por qualquer um dos ministros.

No Caso da CPI dos Bancos, ao seguir o relator, nenhum ministro se manifestou acerca da constitucionalidade do requisito de indicar o limite das despesas a serem realizadas, cujo descumprimento havia levado à anulação

de requerimento de criação da CPI dos Bancos. Os que se manifestaram, declararam apenas que não conheciam a ação porque esta atacava decisão com dois fundamentos suficientes – o descumprimento dos requisitos sobre fato certo e indicação do limite das despesas – e impugnava apenas um deles, o que tornava a tutela jurisdicional inútil, já que, mesmo se concedida, não teria o condão de reverter o quadro fático questionado e, por economicidade processual, portanto, sequer deveria ser conhecida.⁴⁴ A impugnação se limitaria ao requisito constitucional de fato certo porque a ação só poderia ser conhecida quanto aos seus fundamentos constitucionais. Caberia ao Legislativo verificar o cumprimento do requisito regimental de indicação do limite das despesas. Apesar de não poder verificar o cumprimento de tal requisito, no entanto, a Corte poderia declarar incidentalmente a inconstitucionalidade do referido requisito – essa avaliação ainda estaria dentro dos limites constitucionais. Como isso não foi feito, presume-se que o requisito de indicação do limite das despesas é constitucional.

Assim sendo, tem-se que, segundo a corrente vencedora no Caso da CPI dos Bancos, é constitucional estabelecer novos requisitos para exercício do direito de criar CPI. Não é possível extrair da *ratio decidendi* da decisão, no entanto, o que justifica tal tese, e quais limites tem essa prerrogativa do Legislativo.

Sobre a constitucionalidade do requisito de indicação do limite das despesas, no entanto, em *obiter dictum*, o ministro-relator teceu os seguintes comentários:⁴⁵

7. Por fim, cabe acrescentar que a exigência contida no § 1º do art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal, no sentido de exigir que no requerimento para criação de CPI seja determinado o **limite das despesas a serem realizadas**, não pode ser considerado inconstitucional sob os argumentos de que tal exigência não consta da Constituição e de que cria obstáculo ao direito das minorias de ver criada a CPI.

7.1. Com efeito, não procede o primeiro argumento porque é da natureza dos regimentos a regulamentação das leis que lhe digam respeito, assim como improcede o segundo porque cada

⁴⁴ MS 22494: **OG**: p. 433; **SS**: p. 434; **MAIves**: p. 438.

⁴⁵ MS 22494, p. 396-397.

unidade orçamentária está sujeita à dotação que lhe é atribuída por lei.

7.2. Inconstitucionalidade poderia haver na aplicação abusiva do dispositivo, na medida em que criasse obstáculos à instalação de uma comissão parlamentar de inquérito, que é, sem dúvida alguma, um direito da minoria. Ocorre que este não é o caso dos autos, pois a determinação do limite das despesas sequer foi feita no requerimento de criação da CPI.

A construção apresentada pelo relator estipula, primeiro⁴⁶, que é constitucional estabelecer novos requisitos para exercício do direito de criar CPI. Essa competência regimental derivaria da própria natureza dos regimentos de regulamentar assuntos como esse. Além disso, em resposta à alegação de que o requisito seria inconstitucional porque cria obstáculo ao direito das minorias de ver criada CPI, o ministro não contesta que esse seria um critério que pode ser utilizado para controlar requisitos regimentais, mas tão somente alega que é inverídico que o dispositivo em pauta crie o obstáculo alegado. Implicitamente, portanto, o ministro concorda que a prerrogativa de instituir novos requisitos para exercício do direito à criação de CPI é limitada pela impossibilidade de instituir normas que obstruam o direito das minorias. Por fim, o ministro apresentou também a possibilidade de uma norma não limitar em abstrato o direito das minorias, mas receber aplicação que realize tal limitação. Com isso, tem-se também que os novos requisitos não podem ser interpretados de forma que obstrua o direito das minorias. Ambas as teses quanto aos limites da criação de requisitos infraconstitucionais seriam, portanto, condizentes com a titularidade do direito à CPI e seus fundamentos.

Não é possível afirmar que esse raciocínio faça parte da razão de decidir da corte, já que apenas o relator se manifestou nesse sentido. Dos 6 ministros que compuseram a maioria, 2 não juntaram voto, então seguiram integralmente o relator, mas 3 não se manifestaram sobre o que justificaria a constitucionalidade do dispositivo e podem ou não concordar com o raciocínio do relator quanto a este ponto. Ainda assim, é relevante para a

⁴⁶ Deixarei de lado, por enquanto, o que o ministro apresenta especificamente sobre o requisito (5), que será retomado após a exposição das duas correntes argumentativas acerca da constitucionalidade da criação de novos requisitos.

composição da subcategoria, porque argumentos similares foram retomados no julgamento seguinte. No Caso da CPI dos Bancos, então, ficou assentado apenas que é constitucional estabelecer novos requisitos para exercício do direito à criação de CPI, não sendo definido a quais limites esses novos requisitos teriam de se submeter.

No Caso Plenário I, o requisito questionado foi o que atribui ao Plenário a função de deliberar sobre a criação da CPI caso estejam funcionando pelo menos 5 CPIs na Câmara dos Deputados. Neste julgamento, a tese de que é constitucional instituir novos requisitos para exercício do direito à criação de CPI novamente se sagrou vencedora. Dessa vez, esse posicionamento foi manifestado explicitamente e mais de um ministro discorreu sobre o que justificaria essa tese: o entendimento de que a regulamentação das CPIs é de competência dos regimentos internos das casas legislativas.⁴⁷

Uma inovação trazida nesse julgamento foi a ideia de que não só existiria a possibilidade de serem instituídos novos requisitos para criação de CPI, mas existiria uma necessidade de isso ser feito.⁴⁸ De modo contrário, seria possível abusar do direito de criação à CPI para paralisar o Legislativo e impedir que este poder cumpra suas demais funções. Os limites às CPIs, portanto, buscariam tornar factível a operacionalização dessas. A situação seria análoga, segundo o ministro Nelson Jobim⁴⁹, ao que vemos quanto às limitações de tempo de fala dispostas nos regimentos, que é uma restrição a direito individual necessária para viabilizar o funcionamento do Legislativo.

Essa tese formou o raciocínio central da decisão, que julgou improcedente a ADI 1635. No julgamento da medida cautelar desta ação, ao menos 7 dos 11 ministros aderiram à tese de que estaria dentro da competência dos regimentos internos instituir novos requisitos para criação de CPI: Maurício Correa, Nelson Jobim e Carlos Velloso, que declararam voto nesse sentido, e Moreira Alves, Sydney Sanches, Octavio Gallotti e Ilmar

⁴⁷ **MC:** ADI 1635 MC, p. 231-233; ADI 1635, p. 177-178, 203-204. **NJ:** MS 1635 MC, p. 235-236; ADI 1635, p. 182. **CV:** ADI 1635 MC, p. 244; ADI 1635, p. 220. **OG:** ADI 1635, p. 216; MS 23418, p. 264-265. **NS:** ADI 1635, p. 217-219.

⁴⁸ **MC:** ADI 1635 MC, p. 231-232; ADI 1635, p. 177-179. **NJ:** ADI 1635 MC, p. 236-237; ADI 1635, p. 181-182. **OG:** ADI 1635, p. 216; MS 23418, p. 264-265. **NS:** ADI 1635, p. 218-219.

⁴⁹ **NJ:** ADI 1635, p. 236-237.

Galvão, que não juntaram voto e, dessa forma, entende-se que seguiram integralmente o relator. No julgamento em definitivo da ação, Octavio Gallotti também juntou voto e o ministro Néri da Silveira, que havia seguido o relator por motivo diverso na medida cautelar, aderiu também expressamente a esta tese. Portanto, formou-se maioria no Caso Plenário I em favor da tese de que é constitucional instituir novos requisitos para criação de CPI por meio de regimento interno. Quanto à justificativa da necessidade de se limitar o direito à criação de CPI para que essas comissões não paralisem o parlamento, a aderência dos ministros foi a mesma, e ela embasou a *ratio decidendi* da decisão.

A corrente favorável à constitucionalidade de novos requisitos teve, portanto, o seguinte desenvolvimento. No Caso da CPI dos Bancos, ficou assentada implicitamente a constitucionalidade de criação de novos requisitos para exercício do direito à CPI. Como obter dictum, ficaram estabelecidas duas teses. A primeira foi confirmada pela maioria no Caso Plenário I, segundo a qual estaria dentro da competência dos regimentos internos regulamentar as CPIs. A segunda propunha que o que deveria balizar a criação desses novos requisitos seria a não obstrução do direito das minorias. No Caso Plenário I, de certa forma, essa tese foi qualificada: não seria obstruído o direito das minorias de criar CPI quando se estabelecessem requisitos necessários à operacionalização dessas comissões.

Essa corrente argumentativa parte de uma preocupação bastante relevante. Se o direito à criação de CPI for ilimitado, ele efetivamente poderá ser abusado de modo a paralisar o parlamento. Tendo de ser regulamentado, faz sentido atribuir aos regimentos internos essa função – apesar de que isso poderia gerar distorções, com a minoria de uma casa tendo de cumprir mais requisitos que a de outra. No entanto, essa preocupação foi em grande parte ignorada pela corrente contrária, que pôs a necessidade de se garantir o direito das minorias acima dela. Esta segunda corrente, contrária à constitucionalidade de imposição de novos requisitos e favorável à predominância do direito das minorias, é que é hoje predominante no Supremo Tribunal Federal.

3.2.1.2. Taxatividade dos requisitos constitucionais

A segunda corrente foi minoritária nos dois primeiros julgamentos. No terceiro, o Caso da CPI dos Bingos (MS 24831), apareceu como *obiter dictum* do relator. No quarto, em sede de controle concentrado, ganhou predominância no Tribunal, sendo reforçado no quinto julgamento paradigmático.

Desde o início, a tese foi a mesma e sofreu pouca ou nenhuma alteração. A prerrogativa constitucional de investigar não pode ser limitada por norma regimental.⁵⁰ A invocação de argumentos regimentais destinar-se-ia a frustrar o direito das minorias em prol dos interesses das majorias e a limitar a defesa dos grupos minoritários por parte do Supremo Tribunal Federal, que não poderia conhecer a ação quanto a seus fundamentos regimentais. Por isso, os requisitos para exercício do direito à criação de CPI seriam taxativos, limitados àqueles previstos pela Constituição.

Nos primeiros julgamentos – Caso da CPI dos Bancos e Plenário I –, essa corrente foi bastante tímida.⁵¹ Apenas dois ministros – Celso de Mello e Marco Aurélio – se manifestaram em tal sentido e questionavam o alcance dado aos regimentos internos, em especial diante do uso desses em favor de interesses políticos da maioria, mas não declaravam expressamente a taxatividade dos requisitos para criação de CPI. O primeiro a se manifestar claramente nesse sentido foi o ministro Marco Aurélio, no julgamento definitivo do caso Plenário I, que questionava o requisito de deliberação plenária em caso de mais de 5 CPIs concomitantes:⁵²

Não se nota, no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, qualquer limitação, e devo, no caso, perquirir a harmonia, não da Constituição com o Regimento, mas do Regimento com a Constituição Federal. O dispositivo constitucional requer – e se sobrepõe, com a devida vênia, ao Regimento da Câmara dos Deputados – que haja a deliberação de um terço dos integrantes da Casa; que se tenha um fato determinado a ser

⁵⁰ **CM:** MS 22494, p. 409, 413, 421-422; ADI 1635, p. 196-197; MS 24849, p. 1355, 1363, 1391-1392. **MA:** MS 22494, p. 431-432; ADI 1635 MC, p. 238-239; ADI 1635, p. 183-184, 191; MS 26441, p. 423. **GM:** MS 24849, p. 1487-1488. **CV:** MS 24849, p. 1493-1494. **SP:** MS 24849, p. 1497. **JB:** MS 26441, p. 416; ADI 3619, p. 143-144. **CP:** MS 26441, p. 419. **RL:** ADI 3619, p. 141-142.

⁵¹ **CM:** MS 22494, p. 409, 413, 421-422; ADI 1635, p. 196-197; **MA:** MS 22494, p. 431-432; ADI 1635 MC, p. 238-239; ADI 1635, p. 183-184, 191.

⁵² MA: ADI 1635, p. 184.

apurado pela comissão e que esta seja instalada para funcionar por período certo.

A limitação introduzida mediante o Regimento é estranha ao texto constitucional, contrariando a norma do § 3º do artigo 58.

No julgamento seguinte, o Caso da CPI dos Bingos (MS 24849), de sua relatoria, o ministro Celso de Mello também aderiu explicitamente à tese de taxatividade dos requisitos regimentais, em trecho que, com pequenas alterações, ficou registrado na ementa da decisão:

Vê-se, do preceito constitucional em questão, que a instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por 1/3 dos membros da Casa Legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito.

No caso, a CPI já havia sido criada e a dúvida estava na existência de um direito à instalação de CPI, não à criação, e a forma daquele. Por isso, os demais ministros não se posicionaram sobre esta tese, focando nas questões diretamente relacionadas ao problema que enfrentavam. No entanto, este voto veio a ser bastante relevante nos dois julgamentos seguintes, que citaram bastante a relatoria do ministro Celso de Mello.

Apesar de ter influenciado os votos seguintes, é interessante notar que tal voto ignorou qualquer influência possível por parte dos julgamentos anteriores. Em momento algum o ministro Celso de Mello dialogou com os julgamentos que antecederam a sua relatoria, que estabeleceram tese contrária a dele. Como evidência de que sua tese estaria amparada na jurisprudência da corte, a única citação feita pelo ministro foi a da manifestação feita pelos Ministros de Estado Aldo Rebelo e Agnelo Queiroz, que, enquanto membros da oposição, impetraram o MS 23418 e, neste, argumentaram em favor da taxatividade dos requisitos para exercício do direito à CPI.⁵³ Feita a citação, o ministro registra que tal MS foi julgado prejudicado, por perda superveniente de objeto. O ministro não registra, no entanto, que, antes da declaração de prejudicialidade da ação, foi juntado o

⁵³ MS 24849, p. 1392.

voto do relator, Octavio Gallotti, que se declarou favorável à constitucionalidade de novos requisitos para criação de CPI, entendendo que a limitação do número de CPIs estaria dentro da competência dos regimentos internos.⁵⁴ Também não registra que, em seu voto, o relator cita a ADI 1635 MC⁵⁵ e o julgamento do MS 23418 foi suspenso para aguardar o julgamento definitivo da ADI 1635⁵⁶, duas decisões ignoradas pela relatoria do ministro Celso de Mello.

Neste julgamento, também se manifestaram em favor da taxatividade dos requisitos constitucionais para criação de CPI os ministros Gilmar Mendes, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence.⁵⁷ Ainda, o ministro Joaquim Barbosa aderiu, no mérito, aos fundamentos expostos pelo relator⁵⁸ e o ministro Cezar Peluso acompanhou integralmente o relator⁵⁹. Presumindo que estes pronunciamentos de acompanhamento do voto do relator abarcam também o comentário *obter dictum* acerca da taxatividade dos requisitos de criação de CPI, estaria formada maioria em favor dessa tese. O ministro Marco Aurélio não juntou voto sobre o mérito, do que se depreende que, no mérito, seguiu integralmente o relator. A ministra Ellen Gracie esteve ausente e os ministros Eros Grau, Nelson Jobim e Carlos Britto não se manifestaram explicitamente sobre o tema.

Destaco duas manifestações. A primeira, do Gilmar Mendes, citou trecho dos votos dos ministros Marco Aurélio e Celso de Mello no julgamento anterior – não dialogando, no entanto, com a tese ali definida pela maioria. A segunda foi a do ministro Carlos Velloso, que, no julgamento do caso Plenário I, havia se manifestado em favor da competência dos regimentos internos para instituir novos requisitos para a criação de CPIs, o que transcrevo abaixo:⁶⁰

Também acompanho o Sr. Ministro-relator, com a vênia dos Srs. Ministros que divergiram, apenas dizendo, em acréscimo a seu lúcido voto, que o § 3º, do art. 58 da Constituição deve

⁵⁴ OG: MS 23418, p. 264-265

⁵⁵ OG: MS 23418, p. 264.

⁵⁶ MS 23148, p. 266-271.

⁵⁷ **GM:** MS 24849, p. 1487-1488. **CV:** MS 24849, p. 1493-1494. **SP:** MS 24849, p. 1497.

⁵⁸ JB: MS 24849, p. 1469.

⁵⁹ CP: MS 24849, p. 1477.

⁶⁰ CV: ADI 1635, p. 220.

ser interpretado em consonância com o *caput* do artigo, a dizer:

“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.”

De sorte que, estabelecendo o Regimento a limitação, o faz devidamente autorizado pela Constituição Federal.

Julgo improcedente a ação.

No Caso da CPI dos Bingos, o ministro aparentou ter mudado de posição, apesar de não declarar explicitamente estar assim fazendo:⁶¹

É dizer, se ocorrentes os requisitos constitucionais, primeiro, requerimento de um terço dos membros da Câmara ou do Senado, conjunta ou separadamente; segundo, determinação do fato a se apurar; terceiro, fixação do prazo de duração dos trabalhos de investigação; preenchidos esses requisitos ou pressupostos, surge para as minorias parlamentares direito público subjetivo à criação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Além dessa mudança de posição do ministro Carlos Velloso, foi relevante para esse julgamento a mudança da composição da Corte, tendo 6 dos 11 ministros que participaram do julgamento anterior se aposentado, como pode-se ver na Tabela 6.

Dos 8 ministros que aderiram à tese da constitucionalidade dos requisitos regimentais no caso Plenário I, 6 já haviam se aposentado quando o Caso da CPI dos Bingos foi julgado. Dos dois restantes, o ministro Carlos Velloso trocou de posição e o ministro Nelson Jobim não abordou o tema. Entre os novos ministros que se manifestaram sobre esse tópico, todos aderiram a tese da taxatividade dos requisitos regimentais.

Nos dois últimos julgamentos paradigmáticos sobre o tema, a composição se alterou pouco, mas os dois únicos ministros a se aposentarem entre estes novos julgamentos e o Caso da CPI dos Bingos foram exatamente os dois únicos ministros restantes que haviam aderido à tese de constitucionalidade – Carlos Velloso e Nelson Jobim.

⁶¹ CV: MS 24849, p. 1493-1494.

Tabela 6 - Mudança jurisprudencial acerca da constitucionalidade de requisitos infraconstitucionais para criação de CPIs

Ministro(a)	Plenário I (ADI 1635)	CPI dos Bingos (MS 24849)
<i>Maurício Correa</i>	Constitucional	Aposentado
<i>Celso de Mello</i>	Inconstitucional	Inconstitucional
<i>Marco Aurélio</i>	Inconstitucional	Inconstitucional
<i>Octavio Gallotti</i>	Constitucional	Aposentado
<i>Sydney Sanches</i>	Constitucional	Aposentado
<i>Néri Silveira</i>	Constitucional	Aposentado
<i>Moreira Alves</i>	Constitucional	Aposentado
<i>Sepúlveda Pertence</i>	Não se manifestou sobre	Inconstitucional
<i>Ilmar Galvão</i>	Constitucional	Aposentado
<i>Carlos Velloso</i>	Constitucional	Inconstitucional
<i>Nelson Jobim</i>	Constitucional	Não se manifestou sobre
<i>Eros Grau</i>	-	Não se manifestou sobre
<i>Ellen Gracie</i>	-	Ausente
<i>Gilmar Mendes</i>	-	Inconstitucional
<i>Cezar Peluso</i>	-	Inconstitucional
<i>Carlos Britto</i>	-	Não se manifestou sobre
<i>Joaquim Barbosa</i>	-	Inconstitucional

Fonte: BRASIL, 2004a; 2004b; 2009. Elaboração própria.

No caso Plenário II (ADI 3619), foi questionada norma da ALESP que estabelecia a deliberação plenária como requisito para criação da CPI. Para tratar do tema, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence focaram na discussão dessa norma específica, não se manifestando sobre a taxatividade dos requisitos constitucionais. Os dois primeiros ingressaram na Corte no lugar dos ministros Carlos Velloso e Nelson Jobim e, por isso, não havia manifestação prévia deles acerca dessa

matéria. O ministro Gilmar Mendes e o ministro Marco Aurélio, por sua vez, já haviam se manifestado em favor da taxatividade dos requisitos constitucionais. Os ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa, Carlos Britto, Cezar Peluso e Celso de Mello mencionaram como argumento em seus votos nesta ação a taxatividade dos requisitos constitucionais.⁶² A ministra Ellen Gracie não juntou voto e, portanto, adotou integralmente o voto do ministro Eros Grau. A corte permaneceu, portanto, aderente a tese da taxatividade dos requisitos constitucionais para criação de CPI.

Interessante notar a influência do voto do ministro Celso de Mello no julgamento anterior neste julgamento. Seu voto foi citado pelos ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa, Carlos Britto, Gilmar Mendes e Sepúlveda Pertence.⁶³

Ainda, convém destacar os comentários dos ministros Gilmar Mendes e Sepúlveda Pertence acerca do requisito da Câmara dos Deputados de deliberação plenária em caso de mais de cinco CPIs em funcionamento. Em que pese os ministros tenham se posicionado favoravelmente à tese de taxatividade dos requisitos constitucionais para criação de CPI, ambos declararam que tal requisito ainda assim teria de ser seguido.⁶⁴ O ministro Sepúlveda Pertence declarou-se contrário a tal requisito ao utilizar o termo “manobra” para se referir a ela – “a manobra permitida foi o número máximo de CPIs simultâneas”⁶⁵ –, mas, nessa mesma manifestação, indicou a validade dessa, qualificando-a como “permitida”. A compatibilidade desse requisito com a tese da taxatividade dos requisitos constitucionais não foi discutida com maior profundidade nem nesse nem em qualquer outro julgamento analisado.

No julgamento seguinte, o Caso do Apagão Aéreo (MS 26441), o ministro Celso de Mello, novamente relator, manifestou-se no mesmo sentido, em favor da tese da taxatividade dos requisitos constitucionais para exercício do direito de criação de CPI.⁶⁶ Nesse julgamento, a tese foi discutida

⁶² ADI 1635: **EGrau**, p. 136; **JB**, p. 143-144; **CB**, p. 151; **CP**, p. 153; **CM**, p. 171-172.

⁶³ ADI 1635: **RL**, p. 142; **JB**, p. 143-144; **CB**, p. 146; **GM**, p. 156; **SP**, p. 188.

⁶⁴ ADI 1635: **SP**, p. 151; **GM**, p. 156.

⁶⁵ SP: ADI 1635, p. 151.

⁶⁶ CM: MS 26441, p. 390-392.

em sede de *obiter dictum*. Ainda assim, constou na ementa do julgamento, em fórmula semelhante à anterior:

A instauração de inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Lei Fundamental da República: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da apuração legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração legislativa e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. Precedentes do Supremo Tribunal Federal: MS 24.831/DF, Rel. Min. Celso de Mello, v.g. (BRASIL, 2009)

Com exceção do ministro Sepúlveda Pertence, todos os ministros seguiram integralmente o voto do ministro Celso de Mello, apresentado poucos ou nenhum complemento à relatoria. O ministro Sepúlveda Pertence, por sua vez, declarou que, em que pese concorde com o voto, o relator não deveria ter adentrado o mérito acerca do preenchimento dos requisitos para criação da CPI, mas sim apenas ter discutido qual seria o procedimento correto para a verificação do requerimento. Nesse sentido, não teria seguido o relator nesse trecho da decisão, que foi pressuposto para tratar do preenchimento dos requisitos, mas, fora isso, também seguiu o relator.

Novamente, há alguma dificuldade em se identificar com precisão se todos os ministros aderiram à tese sobre a taxatividade dos requisitos constitucionais, ideia que não era essencial para a resolução do caso. Não há também, no entanto, indicativo de que os ministros discordem da tese, posto que suas manifestações se limitaram a elogiar e seguir o voto do relator.

3.2.2. Verificação do requerimento

As comissões parlamentares de inquérito são criadas mediante requerimento. Uma vez apresentado o requerimento, é necessário avaliar se o requerimento cumpre os requisitos para a criação de CPI. Se a minoria entende que sim, mas o presidente da respectiva casa legislativa, um ou mais parlamentares ou um ou mais ministros do Supremo Tribunal Federal discordam, de quem é a palavra final sobre a matéria? Como deve ser feita a contestação em caso de discordância sobre o preenchimento ou não dos

requisitos para exercício do direito à criação de CPI? A presente subcategoria busca responder essas perguntas.

Em nosso conjunto de decisões, encontramos dois casos em que houve alguma forma de contestação a requerimentos de criação de CPI: o MS 22494, sobre a CPI dos Bancos, e o MS 26441, sobre a CPI do Apagão Aéreo. Cada um dos casos foi resolvido de uma maneira. Isso é que passo a apresentar.

3.2.2.1. Verificação por meio de questão de ordem

No Caso da CPI dos Bancos, após a apresentação do requerimento de criação de CPI, o Presidente do Senado admitiu o requerimento e determinou a sua leitura, numeração e publicação. A CPI foi criada e os parlamentares que comporiam a comissão começaram a ser indicados. Quando a maioria dos membros da comissão já havia sido indicada, foi apresentada questão de ordem para arquivar o requerimento de criação da CPI, sob a alegação de duas nulidades: a inexistência de fato determinado e a ausência de estipulação do limite das despesas a serem realizadas. O Presidente julgou improcedente a questão de ordem. Essa decisão foi objeto de recurso, a ser decidida pelo Plenário. O Presidente determinou a realização de audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, utilizando-se de faculdade regimentalmente prevista. O recurso foi objeto de parecer favorável da comissão, que por sua vez foi acolhido pelo Plenário por 48 votos contra 24. Diante disso, o requerimento de criação de CPI foi arquivado e a CPI foi extinta.

Como reação, foi impetrado mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal contestando a anulação da criação da CPI. Quanto ao procedimento de contestação sobre o preenchimento dos requisitos para criação de CPI, os impetrantes alegaram que a questão de ordem foi equivocadamente admitida e considerada improcedente pela Mesa, quando deveria não ter sido admitida, porque o momento correto para impugná-la seria logo após a publicação do requerimento no Diário do Senado, e não

doze dias depois.⁶⁷ Os autores, portanto, contestaram somente o prazo para apresentação de questão de ordem, não o procedimento em si.

Alguns ministros que fizeram parte da minoria indicaram concordar com essa manifestação.⁶⁸ A decisão da Corte, no entanto, não adentrou a matéria e focou em questão distinta: não conheceu a ação, porque esta não atacou todos os fundamentos do recurso do Plenário.

Sobre o procedimento de verificação do preenchimento de requisitos, não houve manifestação expressa de nenhum ministro da corrente vencedora. Na verdade, há dúvida sobre se o entendimento da Corte sobre questões *interna corporis* à época a permitiria questionar o procedimento adotado, como se percebe do seguinte excerto da confirmação do voto do ministro-relator:⁶⁹

Mas torno a perguntar, o que vamos fazer do Regimento Interno do Senado Federal, segundo o qual o "limite das despesas a serem realizadas deve constar do Regimento"?

Vamos entrar na economia interna daquela Casa do Poder Legislativo?

Estaremos rasgando o Regimento Interno do Senado?

Gostaríamos que aquela maioria do Senado rasgasse o Regimento Interno deste Tribunal?

No caso presente, fica mais que evidente que a vontade política da densa MAIORIA do Senado fixou-se no sentido de dar a interpretação que deu do Regimento Interno do Senado e por consequência recusou a formação da CPI.

E o fez baseado no seu Regimento Interno, interpretando-o, aplicando-o, segundo a sua visão.

Aqui, o ministro Maurício Correa questiona a possibilidade de revisão do entendimento do Senado acerca de interpretação de seu regimento quanto ao mérito do preenchimento dos requisitos para criação de CPI. Questionamento análogo poderia ser feito quanto ao controle de qualquer outro aspecto procedimental. Não sendo conhecida a matéria discussão da matéria, seria mantida a presunção de constitucionalidade do procedimento que o parlamento adotou, que foi o das questões de ordem.

⁶⁷ MS 22494, p. 381.

⁶⁸ MS 22494: **CM**, p. 413; **MA**, p. 430;

⁶⁹ **CM**: MS 22494, p. 427-428.

Indo além dos votos dos ministros e adentrando a sistemática dos regimentos internos com o objetivo de trazer luz aos primeiros, passamos à análise da regulamentação infraconstitucional da questão de ordem. Quanto ao momento de apresentação da questão de ordem – item atacado pelos autores da ação –, a disciplina não é tão clara. O Regimento Comum do Congresso Nacional e o Regimento Interno do Senado Federal apenas denotam que a questão de ordem é “suscitável em qualquer fase da sessão” (RCCN, art. 131; RISF, art. 403). Depreende-se que ela pode ser apresentada do início ao fim da sessão, mas não há delimitação quanto a se as dúvidas acerca da interpretação ou aplicação do regimento interno devem ser relacionadas estritamente a matérias atinentes àquela sessão.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), por sua vez, é mais transparente quanto a isso, esclarecendo que “Durante a Ordem do Dia só poderá ser levantada questão de ordem atinente diretamente à matéria que nela figure.” (art. 95). De acordo com o art. 66 do RICD, as sessões ordinárias são divididas em Pequeno Expediente, Grande Expediente, Ordem do Dia e Comunicações Parlamentares. A proibição de se levantar questões de ordem alheias às matérias que figurem na Ordem do Dia, portanto, não impediria que questões de ordem referentes a matérias que não figuram na Ordem do Dia fossem apresentadas em outras fases da sessão. Assim, nenhuma das Casas Legislativas impõe um prazo para a interposição de questões de ordem. Não parece ter havido, portanto, violação expressa ao prazo de apresentação de questão de ordem no MS 22494, posto que este não é explicitamente disposto.

As linhas gerais do procedimento da questão de ordem são iguais nas três casas legislativas federais. Constitui questão de ordem qualquer dúvida sobre interpretação ou aplicação do regimento interno (RCCN, art. 131; RISF, art. 403; RICD, art. 95, *caput*). Tal questionamento é respondido pela Presidência do respectivo órgão (RCCN, art. 132; RISF, art. 405; RICD, art. 95, § 6º). Cabe recurso contra a decisão da presidência (RISF, art. 405; RICD, art. 95, § 8º) – em reunião do Congresso Nacional, apenas se a questão de ordem estiver relacionada com dispositivo constitucional (RCCN, art. 122). Este recurso é decidido pelo Plenário (RCCN, art. 132, § 1º; RISF,

art. 405; RICD, art. 95, § 8º). Nesse regime procedimental, portanto, a maioria assume papel relevante para o resultado da contenda.

Quanto às minúcias desse procedimento, cada casa legislativa apresenta suas peculiaridades. Em primeiro lugar, quanto à legitimidade ativa para recorrer. No Congresso Nacional e no Senado Federal, a apresentação do recurso pode ser feita de ofício pela Presidência ou a pedido do recorrente (RCCN, art. 132, § 1º; RISF, art. 405). No Senado Federal, o recurso apresentado a pedido de recorrente só é aceito se formulado ou apoiado por líder (RISF, art. 405). Na Câmara dos Deputados, não há previsão expressa de recurso de ofício da Presidência, apenas do recorrente, que não depende de qualquer apoio (RICD, art. 95, § 8º).

Segundo, o papel que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) desempenha, ou pode desempenhar, também é distinto. No Congresso Nacional, a CCJ só atua se o recurso for deferido pelo Plenário (RCCN, art. 132, § 1º). A comissão emitirá parecer que, aprovado pelo Plenário, fixará norma a ser observada pela Mesa em hipóteses idênticas (RCCN, art. 132, § 2º). Não há prazo para isso. No Senado Federal, em caso de recurso, caso se trate de interpretação de texto constitucional, é lícito à Presidência solicitar audiência da CCJ sobre a matéria (RISF, art. 408, *caput*). A Comissão deverá proferir parecer no prazo de dois dias úteis e, após esse prazo, com ou sem parecer, o recurso será incluído na Ordem do Dia para deliberação do Plenário (RISF, art. 408, § 2º). Em caso de questão de ordem sobre matéria em regime de urgência ou com prazo de tramitação, o parecer deve ser proferido imediatamente, podendo o Presidente da comissão ou o relator solicitar prazo não excedente a duas horas (RISF, art. 408, § 3º). Na Câmara dos Deputados, em caso de recurso, a CCJ é ouvida, tendo prazo máximo de três sessões para se pronunciar – o recurso será submetido à decisão do Plenário na sessão seguinte à publicação do parecer da CCJ (RICD, art. 95, § 8º).

Terceiro, sobre os efeitos do recurso, tem-se que, no Congresso Nacional e na Câmara dos Deputados, em geral, os recursos não têm efeito suspensivo (RCCN, art. 132, § 1º; RICD, art. 95, § 8º). Na Câmara dos Deputados, após a interposição do recurso, com apoio de um terço dos

presentes, o recorrente pode requerer que o Plenário decida de imediato sobre o efeito suspensivo do recurso (RICD, art. 95, §9º). Já no Senado Federal, se, após a apresentação do recurso, a Presidência solicitar audiência da CCJ, a decisão fica automaticamente sobrestada (RISF, art. 408, § 1º).

Por fim, quanto à força vinculante das questões de ordem, o RISF declara que a decisão sobre questão de ordem é considerada simples precedente, só adquirindo força obrigatória quando incorporada ao regimento (RISF, art. 406). No Congresso Nacional, como antecipado, quando o recurso for deferido pelo Plenário, ele é submetido à CCJ da Casa do recorrente (RCCN, art. 132, § 1º), que emitirá parecer que, quando aprovado pelo Plenário, fixará norma a ser observada em hipóteses idênticas (RCCN, art. 132, § 2º). Na Câmara dos Deputados, há previsão de registro e indexação das decisões em livro especial e, antes de findo o biênio, elaboração de projeto de resolução propondo, se necessário, alterações regimentais decorrentes das decisões tomadas (RICD, art. 95, § 10).

Assim, é possível perceber que, ao associar a contestação sobre o preenchimento de requisitos ao procedimento de questão de ordem, a tutela do direito à criação de CPI passa a ser diferente em cada uma das Casas Legislativas – diferença essa não feita pela Constituição. Mediante esse procedimento, portanto, a maioria de cada casa adquire papel relevante na verificação dos requisitos para exercício do direito à criação de CPI, já que define como ocorrerá esse procedimento e definiu que, em caso de recurso, caberá a ela a palavra final sobre o preenchimento dos requisitos. Isso foi considerado inadmissível pela Corte no Caso da CPI do Apagão Aéreo, discutido a seguir. Neste julgamento, foi definido procedimento distinto para a contestação do preenchimento dos requisitos para criação de CPI, voltado a diminuir o poder das majorias na criação de CPI.

3.2.2.2. Verificação tutelada

A situação fática nesse segundo MS, referente à da CPI do Apagão Aéreo, foi bastante semelhante ao primeiro. Após a apresentação de requerimento de criação de CPI, aceito pela Presidência, foi apresentada questão de ordem alegando não terem sido preenchidos os requisitos de

delimitação de fato determinado, estipulação de prazo certo e indicação do número de membros que irão compor a comissão. O presidente indeferiu a questão de ordem. Foi apresentado recurso contra esse indeferimento e, após pedido do recorrente, o Plenário atribuiu eficácia suspensiva ao recurso. Na decisão definitiva de mérito, o recurso foi acolhido, invalidando o ato da Presidência que declarou a criação da CPI.

O procedimento estabelecido no precedente anterior, portanto, foi seguido. Não houve violação ao que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) estipula quanto às questões de ordem. No entanto, neste caso, foi alegado que o procedimento que deveria ter sido seguido seria aquele previsto no art. 35, § 2º, do RICD, segundo o qual:

Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. (BRASIL, 1989)

Segundo a interpretação dada a este artigo pelos ministros⁷⁰, só seria cabível recurso contra a decisão do Presidente caso este entenda que os requisitos regimentais não tenham sido satisfeitos. Se a decisão fosse no sentido de reconhecer que os requisitos foram preenchidos, a criação da CPI estaria consolidada e não poderia ser desfeita por meio de recurso.

Neste ponto, é notável que nem o Congresso Nacional nem o Senado Federal tem disposição análoga a essa – não se poderia esperar, portanto, a aplicação deste dispositivo ao caso anterior, que ocorreu no Senado Federal. O Regimento Comum do Congresso Nacional não regulamenta o procedimento de verificação dos requisitos para exercício do direito à criação de CPI e o Regimento Interno do Senado Federal tão somente estabelece que “Recebido o requerimento, o Presidente ordenará que seja numerado e publicado” (RISF, art. 145, § 2º). No parágrafo anterior constam os requisitos para criação de CPI, então é esperado que alguma verificação mínima seja feita, mas não há delimitação do que deve ocorrer caso o Presidente entenda que os requisitos não foram satisfeitos.

⁷⁰ MS 26441, p. 357-358.

A partir disso, é possível supor que o entendimento adotado na Câmara dos Deputados seria significativamente distinto daquele utilizado no Congresso Nacional e no Senado Federal. Na Câmara dos Deputados, se o Presidente deferisse o requerimento, não haveria possibilidade de reversão dessa decisão; se indeferisse, caberia recurso a Plenário, que, após ouvir a CCJ, decidiria em até 5 sessões. No Congresso Nacional e no Senado Federal, independentemente de qual tenha sido a decisão, seria cabível revertê-la por meio da interposição de questão de ordem. Em sua nova decisão, no entanto, a Corte unificou o procedimento de contestação.

Voltando à decisão, ela foi proferida unanimemente nos termos do voto do relator, que apresentou o seguinte raciocínio. Em primeiro lugar, não pode a maioria, valendo-se de meios regimentais e sustentando a inobservância do art. 58, § 3º, deslocar para o Plenário a decisão final sobre a criação de CPI.⁷¹ Isso frustraria o direito da minoria à investigação parlamentar. Aprovada a instalação da comissão pelo Presidente, a CPI está criada, não sendo cabível o questionamento interno dessa.⁷² O Judiciário é que seria a sede própria para o questionamento do ato da Presidência.⁷³

No Caso da CPI do Apagão Aéreo, portanto, a Corte assentou interpretação segundo a qual não é possível recurso interno da decisão do Presidente da casa legislativa que deferiu a criação da CPI. Em caso de inconformidade quanto a essa decisão, a revisão desse ato teria de ser feita no Supremo Tribunal Federal. Por meio desse procedimento, estaria garantido o direito das minorias à criação de CPI.

⁷¹ CM: MS 26441, p. 359-360.

⁷² CM: MS 26441, p. 362-364, 371-372.

⁷³ CM: MS 26441, p. 363, 368-370.

4. CONCLUSÃO

De acordo com Supremo Tribunal Federal, o direito à criação de comissões parlamentares de inquérito deriva do dever do Legislativo de, além de exercer as funções legislativa e representativa, cumprir o papel de fiscalizar. Esse direito foi atribuído às minorias parlamentares porque nem sempre seria conveniente às majorias exercer tal papel. A partir dessa compreensão do direito das minorias parlamentares à criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) é que se desenvolveu a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a criação de CPIs.

Entende-se como minoria, para fins de criação de CPI, qualquer conjunto de um terço de parlamentares de uma determinada casa legislativa. A intervenção do Supremo Tribunal Federal em casos relacionados à criação de CPI busca impedir que a maioria viole o direito desta minoria de, mediante requerimento, preenchidos os requisitos constitucionais, criar CPI. A tutela jurisdicional limita-se, no entanto, a esta fase: a criação da CPI, que compreende as fases de criação em sentido estrito – a constituição, no mundo do direito, da comissão – e a fase de instalação – o procedimento por meio do qual a CPI criada passa a poder funcionar no mundo natural. Finda a criação e iniciada a fase de funcionamento da CPI, não há garantia constitucional de que a minoria poderá controlar os passos que a comissão irá dar – que serão decididos mediante a regra da maioria – nem, muito menos, que obterá o resultado que inicialmente esperava. Como também se aplica às CPIs o princípio da proporcionalidade partidária (art. 58, § 1º, da Constituição), inclusive, as chances de que a CPI não percorra o caminho desejado pela minoria são bastante significativas.

A fase de criação de CPI em sentido estrito, primeiro resultado garantido pela constituição como consequência do direito à criação de CPI, é formada pela apresentação do requerimento, pela verificação do conteúdo do requerimento – se este cumpre os requisitos constitucionais para criação de CPI ou não – e, em caso positivo, pela publicação do requerimento. Como garantia ao direito das minorias parlamentares, o Supremo Tribunal Federal julgou não ser possível acrescentar uma etapa que atribua ao Plenário – e,

portanto, à maioria – a última palavra quanto à criação de CPI. É inconstitucional, portanto, estabelecer a necessidade de aprovação ou homologação, pela maioria, do requerimento de criação de CPI.

Quanto ao conteúdo em si do requerimento e sua verificação é que houve maior controvérsia na Corte. Quanto a estes dois pontos, houve uma alteração na jurisprudência da Corte ao longo dos anos – fato que não ocorreu quanto à definição das etapas de criação de CPI. Inicialmente, nos dois primeiros casos que julgou sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal entendia constitucional a imposição de requisitos infraconstitucionais para criação de CPI. A partir do Caso da CPI dos Bingos, no entanto, em 2005, a Corte passou a reconhecer a taxatividade constitucional dos requisitos para criação de CPI, sendo inconstitucional impedir a criação de CPI sob a alegação de não cumprimento de requisito infraconstitucional. Esse entendimento foi adotado porque os requisitos infraconstitucionais limitariam a prerrogativa constitucional das minorias. Não há dúvida, hoje, quanto ao conteúdo que deve constar nos requerimentos: subscrição de 1/3 da Casa Legislativa, fato determinado a ser apurado e definição de prazo certo de duração da CPI.

Assim como quanto ao conteúdo dos requerimentos, houve alteração jurisprudencial acerca do procedimento por meio do qual os requisitos são verificados. Essa controvérsia apareceu em dois julgamentos: o Caso da CPI dos Bancos e o Caso da CPI do Apagão Aéreo. No primeiro caso, permitiu-se a contestação quanto ao preenchimento ou não dos requisitos para criação de CPI por meio de questão de ordem. No segundo caso, a possibilidade de, por meio de questão de ordem, ser revertida decisão da Presidência da Casa Legislativa que deferiu a criação de CPI foi rechaçada. De acordo com o procedimento de questão de ordem, contra a decisão da Presidência caberia recurso ao Plenário – atribuindo, assim, papel relevante à maioria no procedimento de criação de CPI, o que violaria o direito das minorias. Definiu-se, então, que, em caso de discordância dos parlamentares quanto a decisão da Presidência que deferisse a criação de CPI, a contestação deveria ser feita no Poder Judiciário, não internamente no âmbito do Legislativo.

Verificado e publicado o requerimento, o direito das minorias à criação de CPI ainda não estaria completo. O Supremo Tribunal Federal, no Caso da CPI dos Bingos, reconheceu o direito à instalação da CPI, isto é, a indicação e reunião dos membros dessa comissão. A Corte reconheceu que caberia à Presidência da respectiva Casa Legislativa agir para garantir a instalação da CPI, procedendo a indicar os seus membros em caso de omissão dos líderes, bem como agindo para garantir as condições de funcionamento da comissão.

Na decisão do Caso da CPI da Pandemia, essa jurisprudência da Corte sobre a criação de CPIs foi reafirmada. O voto do ministro-relator Luís Roberto Barroso resumiu-se a aplicar as teses fixadas na jurisprudência da Corte no sentido de que basta a presença de seus requisitos constitucionais para que as CPIs sejam criadas. O cumprimento desses requisitos deve ser verificado pela Presidência da casa legislativa a que o requerimento foi apresentado, mas a criação de CPI não se submete a juízo discricionário nem do Presidente nem do Plenário. Entendimento contrário violaria o direito das minorias parlamentares à criação de CPI, constituindo afronta à Constituição.

A única inovação desta decisão em relação ao restante da jurisprudência foi a discussão acerca da possibilidade de o Presidente do Senado Federal, por conveniência política, decidir sobre a criação da CPI. A jurisprudência da Corte, no entanto, já havia claramente delineado um quadro contrário a esta possibilidade. Em primeiro lugar, isso violaria a própria motivação por trás da decisão de atribuir às minorias parlamentares o direito à criação da CPI, que é de impedir que juízos sobre oportunidade e conveniência política impeçam que o Legislativo exerça sua função fiscalizatória. Em segundo lugar, isso contrariaria o procedimento de criação de CPI em sentido estrito previamente fixado: o Presidente tão somente verifica o preenchimento dos requisitos para a criação de CPI e promove a publicação do requerimento, não exerce juízo discricionário quanto a decisão de criação de CPI. Por fim, tal possibilidade contraria o papel atribuído ao Presidente no âmbito da criação de CPIs: este deve agir para facilitar e promover a criação de CPIs, não exercer juízo que retarde ou limite a criação dessas. Conforme destacou o ministro Roberto Barroso, “não há dúvida,

portanto, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da correção da decisão veiculada na liminar concedida”⁷⁴.

Constata-se, portanto, que, desde 1996, quando o Supremo Tribunal Federal emitiu a primeira decisão aqui estudada, o Caso da CPI dos Bancos, a jurisprudência da Corte evoluiu para preencher as lacunas deixadas pelo texto constitucional acerca do direito à criação de CPI. Em que pese não haja qualquer garantia que impeça que o atual e futuros presidentes da república ataquem a legitimidade do Supremo Tribunal Federal e até mesmo sugiram o *impeachment* de ministros da Corte quando esta instituição agir para defender o direito das minorias parlamentares à criação de CPI⁷⁵, esse amadurecimento da jurisprudência da corte sobre esse tema facilita que decisões institucionalmente controversas como o da CPI da Pandemia sejam tomadas, dada a clareza de sua resposta na jurisprudência. Com isso, a legitimidade das decisões da corte sobre CPIs também aumenta.

A Teorização Fundamentada nos Dados é útil exatamente para contribuir com essa clareza da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Por meio dessa metodologia, é possível organizar e esclarecer o que foi previamente decidido. Espera-se que, com a sua aplicação, a Academia possa contribuir para explicar as decisões da Corte e, assim, quando o conteúdo das decisões da Corte permitir, contribuir com a defesa desta instituição de ataques antidemocráticos e, no caso estudado, contrários às minorias parlamentares e à fiscalização do Poder Executivo Federal.

No caso desta monografia, a metodologia pôde contribuir para confirmar a retidão da decisão recente referente à criação da CPI da Pandemia, utilizando como parâmetro as decisões anteriores. Por meio desse trabalho, espero poder contribuir com futuros trabalhos que venham a aplicar a Teorização Fundamentada nos Dados ou que estudem essa tão relevante instituição que é a comissão parlamentar de inquérito.

⁷⁴ RB: MS 37760 MC-Ref, p. 26-27.

⁷⁵ CARVALHO, Daniel. Bolsonaro diz que STF, ao mandar abrir CPI interfere em Poderes e cita pedidos de impeachment de ministros. Folha de S. Paulo, 8 abr. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/bolsonaro-diz-que-stf-ao-mandar-abrir-cpi-interfere-em-poderes-e-cita-pedidos-de-impeachment-de-ministros.shtml>>.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 22 set. 1989.

Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamarado sdeputados-17-21-setembro-1989-320110-norma-pl.html>>.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 1970-CN**. Aprova o Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, DF, 12 ago. 1970a.

Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1970-1979/resolucao-1-11-agosto-1970-497934-norma-pl.html>>.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF, 15 mar. 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>.

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, RJ, 25 mar. 1824. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.**

Brasília, DF, 17 out. 1969. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970.** Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, DF, 27 nov. 1970b.

Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/563958>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.635-1 União Federal**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DF, 5 mar. 2004a. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347178>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.619-0 São Paulo**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, DF, 20 abr. 2007a. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=439258>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22494-1 Distrito Federal**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DF, 27 jun. 1997. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85763>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 23.418-1 Distrito Federal**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 9 nov. 2007b. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493842>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24.831-9 Distrito Federal**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 4 ago. 2006a. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86189>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24.849-1 Distrito Federal**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 29 set. 2006b. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86199>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26.441 Distrito Federal**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 18 dez. 2009. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606848>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.635-1 União Federal**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DF, 5 mar. 2004b. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347178>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar Em Mandado de Segurança 37.760 Distrito Federal**, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 9 ago. 2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756691807>>.

CAPPI, Ricardo. A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em Direito. *In*: MACHADO, Maíra Rocha. (org.). **Pesquisar Empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 391-422.

DEUTSCHER BUNDESTAG. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Tradução: Assis Mendonça. Revisão jurídica: Urbano Carvelli. Berlim: Deutscher Bundestag, 2020. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>.

NOBLAT, Ricardo. "Sabe-se como começa uma CPI, mas não como termina".

Metrópoles, 25 jun. 2021. Disponível em:

<<https://www.metropoles.com/blog-do-noblat/ricardo-noblat/sabe-se-como-comeca-uma-cpi-mas-nao-como-termina>>.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Resolução – ALESP nº 576, de 26 de junho de 1970**. Adapta o Regimento Interno às normas constitucionais. São Paulo, SP, 26 jun. 1970. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/resolucao.alesp/1970/compilacao-resolucao.alesp-576-26.06.1970.html>>.

TEIXEIRA, Marco Antônio. 'Sabe-se como e quando começa uma CPI, mas nunca como ela termina'; leia análise. **O Estado de S. Paulo**, 9 abr. 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,analise-sabe-se-como-e-quando-comeca-uma-cpi-mas-nunca-como-ela-termina,70003675992>>.

WEBLEY, Lisa. Qualitative Approaches to Empirical Legal Research. *In*: CANE, Peter; KRITZER, Herbert M. (eds.). **The Oxford Handbook of Empirical Legal Research**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 927-948. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199542475.013.0039.