

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

RODOLFO CESAR ARRUDA CARNEIRO



O CONTROLE JUDICIAL DA NÃO CRIAÇÃO DE COMISSÕES PARLAMENTARES
DE INQUÉRITO

CURITIBA

2023

RODOLFO CESAR ARRUDA CARNEIRO

O CONTROLE JUDICIAL DA NÃO CRIAÇÃO DE COMISSÕES PARLAMENTARES
DE INQUÉRITO

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito à obtenção do
grau de Bacharelado em Direito - Habilitação
em Direito das Relações Sociais, Faculdade
de Direito, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Heloisa Fernandes Câmara

CURITIBA
2023

TERMO DE APROVAÇÃO

O CONTROLE JUDICIAL DA NÃO CRIAÇÃO DE COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

RODOLFO CESAR ARRUDA CARNEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Heloisa Fernandes Câmara
Orientador

Coorientador



Erick Kiyoshi Nakamura
1º Membro



João Victor Archegas
2º Membro

Resumo: Ao longo dos anos o Supremo Tribunal Federal vem reafirmando sua jurisprudência no sentido de considerar que a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito mediante os requisitos constitucionais é direito fundamental líquido e certo garantido às minorias parlamentares no exercício da atribuição constitucional de fiscalização e controle e que a ação ou omissão da maioria parlamentar que busque impedir o exercício deste direito é passível de judicialização. O presente trabalho buscou na literatura especializada responder sobre se o julgamento do Mandado de Segurança 37.760/DF de 2021 que determinou ao Presidente do Senado adotar as medidas necessárias para o adequado funcionamento da CPI da pandemia é compatível com a separação de Poderes, levando em consideração a estrutura jurídica das CPIs, a obstaculização do exercício do direito de oposição e a função da oposição em regimes democráticos.

Palavras-chave: Comissões Parlamentares de Inquérito; CPI; Direito de Oposição; Inquérito Parlamentar; Democracia; Separação de Poderes; Atos *Interna Corporis*.

Abstract: Over the years, the Brazilian Supreme Court keep reaffirming its jurisprudence considering that the creation of parliamentary inquiry through constitutional requirements is a minority fundamental right in the exercise of oversight and control and the action or the omission from the majority of the parliament that try to prevent the exercise of this right is able to judicialization. This work sought in the specialized literature answer if the judgment of the writ of mandamus 37.760/DF de 2021 that forced the President of Senate to do the necessary steps for the right running of the pandemic parliamentary inquiry is compatible with the separation of powers , considering the juridical structure of parliamentary inquiry, the obstacle made by the majority of the parliament to the minority exercise its political opposition rights and the function of the opposition in democratic regimes.

Key-words: parliamentary committee of inquiry; opposition rights; democracy; separation of powers; *interna corporis* acts;

Sumário

1	INTRODUÇÃO	06
2	A ESTRUTURA JURÍDICA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO	07
2.1	PREVISÃO CONSTITUCIONAL E QUÓRUM DE CRIAÇÃO.....	08
2.2	A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DA CRIAÇÃO DE CPIS.....	12
3	A OBSTACULIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE OPOSIÇÃO E A JURISPRUDÊNCIA DO STF A RESPEITO DE CPIS	15
3.1	A FORMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE O ATO DE CRIAÇÃO DAS CPIS.....	16
3.2	A JURISPRUDÊNCIA SOBRE ATOS <i>INTERNA CORPORIS</i>	19
4	A IMPORTÂNCIA DO DIREITO DE OPOSIÇÃO EM REGIMES DEMOCRÁTICOS	23
5	CONCLUSÃO	29
6	REFERÊNCIAS	31

1. Introdução

Comissões Parlamentares de Inquérito são, por vários motivos, órgãos peculiares dos entes federados, dentre eles o fato de serem temporários; existirem no âmbito do Poder Legislativo; terem funções de investigação, controle e fiscalização (geralmente funções executivas típicas); com poderes próprios das autoridades judiciais e por serem criados por minorias parlamentares, uma vez que um dos requisitos constitucionais para sua criação é de subscrição de um terço dos membros da casa legislativa. Em 2021 uma decisão monocrática em sede de Mandado de Segurança (MS 37.760¹) proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso levantou novamente a questão sobre o procedimento de criação das CPIs. Diante do requerimento contendo os três requisitos constitucionais para a criação da CPI, quais sejam: i) requerimento de um terço dos parlamentares; ii) fato determinado e iii) prazo certo, após quase dois meses de espera desde a apresentação do requerimento, os signatários impetraram Mandado de Segurança com pedido liminar e a decisão determinou ao Presidente do Senado, Senador Rodrigo Pacheco, adotar as providências necessárias à criação da CPI da Pandemia, levantando dúvidas sobre a devida separação de poderes. Nesse sentido, Roberta Simões Nascimento e Cynthia Gruending Juruena chegam a afirmar que a decisão do Ministro confirmada pelo colegiado representa uma usurpação do poder do Presidente do Senado, ferindo a separação de poderes e desrespeitando o poder de agenda atribuído aos presidentes das casas legislativas.

No entanto, uma vez tratando-se de um instituto destinado a minorias parlamentares no exercício de uma das funções típicas do Poder Legislativo, a de fiscalização e controle, é natural que a maioria governista desenvolva diversas artimanhas para impedir que a minoria de oposição realize efetiva fiscalização sobre os atos do Governo. Isto fica evidenciado em outras três decisões paradigmáticas do STF que guardam coerência argumentativa com a referida decisão do MS 37.760. A ADI 3619/SP de 2006 declarou inconstitucional um dispositivo do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que exigia submissão do requerimento de criação de CPI ao plenário, sob o fundamento de que se estaria

¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Mandado de Segurança. MS n. 37.760. 08 abr. 2021. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF. Data da publicação: DJ 12/04/2021. STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346121950&ext=.pdf>

violando o caráter minoritário do requerimento. No mesmo sentido, o MS 24.831 foi julgado em favor dos impetrantes diante de omissão dos líderes das bancadas em designar os membros que comporiam a CPI dos Bingos, estabelecendo que na ausência de indicação, a escolha dos membros ficaria a cargo do presidente da respectiva casa legislativa. De forma semelhante, o julgamento do MS 26.441/2007 (CPI do apagão aéreo) julgou procedente pedido dos impetrantes em afastar os efeitos de um recurso feito ao plenário que, na prática, resultaria em extinção anômala da CPI já instaurada. Todos estes casos demonstram que a maioria governista buscará meios regimentais para impedir a atuação da minoria e que a jurisprudência do STF mantém coerência ao garantir o exercício da função de fiscalização à oposição.

Nesse sentido, os requisitos para criação de CPI previstos no art. 58 §3º da CF para além de uma mera formalidade, representam parte importante do desenho institucional, na medida em que permitem atos de fiscalização por parte de uma minoria qualificada do parlamento. Sob o prisma de que uma das marcas mais importantes da democracia é a existência de uma oposição política atuante, a garantia do direito público líquido e certo de criação de CPI uma vez presentes os requisitos constitucionais é a orientação jurisprudencial mais adequada, sob pena de se permitir que os arranjos majoritários do Parlamento aliados ao Executivo promovam verdadeira ampliação de quórum de uma das funções típicas do Poder Legislativo. Com base nisso, este trabalho buscará esclarecer aspectos sobre a estrutura jurídica das CPIs, suas funções, seu procedimento atípico de criação e seu papel no sistema de freios e contrapesos. Além disso, tendo em vista que se trata de um instituto próprio de minorias parlamentares, as diversas estratégias que a maioria (geralmente governista) se vale para frustrar o exercício desta prerrogativa. Por fim, será abordada a importância do direito de oposição para a legitimidade do sistema político e para a efetivação da democracia.

2. A Estrutura Jurídica das Comissões Parlamentares de Inquérito

Tendo em vista que as CPIs são órgãos criados a partir de requisitos expressamente previstos na Constituição, será tratada neste tópico a previsão constitucional do instituto, passando pelo quórum de criação e a repercussão do quórum minoritário no âmbito do Direito Administrativo. Esta análise permitirá

compreender a formação da jurisprudência do STF sobre o tema e justificar o controle judicial da instalação das CPIs diante dos embaraços criados pela maioria governista.

2.1 Previsão constitucional e quórum de criação

O surgimento dos inquéritos parlamentares é ponto de divergência na literatura da área. Para Leonardo Scofano Damasceno Peixoto² e Wilson Accioli³, o surgimento ocorreu na Roma Antiga, início do século VII a.C como tarefa do Senado em proteger o erário da má administração das autoridades públicas. O autor explica que os governadores das províncias eram fiscalizados pelos “*juris permanentes*”, também chamados de “*questiones perpetuae*”. Alexandre Borges Dornelles⁴, no entanto, afirma que o surgimento das CPIs ocorreu na Inglaterra entre os anos de 1284 e 1327 que, citando Nelson de Souza Sampaio⁵, houve investigações parlamentares sobre os serviços da marinha.

Fato é que o modelo de inquéritos parlamentares como são conhecidos hoje ganhou relevância na política estadunidense, sendo adotado desde o século XIX, ainda que não haja previsão expressa deste instituto na Constituição de 1787⁶. Embora não expressamente previsto constitucionalmente, foi considerado pelos próprios congressistas, no exercício prático de seus poderes, um poder implícito do congresso, tendo em vista que é detentor de tão grandes poderes, teria também a prerrogativa de verificar, através de comissões designadas especialmente para isso, se as leis criadas estavam sendo seguidas pelas autoridades governamentais e também pelos cidadãos.

A partir deste entendimento, fixou-se a jurisprudência de que as casas legislativas detinham poder para requisitar documentos e convocar testemunhas em seus inquéritos, obrigando-as a depor e estabelecendo punição caso houvesse

²PEIXOTO, Leonardo Scofano Damasceno. **Teoria Geral, Poderes e Limites das Comissões Parlamentares de Inquérito**. Revista da EMERJ, v. 10, nº 40, 2007. p. 288.

³ ACCIOLI, Wilson. Comissões parlamentares de inquérito: instrumentos de ação política. São Paulo: ED, 1990, p. 14 e 15.

⁴DORNELLES, Alexandre Borges. Comissões parlamentares de inquérito : um estudo analítico em Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1997. p. 38. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106447>.

⁵ SAMPAIO, Nelson de Souza. Do Inquérito Parlamentar. Rio de Janeiro: FGV, 1964, p. 09.

⁶GÓES DE ANDRADE, J. X. Comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos. Revista Forense Volume 151. p. 219.

recusa em comparecer ou depor⁷.

No Brasil, além da função típica de legislar, ao Poder Legislativo foi conferida expressamente a função típica de fiscalizar e controlar. Nesse sentido, Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos especiais e temporários do Poder Legislativo cuja criação e extinção se dão de forma peculiar, na forma do art. 58, §3º da Constituição Federal:

§ 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.

Do dispositivo constitucional é possível extrair várias informações. A primeira é de que as CPIs têm poder de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos internos, isto é, em tese e pelo comando constitucional, as CPIs são dotadas de poderes investigativos maiores⁸ do que o das próprias autoridades judiciais, indicando a importância dada pelo Poder Constituinte a este órgão. Em outras palavras, assim como os juízes, as CPIs têm o poder de determinar a quebra de sigilos bancário, fiscal e telefônico, embora também estejam sujeitas às limitações constitucionais a este poder, como por exemplo a obrigatoriedade de fundamentação das decisões⁹.

Além disso, o art. 148 do Regimento Interno Senado prevê expressamente a competência das CPIs para “*convocar Ministros de Estado, tomar depoimento de qualquer autoridade, inquirir testemunhas sob compromisso, ouvir indiciados, requisitar de órgão público informações ou documentos de qualquer natureza, bem como requerer ao Tribunal e Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias*”. Por sua vez, o Regimento Interno da Câmara dos

⁷O autor explica que nos EUA, as sanções são aplicáveis desde logo, independentemente de processo judicial no caso de recusa a comparecer ou a depor, como forma de garantir efetividade do inquérito, que não poderia aguardar o trâmite judicial para cada testemunha faltante para realizar suas atividades, cabendo ao interessado o direito de recorrer no Poder Judiciário.

⁸Ao permitir que as próprias casas legislativas estabeleçam novos poderes de investigação pela edição de seus respectivos regimentos internos, é possível afirmar que as prerrogativas investigativas das CPIs podem ser maiores do que as das autoridades judiciais.

⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Mandado de Segurança. MS n. 23.556-0. 14 set. 2000. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF. Data de publicação: DJ 25/09/2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85982>

Deputados, em seu art. 36, prevê expressamente as prerrogativas de “*requisitar funcionários, em caráter transitório, de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos; determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais*”.

Além disso, o dispositivo constitucional prevê um quórum minoritário, porém qualificado, de $\frac{1}{3}$ dos parlamentares das respectivas casas legislativas, indicando que se trata de um instrumento de participação democrática das minorias parlamentares. Nesse sentido, a palavra *requerimento* tem um significado jurídico específico: a de que se trata de ato jurídico *strictu sensu*, uma vontade manifestada que contém efeitos jurídicos já preestabelecidos em lei. Para Pontes de Miranda, citado por Paulo Schier¹⁰, analisando a Constituição de 1946, a criação da CPI diante de $\frac{1}{3}$ dos parlamentares é **requerida**. Explica o autor que lhe cumpre (à mesa diretora ou ao presidente da casa) apenas verificar se os pressupostos de “*fundo e de forma*” foram satisfeitos, isto é, se o quórum de requerimento e a existência de fato determinado e prazo certo foram cumpridos¹¹. Se sim, os órgãos e as autoridades do Poder Legislativo não podem obstar sua criação.

É necessário salientar que o termo “*minoría*” empregado neste trabalho não tem o mesmo significado daquele da sociologia. Para esta, conforme explica Luís de Gonzaga Mendes Chaves, são minorias os grupos sociais em relação de dependência ou desvantagem em relação a outros grupos e que, por essa razão, são frequentemente alvo de tratamento discriminatório¹². O termo *minoría* ou *minorias* para fins deste trabalho tem significado **regimental** e de quóruns definidos na Constituição. Nesse sentido, tanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) como o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), consideram *minoría* um grupo de parlamentares que se opõe à maioria nas relações com o governo. Nos

¹⁰SCHIER, Paulo Ricardo. Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 160.

¹¹Esta verificação não pode ser confundida com discricionariedade. Em momento oportuno este trabalho fará a devida distinção.

¹²CHAVES, Luís de Gonzaga Mendes. Minorias e seu estudo no Brasil. Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 149-168, 1970.

termos do RICD:

Art. 13. Constitui a Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se **Minoria a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da Maioria.**

Parágrafo único. Se nenhuma representação atingir a maioria absoluta, assume as funções regimentais e constitucionais da Maioria o Partido ou Bloco Parlamentar que tiver o maior número de representantes.

Nos termos do RISF, por sua vez:

Art. 65. A Maioria, a Minoria e as representações partidárias terão líderes e vice-líderes.

§ 1º A Maioria é integrada por bloco parlamentar ou representação partidária que represente a maioria absoluta da Casa.

§ 2º Formada a Maioria, a **Minoria será aquela integrada pelo maior bloco parlamentar ou representação partidária que se lhe opuser.**

(...)

§ 5º Na hipótese de nenhum bloco parlamentar alcançar maioria absoluta, assume as funções constitucionais e regimentais da maioria o líder do bloco parlamentar ou representação partidária que tiver o maior número de integrantes, e da minoria, o líder do bloco parlamentar ou representação partidária que se lhe seguir em número de integrantes e que se lhe opuser.

Dessa forma, as minorias parlamentares podem compor setores até mesmo hipersuficientes da sociedade, não devendo ser confundidas com as minorias e grupos vulneráveis da sociologia. Para fins deste trabalho, buscaremos demonstrar que a instauração de CPI diante dos requisitos constitucionais é direito líquido e certo da coalização minoritária qualificada de $\frac{1}{3}$ dos parlamentares de qualquer casa legislativa da República.

Outro elemento constante no dispositivo constitucional é o prazo certo, indicando o caráter temporário da existência desse órgão peculiar. Na Câmara dos Deputados, este prazo é fixado no próprio regimento interno, no §3º do art. 35, que estabelece 120 dias prorrogável por mais 60 por deliberação do Plenário. O RISF, por sua vez, estabelece que o prazo de funcionamento da CPI será fixado no requerimento de sua criação e estabelece que poderá haver prorrogação automática do prazo mediante requerimento de um terço dos membros do Senado.

Outro requisito, o fato determinado, estabelece como requisito a definição prévia de qual fato da sociedade será investigado, fixando os limites da investigação e vinculando as autoridades investigativas a estes limites¹³. Conforme bem explica

¹³SCHIER, Paulo Ricardo. Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado.

Paulo Schier, este aspecto é especialmente importante porque as medidas restritivas determinadas pelas CPIs, como quebra de sigilos e até mesmo prisões sofrerão controle judicial de seus excessos, especialmente quando as diligências determinadas pela Comissão não tiverem conexão com o fato determinado em seu requerimento de criação.

2.2 A discricionariedade administrativa da criação de CPIs

O problema que se coloca como objeto de pesquisa deste trabalho é quanto à análise dos requisitos formais para criação de CPIs. É importante ressaltar que o fato de serem órgãos do Poder Legislativo, têm sua instauração marcada por **ato administrativo** emanado de autoridade dotada de competência para execução de tal ato. Nesse sentido, um dos argumentos contrários à possibilidade de o Poder Judiciário determinar aos presidentes das casas legislativas a adotarem as medidas administrativas adequadas para o funcionamento das CPIs é quanto à discricionariedade do ato de verificação dos requisitos de criação¹⁴. Para abordar esta matéria, é necessário relembrar a definição discricionariedade, amplamente discutida no âmbito do direito administrativo¹⁵:

A margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com sua vontade ou juízo a norma jurídica, diante do caso concreto, segundo critérios subjetivos próprios, a fim de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal.

Conforme a definição, a discricionariedade administrativa trata-se de uma espécie de liberdade conferida a algumas autoridades públicas, segundo critérios **subjetivos**, de dar satisfação aos objetivos consagrados no sistema legal. Um maior grau de discricionariedade do ato administrativo permite ao administrador, segundo juízo de conveniência e oportunidade, fazer escolhas cujo conteúdo não pode ser objetivamente identificado na norma jurídica.

Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 160.

¹⁴NASCIMENTO, Roberta Simões; JURUENA, Cynthia Gruending. Criação de CPIS: de “Direito das Minorias” à negação do poder de agenda das casas legislativas. Direito Parlamentar em Decisões do Supremo Tribunal Federal. Curitiba. Ed. Íthala. p. 149.

¹⁵BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo, ed. Malheiros Editores. 2010. 27ª edição. p. 432.

Os atos administrativos predominantemente vinculados¹⁶, por sua vez, contém em sua norma de validade mandamentos que constituem os agentes na **obrigação** de agir, inclusive com o conteúdo do ato. O exemplo dado por Bandeira de Mello é o ato administrativo praticado diante dos requisitos objetivos para concessão de aposentadoria. A norma que estabelece 35 anos de contribuição e 60 anos de idade é absolutamente objetiva, prescrevendo com precisão o **momento** e o **conteúdo** do ato administrativo que a administração pública deverá adotar, com baixíssimo grau de discricionariedade.

Nesse sentido, transportando o conceito à matéria das CPIs, o art. 58, §3º da Constituição não faz um elenco das matérias suscetíveis à investigação parlamentar e nem ao momento adequado para sua instauração. Neste aspecto, portanto, está-se diante de elementos a serem apreciados pelo juízo de conveniência e oportunidade. Em outras palavras, são os próprios parlamentares, individualmente, as autoridades públicas que farão uma análise **subjetiva** de quais fatos da vida em sociedade são graves o suficiente para a instauração de inquérito parlamentar, bem como qual o momento adequado para sua instauração. Uma vez decidido o fato determinado e o momento oportuno, o parlamentar pode buscar o apoio de $\frac{1}{3}$ do total de parlamentares da casa legislativa para a realização do ato administrativo de **submissão do requerimento**¹⁷ ao presidente da casa legislativa.

Ato contínuo, nesta etapa, diante do requerimento de $\frac{1}{3}$ dos parlamentares, contendo o fato determinado e prazo de duração, isto é, os três elementos previstos na norma que ampara a validade do ato, o presidente da casa legislativa está diante de um ato administrativo vinculado: adoção das medidas administrativas necessárias para instalação da comissão e início das atividades.

Ainda sobre discricionariedade e vinculação, vige no Brasil a *teoria da imunidade jurisdicional do mérito do ato discricionário* que, na palavras de Marcos Augusto Perez¹⁸, “*ao atuar discricionariamente, a Administração realizaria um juízo*

¹⁶Os atos administrativos nunca são puramente discricionários ou puramente vinculados. O grau de discricionariedade é maior à medida em que a norma que confere-lhe validade é mais abstrata e imprecisa.

¹⁷Em consonância com o voto do Ministro Eros Roberto Grau no julgamento da ADI 3619/SP, o ato administrativo de criação da Comissão se dá com a apresentação do requerimento de instauração ao presidente da casa legislativa, para que dê publicidade do ato.

¹⁸PEREZ, Marcos Augusto. O Controle Jurisdicional da Discricionariedade Administrativa: Métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas. Tese de Livre-Docência. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo p.96. disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22042019->

de conveniência e oportunidade que corresponderia ao mérito da decisão administrativa, cuja revisão jurisdicional estaria vedada pelo ordenamento”.

Nesse sentido, é coerente a preocupação de que o Poder Judiciário não invada o mérito administrativo, isto é, o conteúdo material do ato, podendo tão somente atuar no que o autor chama de “elementos externos de legalidade”: a competência e a forma. Portanto, o Judiciário não deve reformar escolhas políticas adentrando a ponderação dos valores, interesses, justiça ou equidade¹⁹, mas tão somente apreciando a competência da autoridade da qual emana o ato e a forma do ato.

Transportando este entendimento para a questão central deste trabalho, é de suma importância reconhecer a diferença entre (i) o Poder Judiciário agir no sentido de garantir que a decisão da autoridade dotada de competência prevaleça sobre a decisão de uma autoridade não dotada de competência e (ii) adentrar o mérito da decisão, julgando-a conveniente e ou oportuna. Isto porque a primeira conduta se trata de obrigação do Poder Judiciário, enquanto a segunda se trata de conduta vedada²⁰.

Dessa forma, na análise do dispositivo constitucional e na jurisprudência que está sendo formada sobre o tema, a discricionariedade do ato de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito pertence à coalizão de 1/3 dos parlamentares signatários do requerimento de instauração. Portanto, a omissão de qualquer presidente das casas legislativas diante do requerimento de criação de CPI, constitui tentativa inconstitucional de substituir a vontade emanada das autoridades realmente autorizadas a efetuar juízo de conveniência e oportunidade, maculando um dos elementos externos do ato administrativo, passível de judicialização: a competência.

Portanto, uma vez que o Judiciário seja provocado diante de um conflito de competência entre duas autoridades que se julgam competentes para editar um ato

144541/publico/O_controle_jurisdicional_da_discricionariedade_administrativa_tese_MAP.pdf

¹⁹Neste ponto, Perez cita a literatura de Miguel Seabra Fagundes, em “*Conceito do Mérito Administrativo*”.

²⁰Atualmente a teoria da imunidade do mérito administrativo está sendo relativizada. Diante da violação de direitos fundamentais, há decisões judiciais que substituem a vontade do administrador, inclusive esta relativização é abordada de forma aprofundada no próprio trabalho de Marcos Augusto Perez. No entanto, como este debate é recente e a relativização desta teoria não prejudica a análise sobre a jurisprudência sobre CPIs, consideramos que permanece como teoria amplamente dominante. Nas palavras de Marçal Justen Filho: “*Se a competência discricionária consiste na atribuição intencional por uma lei de uma margem de autonomia para a escolha do administrador, é evidente que a escolha concretamente realizada não comporta ampla revisão por outra autoridade. Se comportasse, desapareceria a discricionariedade. Portanto, a escolha realizada pelo administrador deve, como regra, ser reputada como insuscetível de revisão.*” em JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p.261.

administrativo (ou impedir que se edite), é dever do órgão jurisdicional aplicar a norma jurídica e resguardar a competência da autoridade competente.

A questão merece especial destaque porque a discricionariedade do presidente das casas legislativas é ampla em vários outros assuntos: pautar projetos de lei, resoluções e decretos legislativos; ordenar as despesas; autorizar concursos públicos; conceder a palavra durante as sessões legislativas; manter a ordem no espaço físico do Poder Legislativo; nomear e designar as chefias dos setores dentro do órgão; criar novos órgãos. Dessa forma, a instauração de CPIs é uma das raras hipóteses em que uma minoria parlamentar detém controle sobre um ato administrativo discricionário dentro do Poder Legislativo.

Em resumo, à luz do direito administrativo, o ato administrativo de criação da comissão parlamentar de inquérito é discricionário para $\frac{1}{3}$ dos parlamentares signatários do requerimento de instauração e vinculado para o presidente da casa legislativa. Nesse sentido, a manifestação de vontade dos parlamentares em assinarem o requerimento de instauração é ato de natureza política e típica do Poder Legislativo e, por essa razão, predominantemente discricionário, enquanto que a leitura do requerimento em sessão, bem como a designação das medidas administrativas necessárias para sua publicação e realização, é ato vinculado e atípico do Poder Legislativo, haja vista sua natureza administrativa e não legislativa ou fiscalizatória. Por fim, uma vez que seja um ato administrativo vinculado, a omissão diante da presença dos requisitos constitucionais para instalação da CPI abre a possibilidade para que o parlamentar prejudicado pela omissão busque no Poder Judiciário, por meio de Mandado de Segurança, o atendimento a seu direito líquido e certo de exercício de oposição à maioria.

Uma vez superada a questão da natureza do ato administrativo que instaura a CPI, passaremos a analisar os vários obstáculos criados pela maioria governista para impedir o exercício dessa prerrogativa por parte das minorias e a forma como historicamente o STF tem afastado estes obstáculos.

3. A obstaculização do exercício do Direito de oposição e a jurisprudência do STF a respeito de CPIs

Este tópico abordará as várias formas criativas que as maiorias parlamentares buscam impedir o exercício da instauração e início dos trabalhos das Comissões

Parlamentares de Inquérito quando as investigações possam afetar negativamente o governo. Junto a isso, a jurisprudência do STF reafirmando o afastamento destas manobras; dentre elas, a não indicação pelos líderes partidários dos membros que deverão compor a CPI; o manejo de recursos regimentais ao plenário e a ampliação de requisitos pela edição dos regimentos internos. Todas têm em comum a tentativa de inverter o quórum minoritário previsto na Constituição para um quórum majoritário.

Além disso, será abordado o entendimento sobre a proteção dos atos de natureza política internos às casas parlamentares contra ingerências dos outros poderes e de que forma o julgamento do MS 37.760 respeita esta garantia.

3.1 A formação da jurisprudência do STF sobre o ato de criação das CPIs

Uma vez que a Constituição tenha assegurado o direito às minorias parlamentares de instaurar uma CPI com poderes de investigação que podem resultar em escândalos de má gestão, corrupção, omissões ou disfuncionalidades na administração pública, é previsto que a base governista, bem como o próprio governo, tentem de todas as formas obstaculizar o exercício desta prerrogativa. Ato contínuo, a minoria parlamentar que vê seu direito constitucional desrespeitado, judicializa a causa²¹, dando origem a diversos julgamentos paradigmáticos.

Para ilustrar, o Mandado de Segurança n. 24.831 de 2005 (CPI dos bingos), impetrado pelo senador Pedro Jorge Simon, buscou a tutela jurisdicional diante da omissão dos líderes partidários em indicar os senadores escolhidos para integrar a referida comissão, fato que estava impedindo a efetiva instauração da CPI. O resultado do julgamento foi no sentido de atribuir ao presidente do Senado a prerrogativa de indicar os integrantes diante da omissão das lideranças partidárias.

De forma análoga, o Mandado de Segurança n. 26.441 de 2007 (CPI do apagão aéreo), foi impetrado em razão da submissão ao plenário de recurso sobre uma questão de ordem que, na prática, impediria a criação da CPI, sendo aprovado

²¹A judicialização da política é um tema extenso dentro da Ciência Política que analisa a interferência das autoridades judiciais nas decisões que deveriam ser tomadas pelos agentes políticos eleitos, conforme explica Eduardo Meira Zauli, especialmente quando há um descompasso entre os valores e orientações das instituições majoritárias da política e os valores e orientações das instituições judiciais, abrindo espaço para o ativismo judicial. No entanto, este trabalho não considera que houve efetiva judicialização da política nos Mandados de Segurança analisados. Isto porque nos casos analisados, o judiciário não se manifestou sobre o mérito de nenhum deles, agindo unicamente no sentido de corrigir aspectos formais e omissões. Em outras palavras, não houve substituição da vontade política pela vontade judicial, mas sim a sua preservação.

pelo plenário da Câmara dos Deputados por 308 votos a favor contra 141 votos contrários ao recurso. No caso, o STF reconheceu que se tratou de extinção anômala do inquérito parlamentar constituindo “um daqueles atos promovidos por grupos majoritários com a finalidade de postergar ou obstar a investigação parlamentar”²², e, por fim, concedeu a segurança aos impetrantes.

O mesmo fenômeno político ocorre na edição dos respectivos regimentos internos das casas legislativas, como por exemplo o RI da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC):

Art. 41. As Comissões Parlamentares de Inquérito, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, serão constituídas a requerimento de um terço dos membros da Assembleia Legislativa, para apuração de fato determinado, pelo prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, prorrogável por igual período, mediante deliberação da maioria absoluta de seus membros.

(...)

§ 4º Recusado o requerimento, por não satisfazer os **requisitos regimentais**, o Presidente o devolverá ao Autor, cabendo recurso desta decisão ao Plenário, no prazo de 5 (cinco) dias, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça.

A interpretação do parágrafo 4º do art. 41 faz crer que há requisitos regimentais a serem cumpridos para além dos requisitos constitucionais. No entanto, como a criação de CPIs é uma prerrogativa minoritária e a edição dos regimentos internos das casas legislativas é feita pela votação da majoritária, qualquer medida que amplie os requisitos constitucionais para criação de CPI pode significar indevida supressão de direitos de oposição constitucionalmente assegurados aos parlamentares. Além disso, o Regimento Interno da ALESC estabelece que haverá recurso ao plenário. Em outras palavras, a análise dos requisitos regimentais é feita pelo presidente da Assembleia e o recurso julgado pelo plenário, ambos representantes da maioria parlamentar, não da minoria, conforme prevê a Constituição.

Questão semelhante é o da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que em seus arts. 34 e 170 continha semelhante restrição ao direito de oposição:

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;

²²BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Mandado de Segurança. MS n. 26.441. 25 abr. 2007. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF. Data da publicação: DJ 25/04/2007. **STF**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606848>.

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;

(...)

Os arts. 34 e 170 do RI da ALESP foram alvos da ADI 3619/SP de 2006, proposta pelo diretório nacional do Partido dos Trabalhadores, relator Ministro Eros Grau sob o argumento de que se estaria criando novo requisito para além dos estabelecidos pela Constituição Federal, violando o direito público subjetivo das minorias parlamentares em estabelecer inquérito parlamentar.

O resultado do julgamento foi favorável aos impetrantes. Ao acatar os argumentos dos impetrantes, o conteúdo do voto do Ministro Eros Grau foi ainda mais longe: afirma que o momento da criação da comissão é o da **apresentação do requerimento** ao presidente da casa²³:

No ato de apresentação do requerimento ao Presidente da Assembleia Legislativa, desde que cumpridos os requisitos necessários, surge a comissão, cabendo aos subscritores do requerimento, após numerado, lido e publicado, reunirem-se, com qualquer número, para materializar a instalação.

Dessa forma, para o Ministro, o ato de criação da CPI é o de apresentação do requerimento ao presidente da casa legislativa, não restando qualquer discricionariedade sobre qual o momento adequado para a instauração. Além disso, acrescenta o Ministro, que os requisitos para a criação da comissão estão estritamente no art. 58 da Constituição Federal, não havendo prerrogativa das casas legislativas em ampliar estes requisitos²⁴.

Outra estratégia utilizada por grupos majoritários é a proposta de CPIs que não tenham intenção efetiva de investigar. A estratégia consiste em reunir as assinaturas necessárias para extrapolar os limites regimentais de CPIs simultâneas, criando uma *“fila de espera”* às minorias parlamentares que efetivamente desejam investigar os atos do governo:

Por exemplo, em 1999, quatro CPIs propostas anos antes foram instaladas e, sem funcionar de fato, as datas para suas conclusões foram adiadas para

²³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3619. 01 ago. 2006. Relator: Min. Rel. Eros Roberto Grau. Brasília, DF. Data de publicação: DJ 01/08/2006. **STF**. p.4. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=439258>.

²⁴“O requerimento de um terço dos seus membros é bastante e suficiente à instauração da comissão”

evitar a criação de duas outras CPIs que eram as próximas na lista de espera. Representantes da oposição de esquerda perceberam essa manobra como uma demonstração do excessivo poder do governo no Congresso.²⁵

Diante de todos estes casos, é possível perceber dois fenômenos jurídicos: (I) é comum e previsível que as maiorias parlamentares tentem impedir o exercício do direito de oposição, seja pela ampliação de seus requisitos na edição dos regimentos internos, seja pela discricionariedade administrativa do presidente das casas legislativas; (II) o STF reitera sua jurisprudência no sentido de resguardar às minorias parlamentares a prerrogativa de instaurar comissões parlamentares de inquérito, declarando inconstitucionais normas que ampliem os requisitos regimentais e suprindo omissões.

3.2 A jurisprudência sobre atos *interna corporis*

Um dos argumentos contrários à possibilidade de o Poder Judiciário determinar ao presidente da casa a instaurar a CPI estando diante dos requisitos previstos exclusivamente na constituição é relativo à proteção dos atos *interna corporis* do Poder Legislativo. Trata-se de entendimento dominante no sentido de que há limites do judiciário para a apreciação de atos de natureza política²⁶, incluídos nestes a interpretação pelas casas legislativas de seus respectivos regimentos internos. Em outras palavras, preserva-se a vontade política emanada do respectivo poder impedindo análise de mérito por parte do Poder Judiciário, do contrário haveria indevida intromissão do Poder Judiciário em atos que são privativos do Poder Legislativo, violando a separação de poderes.

É com base neste entendimento que Roberta Simões Nascimento e Cynthia Gruending Juruena argumentam que a decisão monocrática do Ministro Barroso no julgamento do MS 37.760 **usurpou** competências que são privativas do presidente das casas parlamentares:

²⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº4, 2001, p. 704.

²⁶ SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 85-86, out./dez. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p79

Todavia, conforme acima elucidado, em diversos votos de apreciação de writs há o entendimento de que o requisito do fato determinado é subjetivo e que compete ao Presidente da Casa Legislativa a apreciação da presença dos requisitos constitucionais.

(...)

No julgamento da liminar do MS que determina a instalação da CPI da pandemia,

o Ministro Barroso afirma a existência de três requisitos constitucionais, e, ele próprio, faz a análise do preenchimento dos critérios, **usurpando a margem de discricionariedade** do Poder Legislativo.²⁷

Para ilustrar, o Mandado de Segurança 37.760/DF foi impetrado pelo Senador Alessandro Vieira contra o presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, que ao receber o requerimento de criação de uma CPI para investigar as ações e omissões do Governo Federal diante da crise sanitária causada pela Covid-19, omitiu-se sobre a ordem para numeração e posterior publicação no diário do Senado Federal, na forma do art. 145, §2º do RISF²⁸.

Diante da inércia de quase dois meses do Presidente do Senado, os Senadores lesados impetraram Mandado de Segurança pleiteando a realização do ato necessário para o cumprimento do art. 58, § 3º da Constituição, alegando que:

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

É importante esclarecer que a revisão judicial no caso de haver violação ao devido processo legislativo constitucional é possível e aceita pelo STF em vários julgamentos²⁹. Isto é, se o resultado da interpretação do Regimento Interno violar a Constituição, desrespeitando o rito estabelecido constitucionalmente, poderá haver controle judicial³⁰.

²⁷ NASCIMENTO, Roberta Simões; JURUENA, Cynthia Gruending. Criação de CPIS: de "Direito das Minorias" à negação do poder de agenda das casas legislativas. Direito Parlamentar em Decisões do Supremo Tribunal Federal. Curitiba. Ed. Íthala. p. 147-148

²⁸ "Art. 145. A criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal. (...) § 2º Recebido o requerimento, o Presidente ordenará que seja numerado e publicado."

²⁹ SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 224, p. 92., out./dez. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/224/ril_v56_n224_p79

³⁰ Conforme um dos fundamentos da decisão no MS 37.760: "Esta Corte tem afirmado, de longa data, a viabilidade do controle jurisdicional dos atos parlamentares, desde que haja alegação de desrespeito a direitos ou garantias de índole constitucional."

Sobre a questão, é importante ressaltar que se houver ampla discricionariedade na análise dos requisitos constitucionais sem a possibilidade de o Poder Judiciário suprir eventuais omissões ou excessos, significa dizer que o presidente da casa parlamentar, representante da maioria parlamentar, pode frustrar qualquer tentativa da oposição escolher quais os assuntos e momentos adequados para se instaurar o inquérito parlamentar, claramente contrariando o disposto no art. 58 da Constituição e impedindo o exercício de um dos únicos (se não o único) poder conferido constitucionalmente às minorias parlamentares.

Outro aspecto importante é que o argumento das autoras se baseia em jurisprudência firmada no julgamento do MS 28.213/DF de 2009³¹, que negou a segurança contra decisão da Mesa Diretora em não receber recurso contra o arquivamento de representações ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar sob o argumento de tratar-se de matéria *interna corporis*³²:

Subjacente à questão de tratar-se de matéria interna corporis, está o princípio constitucional da separação de poderes. Há diversas situações em que são impetrados Mandados de Segurança por parlamentares e que o STF nega seguimento das ações constitucionais. No MS n. 28.213/DF, Senadores impetraram o *writ* para questionar a decisão da Mesa Diretora em não receber recurso contra o arquivamento de representações ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. No entanto, foi negado seguimento por terem entendido se tratar de matéria interna corporis, ou seja, de alçada exclusiva do respectivo Poder.

Porém, a grande diferença é que o referido *writ* não se trata de um direito parlamentar garantido constitucionalmente. A Constituição não assegura a nenhum parlamentar qualquer direito de ver seu desafeto político ser processado em Processo Ético-disciplinar (PED). Ao contrário: haja vista tratar-se de processo que pode levar à cassação do mandato parlamentar, cujo quórum de deliberação é majoritário, são justamente as minorias parlamentares que são mais vulneráveis ao arbítrio das maiorias em PEDs.

Nesse sentido, a interpretação sistemática da Constituição, considerando a participação democrática de todos os deputados eleitos pelo voto popular aponta

³¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Mandado de Segurança. MS n. 28.213. 28 ago. 2009. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF. Data da publicação: DJ 03/09/2009. STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12389>.

³²NASCIMENTO, Roberta Simões; JURUENA, Cynthia Gruending. Criação de CPIS: de “Direito das Minorias” à negação do poder de agenda das casas legislativas. Direito Parlamentar em Decisões do Supremo Tribunal Federal. Curitiba. Ed. Íthala. p. 147-148.

justamente na direção oposta: os Processos Ético-Disciplinares não devem ser usados como meio de calar minorias parlamentares que façam oposição à maioria. Levando em consideração a jurisprudência do STF no sentido de resguardar a participação de minorias parlamentares, é possível inclusive defender que a intervenção judicial seria devida no sentido justamente oposto: trancar PEDs que tenham sido instaurados sem motivo relevante e que demonstrem perseguição política.

Além disso, não há o que se falar em “*usurpação*” de poder por parte do Judiciário neste caso, tendo em vista que o deferimento do pedido liminar no MS 37.760, concedido pelo Ministro Luís Roberto Barroso evitou justamente a usurpação do poder da coalizão de $\frac{1}{3}$ dos parlamentares signatários por parte do Presidente do Senado. Conforme explicado anteriormente, o ato administrativo discricionário que marca a criação da CPI é o protocolo do requerimento de criação contendo os requisitos constitucionais. A decisão do Ministro devolveu a competência tomada pelo Presidente do Senado à coalizão de Senadores signatários do requerimento, fazendo cumprir um dos elementos externos do ato administrativo e preservando os elementos internos do ato administrativo. Em outras palavras, a proteção aos atos *interna corporis* contra revisão judicial existe para preservar a vontade política emanada pelos representantes eleitos. O caso do MS 37.760 é precisamente no sentido de proteger os atos *interna corporis* (decisão de criar a CPI da Pandemia) realizados pelas autoridades competentes impedida de gerar efeitos por omissão do Presidente do Senado na função administrativa.

Portanto, defendemos que no caso do julgamento do MS 28.213 o não deferimento da segurança contra o arquivamento de pedidos de instauração de Procedimento Ético-disciplinar é coerente com a jurisprudência sobre o direito subjetivo constitucional de minorias parlamentares, inclusive quanto ao julgamento do MS 37.760.

Para além de um mero critério formal, conforme ainda será abordado, o respeito ao correto procedimento de instalação de CPIs afeta o próprio desenho institucional da república, na medida em que o quórum previsto na Constituição para instalação de CPI está intimamente relacionado com o direito de oposição.

4. A importância do Direito de oposição em regimes democráticos

Até então analisamos os aspectos formais sobre a estrutura das CPIs e a consolidação da jurisprudência no sentido de garantir às minorias parlamentares o direito de oposição. No entanto, o respeito aos quóruns constitucionais para o funcionamento devido do Poder Legislativo é muito mais do que mero cumprimento de formalidades. Os quóruns definidos na Constituição são um verdadeiro desenho institucional e tentaremos demonstrar que o desrespeito ao quórum minoritário e qualificado de criação das CPIs pode afetar o sistema de freios e contrapesos e a própria realização da democracia.

A existência de uma oposição política atuante é um dos principais elementos que caracterizam um regime democrático. O direito ao exercício da oposição constitucional significa uma transição da disputa violenta pelo poder para um formato de conflito político regulado³³. Nesse sentido, conforme afirma Giovanni Sartori, “a oposição opõe-se ao governo, não ao sistema político enquanto tal”. Além disso, conforme apontado por Paulo Sérgio Peres e Gabriella Maria Lima Bezerra citando a obra de Robert Dahl³⁴, há dois pré-requisitos distintivos dos regimes democráticos: (i) liberdade individual para formular preferências e expressá-las; (ii) necessidade de que tais preferências sejam apreciadas pelo governo em suas decisões.

Nesse sentido, afirma Dahl que as revoluções são falhas de institucionalização da oposição e que uma das principais diferenças entre a democracia e a ditadura é a existência ou não de canais institucionais para a atuação da oposição, que se não verificar caminhos institucionais para interferir nas decisões de governo, poderá, no limite, voltar-se contra o regime político. Peter Mair³⁵ menciona o possível “encapsulamento” do conflito social no sistema representativo na ausência de uma oposição institucionalmente aceita, indicando a possibilidade de golpes de estado tentado por grupos que não verificam alternativas à participação política. Em sua argumentação, o autor explica que há três grandes razões pelas quais os regimes democráticos necessitam tolerar e preservar a oposição: a) a existência de

³³PERES, Paulo Sérgio; BEZERRA, Gabriella Maria Lima, **oposição parlamentar: conceito e funções**. Lua nova, São Paulo, 2020.p. 249.

³⁴DAHL, Robert. 1971. **Polyarchies: participation and opposition**. New Haven: Yale University Press.

³⁵MAIR, Peter. 2007. **Political opposition and the European Union**. Government and Opposition, v. 42, n. 1, pp. 1-17.

competição entre as alternativas políticas existentes; b) maior fiscalização e transparência no poder; c) legitimidade do sistema político que evita estratégias não institucionais de obtenção do poder.

Nesse aspecto, o caso brasileiro ilustra muito bem a importância de se garantir às minorias parlamentares os poderes que lhes foram conferidos pela Constituição. Segundo Argelina Cheibub Figueiredo, a *accountability* horizontal é especialmente necessária em razão de o Poder Executivo ter acumulado também poderes legislativos e de agenda sob a forma de “reserva de iniciativa de lei”, no que a pesquisadora chama de “fusão de poderes”³⁶.

Nesse mesmo sentido argumenta Glauco Machado Requião³⁷ ao analisar o comportamento dos deputados estaduais frente à forte influência do Governador nas comissões permanentes da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. O autor afirma que há forte centralização das decisões do processo legislativo nos líderes partidários, que indicam os membros das comissões, sendo que o governo domina 72,2% do total de comissões e exerce domínio absoluto³⁸ das comissões estratégicas³⁹.

Ambos os autores, Requião e Figueiredo, afirmam que há falta de eficácia nos mecanismos de controle do Poder Executivo, verdadeira falha no sistema de freios e contrapesos, Requião indicando que o governador acumula prerrogativas exclusivas e “fortes poderes proativos para legislar sobre vários campos da administração pública” e Figueiredo argumentando que faltam condições básicas para o funcionamento adequado de um sistema de fiscalização e equilíbrio, havendo concentração de poder legislativo no Poder Executivo, atuando ambos como um só poder.

Diante desse cenário, embora a literatura especializada apresente grande preocupação com a governabilidade em regimes democráticos pluripartidários⁴⁰, é

³⁶FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. DADOS — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº4, 2001, p. 704. p. 691.

³⁷REQUIÃO. Glauco Machado. Da Oposição à Institucionalização: O papel da CCJ no processo decisório da 16ª legislatura da Assembleia Legislativa Paraná (2007-2011), p.47.

³⁸Requião, Op. Cit. p. 47

³⁹O autor considera estratégicas a Comissão de Constituição e Justiça em razão de seu poder de arquivamento de projetos de lei; a Comissão de Finanças em razão de seu poder de aprovar previamente a prestação de contas, balanços e resultados financeiros e a Comissão de Orçamento, responsável pela análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA) em razão de seu poder de escolher quais emendas dos parlamentares serão apresentadas para discussão em plenário.

⁴⁰Para Peres e Bezerra, grande parte da literatura sobre a ciência política atualmente preocupa-se com

possível perceber que o modelo brasileiro ainda apresenta grande desequilíbrio de forças entre o Poder Legislativo em sua função fiscalizatória e o Poder Executivo. Isto porque, ao estabelecer a coalizão governista, frequentemente o Poder Executivo funde-se à maioria dos membros do Poder Legislativo, deixando a fiscalização combativa sendo exercida exclusivamente pela minoria de oposição ao governo.

Nesse sentido, deduzimos que o quórum qualificado estabelecido pela Constituição para criação de CPIs seja um importante instrumento do sistema de freios e contrapesos, tendo em vista que se a minoria atingir o tamanho de $\frac{1}{3}$ ou mais do parlamento, poderá adotar medidas efetivas de investigação e fiscalização que não seriam possíveis sem as prerrogativas constitucionais atribuídas e esta espécie de Comissão.

Para isto, é necessário que se reconheça o direito fundamental, líquido e certo da minoria parlamentar em ver criada a CPI diante do atingimento do quórum de $\frac{1}{3}$ do total de membros das casas legislativas, haja vista que se a discricionariedade do ato de criação for prerrogativa do presidente da casa, o instituto deixa de ser próprio da minoria e passa a ser próprio do presidente, ampliando ainda mais a influência do chefe do Poder Executivo dentro do Poder Legislativo. Reforça este argumento a ampla “criatividade” da maioria governista em impedir a criação das CPIs, conforme já relatado por este trabalho.

Ainda sobre a função da oposição em regimes democráticos, Peres e Bezerra adotam uma posição contramajoritária em relação à literatura especializada. Segundo eles, há um paradoxo abordado por vários autores, sobre como deve se comportar a oposição sem ameaçar a estabilidade institucional. A corrente dominante, segundo os próprios autores, afirma que as oposições devem ser construtivas e não ter por objetivo pura e simplesmente a obtenção do poder. Além disso, devem ter como objetivo o “interesse geral”, deve se opor, mas não obstruir. No entanto, os autores questionam sobre se esta “recomendação” dependeria de um compromisso moral. Além disso, apontam a possibilidade de uma oposição que adota uma leitura diferente do que seja o interesse geral⁴¹:

Por outro lado, se por acaso houver mais de um interesse geral, e eles forem conflitantes o bastante para permitir a existência de uma oposição ao

a governabilidade em regimes democráticos, apontando os problemas que a falta de governabilidade causa.

⁴¹A depender da literatura adotada, **sequer** há de fato um interesse geral.

governo, então não há interesse geral, mas, sim, interesses variados. Logo, como uma oposição poderia apenas se opor sem nunca obstruir?

Nesse sentido, para os autores, ainda não há solução definitiva para o paradoxo de como a oposição poderá ser absorvida pelo sistema democrático sem, por um lado, condicioná-la à agenda política existente, isto é, sem desidratá-la a ponto de torná-la mera figurante do processo democrático em prol da governabilidade e, por outro lado, promover efetividade plena da oposição que significaria um potencial obstrutivo capaz de provocar a paralisação do governo.

A relevância desta questão para o presente trabalho é quanto à preocupação da ampliação dos poderes das minorias parlamentares por via judicial a tal ponto de tornar o sistema político ingovernável. Há na literatura política especializada um movimento pendular⁴² entre a preocupação com a existência de oposição efetiva nos regimes políticos (em especial no pós Segunda Guerra com os Estados sem oposição, os “*oppositionless states*”) e na outra ponta, com a governabilidade de regimes políticos que tenham concedido espaço para a participação efetiva da oposição.

No entanto, a instauração da CPI, por si só, não tem poder de paralisar ou depor um governo, sendo classificado como um recurso de oposição que permite alta governabilidade, conforme o quadro a seguir:

Quadro 1
Funções das oposições parlamentares, recursos institucionais acionados e efeitos na redução da governabilidade

	Funções	Dimensões	Meios institucionais
Alta governabilidade	Criticar	Controle	<ul style="list-style-type: none"> • Discursos • Audiências, convocações • Denúncias • CPIs
	Fiscalizar		
Crise de governabilidade	Propor alternativas	Governo em espera	<ul style="list-style-type: none"> • Discursos • Projetos
	Influenciar políticas	Bloqueio	<ul style="list-style-type: none"> • Manobras regimentais • Judicialização
Retardar tramitações de projetos			
Paralisa do governo	Vetar projetos		<ul style="list-style-type: none"> • Votação • Judicialização

Fonte: Peres e Bezerra (2020).

⁴²BEZERRA e PERES, *op. cit.* p. 274.

Conforme interpretação da classificação dada pelos autores, a CPI é considerada um instrumento de crítica e fiscalização. Sua essência não é a de paralisação ou bloqueio do governo. Portanto, ainda que se adote uma posição institucionalmente conservadora⁴³, as CPIs por si só não devem ser consideradas ameaça de governabilidade.

Nesse sentido, a oposição institucional exercida por meio de CPIs deve ser compreendida como a **participação legítima de uma ala política que faz parte da governação**, por agentes investidos de poder⁴⁴. Ainda que seus agentes desejem ocupar o governo para que seja mais efetiva a aplicação de sua agenda política, a instauração de CPI deve ser entendida como atuação leal ao sistema político e não antissistêmica.

Sabe-se que nos regimes democráticos contemporâneos praticamente todas as decisões políticas são tomadas pela maioria: a eleição do chefe do Poder Executivo de todas as esferas é realizada pelo voto majoritário dos eleitores; a escolha do presidente do Poder Legislativo de todas as esferas é realizada pela maioria dos parlamentares eleitos; a indicação para o órgão de cúpula do Poder Judiciário, o STF, é feita pelo chefe do Poder Executivo que é representante da maioria.

Desse modo, tratando sobre a questão de investigações, é necessário perceber que exceto as CPIs, a estrutura estatal de investigação converge para o controle por parte do chefe do Poder Executivo, haja vista que em âmbito federal o Presidente da República é chefe do Ministro da Justiça que, por sua vez, é chefe do Ministério da Justiça, órgão superior da Polícia Federal, principal órgão de investigação da União, na forma do art. 144, e em especial o inciso IV do § 1º⁴⁵.

Quanto aos estados membros, o fenômeno da simetria⁴⁶ dos entes federativos

⁴³Neste ponto, consideramos como institucionalmente conservadoras as posições da ciência política preocupadas com a governabilidade de regimes democráticos, que avaliam com parcimônia o poder exercido pela oposição. Nesse sentido, o fato de as CPIs não terem por si só capacidade de colocar o governo em espera ou de paralisá-lo e diante da grande importância que elas têm para a participação democrática das minorias parlamentares, torna-se ainda mais relevante que o Poder Judiciário esteja autorizado a desembaraçar-lhes a instauração, sem com isso invadir prerrogativas do Poder Legislativo. Ao contrário, ao desembaraçar a instauração, o judiciário está preservando a função fiscalizatória do legislativo que, conforme visto, é exercido pela oposição.

⁴⁴BEZERRA e PERES, *op. cit.* p. 284.

⁴⁵§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (...) IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

⁴⁶Aqui não entraremos no mérito sobre se a simetria é um princípio constitucional. Porém, certamente a simetria pode ser observada como fenômeno, não necessariamente como princípio do Direito, isto

pode ser verificado, uma vez que os órgãos da polícia civil ficam subordinados ao Secretário de Segurança Pública, que é subordinado ao Governador do Estado e, portanto, as investigações criminais também são concentradas em autoridades subordinadas ao chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, a CPI surge como alternativa para omissões ou abusos que porventura as próprias autoridades estatais tenham cometido, em consonância com o entendimento atual sobre Estado Democrático de Direito, em que instituições estabelecidas democraticamente (e a comissão parlamentar de inquérito é uma delas) detêm poder para controlar o próprio poder e, dessa forma, limitá-lo⁴⁷.

Isto está em consonância com o previsto no art. 49, X da Constituição Federal, que atribui ao Poder Legislativo a prerrogativa exclusiva de “*fiscalizar e controlar*” os atos do Poder Executivo:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
(...)

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

Conforme explica Paulo Schier, este controle não é o mesmo que se verifica em regimes parlamentaristas, até porque, como já abordado neste trabalho, existe uma grande concentração de poderes legislativos no Poder Executivo, notadamente a iniciativa reservada de leis e a gestão quase total do orçamento⁴⁸. Para o autor, citando Javier Garcia Roca e Geraldo Ataliba, trata-se de um controle mais sociológico e político do que jurídico. A possibilidade de que haja uma CPI para investigar os atos do governo já é em si um freio para a atuação do agente do Poder Executivo⁴⁹:

A simples possibilidade de que se instale uma CPI já é um freio para o agente executivo, já é uma forma de induzi-lo, de controlá-lo, de compeli-lo a comportar-se legalmente, adequadamente, com a lembrança da possibilidade de amanhã vir a ter os seus atos investigados.

porque há inequivocamente semelhança das relações das instituições municipais, estaduais e federais, ainda que a obrigatoriedade dessa repetição não esteja prevista na Constituição e possa ser muito criticada.

⁴⁷Paulo Schier, citando Karl Loewenstein, argumenta que um dos objetivos das constituições modernas é criar um mecanismo planejado que estabeleça a cooperação entre os detentores do poder. Garantir que a maioria parlamentar não obstará uma minoria qualificada de um terço de parlamentares está intimamente relacionada com o sistema de freios e contrapesos.

⁴⁸A observação da política permite afirmar que é mais provável um controle do executivo sobre o legislativo do que o contrário, conforme abordado no item anterior.

⁴⁹SCHIER, Paulo Ricardo, *Op. cit.* p. 29

Tendo em vista a “fusão de poderes”⁵⁰ corretamente observada por Argelina Cheibub, fica claro que o único agrupamento político com interesse efetivo em fiscalizar e controlar é a oposição. Desta forma, qualquer tentativa de submeter o requerimento de instauração de CPI ao presidente da Casa Legislativa ou a qualquer deliberação majoritária prejudicará o sistema de freios e contrapesos, uma vez que novamente a maioria terá o controle também sobre este instituto.

Além disso, sob o aspecto de quórum Constitucional, submeter o requerimento ao crivo discricionário do presidente das casas legislativas representa inequívoca **ampliação inconstitucional de quórum**, e verdadeira supressão da função fiscalizatória do Poder Legislativo, haja vista que a fiscalização é, em regra, feita pela minoria sob dura resistência da maioria governista. A rigor, a atuação do judiciário ao determinar que o Presidente do Senado no MS 37.760 adotasse as medidas administrativas necessárias para o funcionamento da CPI representou a preservação do princípio da separação de poderes, uma vez que devolveu a função fiscalizatória ao Legislativo.

5. Conclusão

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal converge para o entendimento de que a criação de CPIs diante dos três requisitos constitucionais é direito líquido e certo das minorias parlamentares e qualquer forma de impedimento pela maioria governista a esta prerrogativa poderá sofrer controle judicial. A análise do julgamento do Mandado de Segurança 37.760/DF leva a conclusão de que não há mérito administrativo no ato de publicação do requerimento e que o verdadeiro ato de criação é a apresentação do requerimento de criação contendo os requisitos constitucionais. Nesse sentido, a omissão do Presidente do Senado é considerada ilegal, haja vista que usurpa a vontade política emanada das autoridades dotadas da competência para a criação: a coalizão de um terço dos parlamentares.

Além disso, submeter o requerimento a qualquer decisão do plenário, da mesa diretora ou do presidente das casas legislativas significa uma ampliação inconstitucional de quórum e conseqüente deturpação do caráter minoritário das

⁵⁰Em outras palavras, os governos cooptam a maioria do parlamento e governam como um só poder, fazendo com que a minoria de oposição seja o único grupo verdadeiramente fiscalizador dentro do Poder Legislativo.

CPIs, sendo portanto vedadas edições dos respectivos regimentos internos no sentido de ampliar os requisitos previstos no art. 58, §3º da Constituição Federal. O mero ato ordinatório de ler e publicar o requerimento de criação da CPI não se trata de mérito administrativo, não tem caráter discricionário e não pode ser obstáculo para o exercício de função típica de fiscalização e controle do Poder Legislativo, consubstanciado na criação de CPIs. Portanto, a decisão do Ministro Luís Roberto Barroso foi correta em resguardar esta prerrogativa e determinar a adoção das medidas necessárias para o funcionamento da CPI da Pandemia, sendo coerente com a jurisprudência do STF formada sobre o tema.

Por fim, ressalta-se a importância da manutenção do caráter contramajoritário das CPIs para o exercício do direito de oposição, tendo em vista que o formato institucional brasileiro estimula a fusão de poderes entre Executivo e sua base governista no Legislativo, restando a função de fiscalizar e controlar para a oposição (quase sempre minoritária). Ademais, as CPIs representam uma forma de atuação política que sequer tem a capacidade de travamento ou paralisação do governo, reduzindo ainda mais a justificativa para que se obste sua criação em prol da governabilidade. A existência de uma oposição livre e atuante garante a legitimidade do sistema político e o exercício da democracia, evitando a necessidade de estratégias não institucionais e antissistêmicas na disputa pelo poder.

6. Referências

ACCIOLI, W. **Comissões parlamentares de inquérito**: instrumentos de ação política. São Paulo: ED, 1990.

ACKERMAN, B. **The new separation of powers**. Harvard Law Review, v. 113, nº 03, jan. 2020.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3619. 01 ago. 2006. Relator: Min. Rel. Eros Roberto Grau. Brasília, DF. Data de publicação: DJ 01/08/2006. **STF**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=439258>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Mandado de Segurança. MS n. 23.556-0. 14 set. 2000. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF. Data de publicação: DJ 25/09/2000. **STF**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85982>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Mandado de Segurança. MS n. 26.441. 25 abr. 2007. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF. Data da publicação: DJ 25/04/2007. **STF**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606848>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Mandado de Segurança. MS n. 28.213. 28 ago. 2009. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF. Data da publicação: DJ 03/09/2009. **STF**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12389>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão em Mandado de Segurança. MS n.

37.760. 08 abr. 2021. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF. Data da publicação: DJ 12/04/2021. **STF**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346121950&ext=.pdf>.

CHAVES, L. G. M. Minorias e seu estudo no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 149-168, 1970.

DAHL, R. **Polyarchies**: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DORNELLES, A. B. **Comissões parlamentares de inquérito**: um estudo analítico em Santa Catarina. 1997. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 1997. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106447>.

FIGUEIREDO, A. C.; Limongi, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2001.

FIGUEIREDO, A. C. Instituições e Política no Controle do Executivo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, nº 4, 2001.

FILHO, M. G. F. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

GÓES DE ANDRADE, J. X. Comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos. **Revista Forense**, v. 151.

JÚNIOR, C. F.; LEHFELD, L. S. Considerações sobre o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI): o resultado do direito da minoria parlamentar. **Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania**, n. 10, p. 734-753, out 2022.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

KANAYAMA, R. L. **Limites às restrições aos direitos fundamentais na atividade de investigação do Poder Legislativo**. Curitiba, 2007.

MAIR, P. Political opposition and the European Union. **Government and Opposition**, v. 42, n. 1, p. 1-17, 2007.

NASCIMENTO, R. S.; JURUENA, C. G.. Criação de CPIS: de “Direito das Minorias” à negação do poder de agenda das casas legislativas. *In*: SOBREIRA, R. G.; CAPUTO BASTOS, C. E. A. (coord.). **Direito Parlamentar em Decisões do Supremo Tribunal Federal**. Curitiba. 1ª ed. Íthala. 2022.

PEIXOTO, L.S.D. Teoria Geral, Poderes e Limites das Comissões Parlamentares de Inquérito. **Revista da EMERJ**, v. 10, nº 40, 2007.

PERES, P. S.; BEZERRA, G. M. L. Oposição parlamentar: conceito e funções. **Lua nova**, São Paulo, 2020.

PEREZ, M. A. **O Controle Jurisdicional da Discricionariedade Administrativa: Métodos para uma jurisdição ampla das decisões administrativas**. Tese de Livre-Docência. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22042019-144541/publico/O_controle_jurisdicional_da_discricionariedade_administrativa_tese_MAP.pdf.

REQUIÃO, G. M. **Da oposição à institucionalização**: o papel da CCJ no processo decisório da 16ª legislatura da Assembleia Legislativa do Paraná (2007-2011). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011. 154 p. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/284>.

SALGADO, E. D.; ARAÚJO, E. B. E. Controle judicial do processo legislativo: Do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 56, n. 224., p. 79-104, out/dez. 2019.

SAMPAIO, N. S. **Do Inquérito Parlamentar**. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

SCHIER, P. R. **Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SOBREIRA, R. G.; BASTOS, C. E. A. C. (coord.). **Direito Parlamentar em Decisões do Supremo Tribunal Federal**. Editora Íthala, Curitiba, 2022.

VERONESE, O. **A tutela das minorias parlamentares brasileiras como meio de fomentar a democracia**. Rio de Janeiro, v. 09, n. 04, 2016.

ZAULI, E. M. Judicialização da política, Poder Judiciário e Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 47, n. 185, jan./mar. 2010.