

COLEÇÃO DE
DIREITO PARLAMENTAR
DA ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL – VOL. II

CONTROLE LEGISLATIVO E COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Organizadoras: Gabrielle Tatith Pereira e Roberta Simões Nascimento

Carolina Guimarães Ayupe
Cláudio de Azevedo Barbosa
Diogo Rossi de Almeida
Gabrielle Tatith Pereira
Isabelle Menezes Vieira da Silva

Lucas Cavalcante Gondim
Luiza Deretti Martins
Marcelo Cheli de Lima
Mateus Fernandes Vilela Lima
Vitor Galvão Fraga



*“Ao organizar esta obra, reafirmamos o compromisso da **Advocacia do Senado Federal** com a produção de conhecimento jurídico voltado à qualificação da atuação parlamentar e ao fortalecimento institucional do Poder Legislativo.*

Esperamos que as reflexões e achados das pesquisas apresentadas no presente volume Controle Legislativo e Comissões Parlamentares de Inquérito contribuam para o debate público, para o aprimoramento das práticas parlamentares e fomentem novos estudos para o desenvolvimento contínuo do Direito Parlamentar brasileiro.”

Gabrielle Tatith Pereira

A Advocacia do Senado Federal

tem como missão institucional ser instrumento de garantia da independência e da legalidade do Poder Legislativo, prestando assessoramento jurídico e promovendo a representação judicial do Senado Federal, bem como dos senadores e senadoras da República no exercício de seus mandatos.

Em sua atuação, busca ser referência nacional de Advocacia Pública do Poder Legislativo, seja pela atuação no exercício da Advocacia, seja pela produção de conhecimento qualificado, especialmente no campo do Direito Parlamentar.

CONTROLE LEGISLATIVO E COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Senado Federal

Mesa

Biênio 2025/2026

Senador Davi Alcolumbre

Presidente

Senador Eduardo Gomes

1º Vice-Presidente

Senador Humberto Costa

2º Vice-Presidente

Senadora Daniella Ribeiro

1ª Secretária

Senador Confúcio Moura

2º Secretário

Senadora Ana Paula Lobato

3ª Secretária

Senador Laércio Oliveira

4º Secretário

Suplentes de Secretário

Senador Chico Rodrigues

Senador Styvenson Valentim

Senador Mecias de Jesus

Senadora Soraya Thronicke

Ilana Tromka

Diretora-Geral

Danilo Augusto Barboza de Aguiar

Secretário-Geral da Mesa

Gabrielle Tatith Pereira
Roberta Simões Nascimento
Organizadoras

CONTROLE LEGISLATIVO E COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

Coleção de Direito Parlamentar da Advocacia do Senado Federal
volume II

Brasília, 2025

SENADO FEDERAL



Advocacia do Senado Federal

Advogada-Geral: Gabrielle Tatith Pereira

Organização: Gabrielle Tatith Pereira e Roberta Simões Nascimento

Autoras e autores: Carolina Guimarães Ayupe, Cláudio de Azevedo Barbosa, Diogo Rossi de Almeida, Gabrielle Tatith Pereira, Isabelle Menezes Vieira da Silva, Lucas Cavalcante Gondim, Luiza Deretti Martins, Marcelo Cheli de Lima, Mateus Fernandes Vilela Lima e Vitor Galvão Fraga

Revisão: Roberta Simões Nascimento

Ilustração da capa: Asael Souza

Secretaria de Relações Públicas

Diretora: Juliana Borges dos Santos

Capa: Thomas Jefferson Gonçalves

Diretoria-Geral do Senado Federal

Diretora-Geral: Ilana Trombka

Secretaria de Editoração e Publicações

Diretor: Rafael André Vaz Chervenski

Coordenadora de Pré-Impressão: Tatiana Nassif Derze

Projeto gráfico: Eduardo Franco

Diagramação: Cintia Barbosa

Revisão: Anderson Gonçalves, Mariana Sanmartin e Vinícius Silva

© Senado Federal, 2025

Congresso Nacional

Praça dos Três Poderes s/nº

CEP 70165-900 — DF

Controle legislativo e comissões parlamentares de inquérito / Gabrielle Tatith Pereira, Roberta Simões Nascimento organizadoras. — Brasília : Senado Federal, 2025. 321 p. — (Coleção de direito parlamentar da Advocacia do Senado Federal ; v. 2)

Inclui notas explicativas e bibliografia.

ISBN: 978-65-5676-677-5

1. Comissão parlamentar de inquérito (CPI), poderes e atribuições, Brasil, coletânea. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Direito parlamentar, Brasil. I. Pereira, Gabrielle Tatith, org. II. Nascimento, Roberta Simões, org. III. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. Advocacia. IV. Série.

CDDir 341.25377

Ficha catalográfica elaborada por Alessandra Marinho da Silva – CRB-1 2102

SUMÁRIO

Prefácio	11
-----------------	----

Davi Alcolumbre, presidente do Senado Federal

Apresentação	13
---------------------	----

Gabrielle Tatith Pereira e Roberta Simões Nascimento

Cautelaridade administrativa na gestão e fiscalização dos contratos públicos para além do controle externo: critérios e parâmetros da decisão pela imposição ou substituição de cautelares pela Administração Pública	19
--	----

Isabelle Menezes Vieira da Silva

1. Introdução	19
2. Da cautelaridade administrativa	22
3. Da garantia contratual	27
4. Da decisão de substituição da retenção cautelar por garantia contratual	30
5. Conclusão	36
Referências	37

Poderes de investigação e imparcialidade nas Comissões Parlamentares de Inquérito	41
--	----

Diogo Rossi de Almeida

1. Introdução	41
2. Problemática inicial: limitações defendidas em face das CPIs	43
3. O conceito de imparcialidade e seu âmbito de incidência	46
4. Os poderes de investigação e a imparcialidade no âmbito das CPIs	50
5. Conclusão	63
Referências	65

**O controle congressional dos atos que exorbitam o poder regulamentar:
fundamentos, limites e desafios** 69

Vitor Galvão Fraga e Luiza Deretti Martins

Introdução	69
1. A separação de poderes e os fundamentos teóricos do controle legislativo <i>lato sensu</i>	71
2. Tradições constitucionais e diferentes modelos de controle corretivo da atividade regulamentar	75
3. Fundamentos constitucionais do poder de sustar no Brasil	80
4. Tipologia dos atos normativos passíveis de sustação	85
5. O procedimento de sustação	92
6. Casos concretos e desenvolvimento jurisprudencial do tema	95
Conclusão	99
Referências	100

**Competência material e os contornos da apuração de fatos
determinados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito: uma
análise teórica e empírica** 107

Carolina Guimarães Ayupe

Introdução	107
1. Contornos constitucionais, legais e jurisprudenciais da atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito	109
2. Competência material das CPIs	114
3. A categoria jurídica do fato determinado	118
4. Análise empírica das CPIs instaladas no plano federal (2019-2024), à luz das categorias analíticas de competência material e fato determinado	127
4.1 <i>CPMIs criadas pela Congresso Nacional e instaladas entre 2019 e 2024</i>	128
4.2 <i>CPIs criadas pelo Senado Federal e instaladas entre 2019 e 2024</i>	129
4.3 <i>CPIs criadas pela Câmara dos Deputados e instaladas entre 2019 e 2024</i>	132
Conclusão	135
Referências	136

**O inquérito parlamentar e o dever de comparecimento para depor:
as Comissões Parlamentares de Inquérito podem aplicar multa à
testemunha faltosa?** 139

Marcelo Cheli de Lima

Introdução 139

**1. Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição Federal de
1988** 141

1.1 Requisitos constitucionais de instalação 142

1.2 Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais 144

1.2.1 Poderes de instrução 146

**1.2.2 Comissões Parlamentares de Inquérito e o Poder Judiciário:
atuações desacertadas do Supremo Tribunal Federal
contribuem para enfraquecer o instituto** 149

**2. A prerrogativa de as Comissões Parlamentares de Inquérito
inquirir testemunhas** 153

2.1 Prova testemunhal: conceito e previsão legal 153

2.2 Forma de intimação das testemunhas 155

**2.3 Consequências da ausência injustificada de testemunha para depor
perante Comissão Parlamentar de Inquérito** 156

2.3.1 Condução coercitiva 156

2.3.2 Crime de desobediência 157

**3. As Comissões Parlamentares de Inquérito têm poderes para
aplicar multas às testemunhas ausentes?** 159

**3.1 Caberá ao presidente, ao relator ou ao colegiado da Comissão
Parlamentar de Inquérito deliberar acerca da aplicação da multa à
testemunha ausente?** 161

3.2 A aplicação da multa dependerá da oitiva prévia da testemunha? 162

3.3 O valor da multa e a Dívida Ativa Não tributária da União 163

Conclusão 164

Referências 166

Poder requisitório e fiscalização parlamentar dos atos do Poder Executivo: o dever jurídico de fornecimento de informações escritas e as consequências para o seu desatendimento 169

Mateus Fernandes Vilela Lima e Carolina Guimarães Ayupe

Introdução	169
1. Balizas constitucionais e jurisprudenciais da dinâmica de fornecimento de informações entre os Poderes Executivo e Legislativo	171
2. Disposições regimentais aplicáveis	178
3. Natureza jurídica de requisição do pedido de informações escritas e consequências para o seu descumprimento	182
4. Critérios para a avaliação do cumprimento do dever jurídico de prestar informações	188
5. Conclusão	191
Referências	193

Inquéritos parlamentares: uma análise comparada entre Brasil e Estados Unidos 195

Lucas Cavalcante Gondim

Introdução	195
1. Histórico	197
1.1 <i>Estados Unidos</i>	197
1.2 <i>Brasil</i>	204
1.3 <i>Análise comparada</i>	209
2. Normas de direito positivo sobre investigações congressuais	209
2.1 <i>Estados Unidos</i>	209
2.2 <i>Brasil</i>	211
2.3 <i>Análise comparada</i>	218
3. Inquéritos parlamentares na jurisprudência das cortes constitucionais	219
3.1 <i>Suprema Corte dos Estados Unidos (SCOTUS)</i>	219
3.1.1 <i>Modalidades de contempt of Congress</i>	219
3.1.2 <i>Vedação à investigação de assuntos privados</i>	222
3.1.3 <i>O escândalo Teapot Dome e o caso Sinclair v. United States</i>	223
3.1.4 <i>Direitos das testemunhas</i>	223

3.1.5	<i>Barenblatt v. United States</i>	224
3.1.6	<i>As imunidades parlamentares impedem a judicialização dos atos investigatórios?</i>	225
3.1.7	<i>Trump v. Mazars e os limites de investigação em face do Presidente</i>	226
3.2	<i>Supremo Tribunal Federal (STF)</i>	227
3.3	<i>Análise comparada</i>	230
4.	Conclusão	232
	Referências	232

Poder Legislativo e Comissões Parlamentares de Inquérito em juízo: a capacidade de ser parte sob a perspectiva instrumentalista

Cláudio de Azevedo Barbosa

	Introdução	235
1.	Fases metodológicas do direito processual	237
2.	Capacidade de ser parte e capacidade processual do Poder Legislativo e dos entes despersonalizados	241
3.	Natureza jurídica e papel das CPIs – Função fiscalizadora do Poder Legislativo	246
4.	Análise crítica da atuação do Poder Legislativo e das CPIs em juízo	249
	Conclusão	257
	Referências	258

Comissões Parlamentares de Inquérito e representatividade feminina: estudo de caso das CPIs da 57ª Legislatura Federal

Gabrielle Tatith Pereira

	Introdução	261
1.	Metodologia e resultados	264
2.	Abordagem teórica: representação política das mulheres e violência política de gênero	271
3.	Abordagem institucional: a instituição Parlamento, a relação entre pares e os partidos políticos	275
4.	Abordagem normativa: normas constitucionais e regimentais que disciplinam a participação em comissões parlamentares	278

5. Estudo de caso: as Comissões Parlamentares de Inquérito da 57ª legislatura (2023-2027)	282
Conclusões	289
Referências	291
Instalação de CPI: prática legislativa e jurisprudência sobre a natureza e a recorribilidade da decisão do Presidente da Casa Legislativa	295
<i>Mateus Fernandes Vilela Lima, Gabrielle Tatith Pereira e Luiza Deretti Martins</i>	
Introdução	295
1. Requisitos constitucionais, regimentais e legais para a instalação de CPIs	297
2. Juízo de admissibilidade na instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito segundo a doutrina, a jurisprudência e a prática legislativa	300
3. Da recorribilidade de decisão do Presidente da Casa Legislativa na perspectiva dos regimentos	305
4. Da prática legislativa quanto à recorribilidade da decisão do Presidente da Casa Legislativa	309
4.1 CPI dos Bancos – Recurso n. 02, de 1996 – Senado Federal	310
4.2 CPI da Lava Toga – Recurso n. 1, de 2019 – Senado Federal	311
4.3 CPI do Apagão Aéreo – Recursos n. 14, 15, 16 e 17, de 2007 – Câmara dos Deputados	312
Conclusões	316
Referências	319

PREFÁCIO

Compartilhando do profundo senso de dever institucional dos seus coautores, endosso a publicação deste livro *Controle Legislativo e Comissões Parlamentares de Inquérito*, concebido e organizado pelas Advogadas do Senado Federal Gabrielle Tatith Pereira e Roberta Simões Nascimento, a partir dos estudos desenvolvidos pelos Advogados do Senado Federal apresentados na forma dos artigos que o integram. O volume se debruça sobre temas de alta complexidade político-jurídica, explorando as balizas constitucionais que definem a atuação do Congresso Nacional no controle da Administração Pública, seja na função fiscalizadora, seja na função investigadora, lançando luzes também sobre a atuação do próprio Poder Legislativo como *administrador*.

O Congresso Nacional é a casa em que a democracia se renova a cada dia. É nele que a representação popular se transforma em ação política, mais concretamente, em leis que orientam a vida coletiva dos cidadãos e em instrumentos de fiscalização que asseguram a responsabilidade dos demais Poderes e, especialmente, da Administração Pública. Entre as ferramentas de que o Poder Legislativo dispõe para cumprir essa missão, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIS) ocupam lugar de destaque na história republicana brasileira, como expressão concreta do poder-dever de controle e da busca pela verdade em nome do interesse público, até mesmo para aperfeiçoar a legislação.

O Poder Legislativo é a prova viva da importância dos mecanismos de responsabilização política para a saúde da democracia. Os parlamentares – talvez

mais do que outros agentes e governantes – precisam prestar contas de suas ações e decisões, e os eleitores exercerão seu controle pelo voto em eleições periódicas. Ocorre que a responsabilização dos governantes não pode esperar somente o momento das urnas. Outras instituições – especialmente o Poder Legislativo e suas comissões – precisam acompanhar os trabalhos daqueles que ocupam cargos públicos. Sem isso, a democracia se torna vulnerável ao abuso de poder, à corrupção e à arbitrariedade, com políticas que não beneficiam verdadeiramente o povo.

Ao reunir reflexões teóricas e análises empíricas sobre o funcionamento, as potencialidades e os limites dos mecanismos de controle legislativo e das CPIs, a obra ajuda a compreender o papel do Parlamento, com estudos sobre o passado, e, sobretudo, pelo convite à reflexão sobre o futuro do controle parlamentar. Fortalecer o Congresso Nacional é fortalecer a democracia. E aprimorar os instrumentos de atuação do Poder Legislativo em geral é condição indispensável para isso.

Cada um dos estudos que compõem o livro *Controle Legislativo e Comissões Parlamentares de Inquérito* estabelece parâmetros rigorosos para o cumprimento dos deveres jurídicos relacionados à missão institucional do Poder Legislativo. Tenho a convicção de que a densidade e o rigor analítico desta publicação fornecerão ferramentas conceituais essenciais para legisladores, operadores do Direito, estudiosos, acadêmicos e toda a sociedade interessada em compreender as fronteiras e as potencialidades da função fiscalizadora do Congresso Nacional no Estado Democrático de Direito.

Boa leitura a todos!

Brasília, 13 de outubro de 2025.

Davi Alcolumbre

Presidente do Senado Federal

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que apresentamos este *Controle Legislativo e Comissões Parlamentares de Inquérito*, o segundo volume da coleção *Direito Parlamentar da Advocacia do Senado Federal*, com a produção acadêmica de parte dos estudos e discussões ocorridos ao longo do ano de 2025 nas diversas frentes de atuação da Advocacia do Senado Federal. Mantendo a metodologia, pesquisas e objetivos dos trabalhos publicados no primeiro volume, *Pilares do Poder Legislativo*, de 2024, a nossa pretensão é trazer a público, sob uma perspectiva crítica, as principais temáticas relacionadas à função legislativa, ao controle da Administração exercido pelo Poder Legislativo, em especial as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIS), cotejando experiências no Brasil e no exterior.

Os artigos são resultado da participação dos coautores – todos Advogados e Advogadas do Senado Federal –, cujo foco principal é investigar, do ponto de vista jurídico: (i) a atuação do Poder Legislativo como Administração Pública *sui generis* no contexto da gestão de contratos administrativos e da aplicação de medidas cautelares; (ii) a especial noção de imparcialidade que se espera dos membros das CPIS; (iii) o sentido e o alcance da competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, prevista no art. 49, inciso V, da Constituição; (iv) a delimitação da *competência material* para a criação de CPIS e o requisito constitucional *fato determinado*; (v) os poderes conferidos às CPIS para aplicar penalidade à testemunha que falta injustificadamente à sessão designada para sua oitiva; (vi) a natureza requisitória

dos pedidos escritos de informações encaminhados nos termos do art. 50 da Constituição; (vii) a evolução histórica comparada dos inquéritos parlamentares entre o Brasil e os Estados Unidos, revelando as diferenças e convergências; (viii) a capacidade de ser parte e a capacidade processual do Poder Legislativo e das CPIS; (ix) a natureza e a recorribilidade da decisão do Presidente das Casas Legislativas quanto à instalação de CPIS e; (x) a representatividade das deputadas e senadoras nas comissões parlamentares – uma perspectiva de gênero.

O artigo de Isabelle Menezes Vieira da Silva (*Cautelaridade administrativa na gestão e fiscalização dos contratos públicos para além do controle externo: critérios e parâmetros da decisão pela imposição ou substituição de cautelares pela Administração Pública*) analisa o poder geral de cautela exercido pela Administração Pública contratante, no que se inclui o Poder Legislativo, cujas peculiaridades reivindicam um Direito Administrativo Parlamentar. O contexto da análise é o do risco de interrupção da execução contratual decorrente da imposição de uma retenção cautelar de valores, o que pode comprometer o capital de giro da contratada. No caso do Poder Legislativo, esse risco de interrupção representaria obstáculo ao exercício da sua atividade finalística, em contrariedade ao art. 2º da Constituição. Nesse sentido, o estudo se propõe a aprimorar o itinerário lógico-racional que gestores e fiscais de contratos públicos devem percorrer para decidir sobre a imposição dessas medidas cautelares ou sua substituição. A *cautelaridade* – explica a autora – significa cuidado e precaução para evitar um mal, e é apresentada como uma prerrogativa (ou dever) da função administrativa, alinhada com o princípio da eficiência (art. 37 da Constituição). A autora defende que a decisão cautelar administrativa, embora de natureza discricionária vinculada, exige motivação e deve ser legitimada pelo exame da proporcionalidade e razoabilidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) em consideração da realidade contratual de cada caso.

O artigo de Diogo Rossi de Almeida (*Poderes de investigação e imparcialidade nas Comissões Parlamentares de Inquérito*) realiza uma análise crítica sobre a exigência de imparcialidade dos membros das CPIS, diferenciando dos padrões exigidos do Poder Judiciário. O artigo argumenta que, apesar de as CPIS possuírem poderes de investigação semelhantes aos das autoridades judiciais, sua natureza é fundamentalmente política, e não jurisdicional. Portanto, conceitos como *suspeição* e *impedimento* não se aplicam da mesma forma que na esfera judicial, em que a imparcialidade aparece como garantia relacionada ao devido

processo legal (art. 5º, inciso LIV, da Constituição). Para o autor, a imposição dessas exigências limitaria indevidamente o papel fiscalizador e democrático do Poder Legislativo, sendo as garantias do investigado plenamente asseguradas na fase processual, perante o Poder Judiciário.

O artigo de Vitor Galvão Fraga e Luiza Deretti Martins (*O controle congres-sual dos atos que exorbitam o poder regulamentar: fundamentos, limites e desafios*) examina a competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo que excedem o poder regulamentar, conforme o art. 49, inciso V, da Constituição. Os marcos de inspiração do estudo são o princípio da separação de poderes e a experiência comparada de controle legislativo em sistemas como o dos Estados Unidos e o do Reino Unido. O texto discute a *natureza híbrida (político-jurídica) do ato de sustação* e sua relação com o controle de constitucionalidade exercido pelo STF, cuja jurisprudência também é comen-tada. Ao final, os autores ainda apresentam sugestões para o aprimoramento da sustação de atos normativos pelo Poder Legislativo, como a maior participação técnica e a definição de prazos razoáveis para fortalecer a segurança jurídica.

O artigo de Carolina Guimarães Ayupe (*Competência material e os contornos da apuração de fatos determinados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito: uma análise teórica e empírica*) oferece uma pesquisa detalhada sobre a *competência material* das CPIS – isto é, o que pode ser objeto de apuração pelas CPIS – e o conceito de *fato determinado*, tradicionalmente definido nos termos do art. 35, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) como “o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão”. O artigo examina os requisitos constitucionais, legais e regimentais para a criação das CPIS, destacando o papel da jurisprudência do STF na delimitação de sua atuação. Por fim, a autoria ainda apresenta uma análise empírica das CPIS instaladas entre 2019 e 2024, concluindo que as CPIS frequentemente investi-garam múltiplos fatos relacionados a um mesmo objeto geral e que a exigência constitucional do fato determinado funciona, na prática, como um parâmetro de racionalidade e controle da atividade investigativa, concentrando esforços em temas de grande relevância social e prevenindo investigações meramente explo-ratórias, garantindo, ao mesmo tempo, um limite à atuação estatal.

O artigo de Marcelo Cheli de Lima (*O inquérito parlamentar e o dever de comparecimento para depor: as Comissões Parlamentares de Inquérito podem aplicar multa à testemunha faltosa?*)

estuda os poderes das CPIS, com foco especial na controvérsia sobre se esses colegiados têm poderes para aplicar multas a testemunhas que faltarem injustificadamente às sessões. Partindo da premissa de que as CPIS possuem “poderes de instrução processual penal” semelhantes aos de autoridades judiciais, conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, o autor argumenta que, exceto nas situações de reserva de jurisdição (competências exclusivas do Poder Judiciário), *as CPIs podem aplicar multas* de 1 a 10 salários mínimos a testemunhas faltosas, alinhando essa interpretação com o disposto nos arts. 219, 436, § 2º, e 458, todos do Código de Processo Penal (CPP), e com a Lei nº 1.579/1952, que dispõe sobre as CPIS. Nesse caso, de acordo com o texto, a decisão deve ser motivada e tomada pelo colegiado da comissão – e não por decisão monocrática do presidente ou relator, como é a lógica do seu funcionamento –, sendo recomendável intimar previamente a testemunha para que ela justifique sua ausência, evitando questionamentos judiciais futuros sobre a validade do ato.

O artigo de Mateus Fernandes Vilela Lima e Carolina Guimarães Ayupe (*Poder requisitório e fiscalização parlamentar dos atos do Poder Executivo: o dever jurídico de fornecimento de informações escritas e as consequências para o seu desatendimento*) examina a atribuição constitucional do Poder Legislativo para fiscalizar os atos do Poder Executivo, particularmente por meio de pedidos escritos de informações referidos no art. 50, § 2º, da Constituição. Após a explicação detalhada da disciplina regimental da Câmara dos Deputados e do Senado Federal quanto à operacionalização desses requerimentos, os autores argumentam que, apesar da nomenclatura de “pedido”, os regimentos internos e a jurisprudência estabelecem um *poder requisitório imperativo*, o qual, se desatendido, pode levar à responsabilização por crime de responsabilidade da autoridade destinatária do pedido. O estudo ainda realiza distinção entre os pedidos encaminhados pela Mesa das Casas e os realizados no âmbito das CPIS; apresenta critérios para avaliação do adequado cumprimento do dever jurídico de prestar informações, com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) e, em última análise, oferece balizas que contribuem para a compreensão e a efetivação dessa relevante ferramenta de exercício da fiscalização parlamentar.

O artigo de Lucas Cavalcante Gondim (*Inquéritos parlamentares: uma análise comparada entre Brasil e Estados Unidos*) realiza uma análise comparada do desenvolvimento histórico, das estruturas normativas de direito positivo e das abordagens jurisprudenciais relativas aos inquéritos parlamentares no Brasil e nos Estados Unidos da América (EUA). O autor conta como a evolução das CPIS diverge entre os dois países: nos EUA, os inquéritos parlamentares se consolida-

ram como prática costumeira desde o século XVIII, sob influência da tradição britânica, sem que houvesse previsão expressa na Constituição de 1787, ao passo que, no Brasil, as investigações parlamentares começaram de forma incipiente e as CPIS só ganharam relevância após sua positivação na Constituição de 1934, inicialmente restrita à Câmara dos Deputados. O artigo avança para reconstruir o surgimento do *contempt of Congress* norte-americano, que permite ao Congresso punir com multa e prisão a recusa intencional em comparecer ou responder a questões pertinentes. O texto ainda traz as diferenças jurisprudenciais entre a Suprema Corte dos Estados Unidos (SCOTUS) e o Supremo Tribunal Federal (STF) em julgados sobre os poderes e os limites das CPIS quanto às diligências necessárias para a investigação, os direitos das testemunhas, etc.

O artigo de Cláudio de Azevedo Barbosa (*Poder Legislativo e Comissões Parlamentares de Inquérito em juízo: a capacidade de ser parte sob a perspectiva instrumentalista*) revisita a problemática do limite que parte da jurisprudência vem colocando – no sentido de que a causa verse sobre “interesses institucionais”, um conceito ainda vago, na opinião do autor – para limitar a atuação do Poder Legislativo e seus órgãos fracionários em juízo. O trabalho adota a perspectiva instrumentalista do processo civil, entendendo as categorias processuais não como um fim em si mesmas, mas como técnicas a serviço da realização do direito material, no caso, o Direito Parlamentar.

O artigo de Gabrielle Tatith Pereira (*Comissões Parlamentares de Inquérito e representatividade feminina: estudo de caso das CPIs da 57ª Legislatura Federal*) investiga a sub-representação das mulheres, um problema intrinsecamente ligado à violência política de gênero estrutural e simbólica, que afeta as Casas Legislativas federais e se reproduz e se intensifica nas CPIS. Como a autora explica, embora a democracia exija uma “política de presença” para grupos minoritários, as mulheres estão sub-representadas em mais da metade das CPIS analisadas da 57ª legislatura, frequentemente excluídas das funções de maior influência como presidência e relatoria, havendo evidências de que as lideranças partidárias tendem a indicar homens e que a participação feminina é menor em temas de *middle* e *hard politics*. O estudo aponta que introdução de uma norma regimental de ação afirmativa – especificamente a do Senado Federal, que garante ao menos uma vaga para a bancada feminina nos colegiados – é um mecanismo necessário e adequado que tem demonstrado contribuir positivamente para o aumento da representatividade das parlamentares nas CPIS.

O artigo de Mateus Fernandes Vilela Lima, Gabrielle Tatith Pereira e Luiza Deretti Martins (*Instalação de CPI: prática legislativa e jurisprudência sobre a natureza e a recorribilidade da decisão do presidente da Casa Legislativa*) analisa a problemática de que, embora as CPIS constituam um direito potestativo da minoria parlamentar, que não pode ser obstado pelas maiorias, o presidente da Casa Legislativa, ao apreciar o requerimento de criação de uma CPI, exerce um juízo de admissibilidade que se configura como um controle de legalidade na verificação sobre o preenchimento dos requisitos constitucionais, legais e regimentais, sem margem para valoração discricionária de conveniência ou oportunidade política quando tais requisitos estejam presentes. Na literatura e na jurisprudência, tem havido certa dificuldade em lidar com a natureza dessa decisão do presidente da Casa Legislativa, já que a ausência de previsão legal mais específica acaba conferindo ao presidente certa margem quanto ao momento de exercer esse juízo decisório de admissibilidade, o que acaba se manifestando como uma espécie de poder de agenda que permite a acomodação política quanto ao momento mais adequado para a investigação parlamentar.

O conteúdo dos capítulos aqui apresentados reflete a maturidade das discussões e pesquisas desenvolvidas no âmbito da Advocacia do Senado Federal, conjugando a reflexão teórica crítica com a experiência prática do corpo de advogados da Casa, que vêm prestando assessoria jurídica, legislativa e processual. Os estudos reunidos neste segundo volume da *Coleção de Direito Parlamentar* demonstram a complexidade e a vitalidade do controle legislativo, bem como a relevância das CPIS como instrumentos de fiscalização e de afirmação da democracia representativa.

Concluimos esta apresentação reafirmando o compromisso da Advocacia do Senado Federal com a produção de conhecimento jurídico voltado à qualificação da atuação parlamentar e ao fortalecimento institucional do Poder Legislativo. Esperamos que as reflexões e achados das pesquisas apresentadas no presente volume, *Controle Legislativo e Comissões Parlamentares de Inquérito*, contribuam para o debate público e para o aprimoramento das práticas parlamentares e fomentem novos estudos para o desenvolvimento contínuo do Direito Parlamentar brasileiro.

Brasília, 13 de outubro de 2025.

Gabrielle Tatith Pereira

Roberta Simões Nascimento

CAUTELARIDADE ADMINISTRATIVA NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS PARA ALÉM DO CONTROLE EXTERNO: CRITÉRIOS E PARÂMETROS DA DECISÃO PELA IMPOSIÇÃO OU SUBSTITUIÇÃO DE CAUTELARES PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Isabelle Menezes Vieira da Silva*¹

1. Introdução

Cautela é cuidado, precaução para evitar um mal; é previdência, prudência, segurança (Cautela, 2025). Aplicada ao exercício da função pública, cautela é

1 Mestranda em Direito do Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (2018). Advogada do Senado Federal no Núcleo de Processos de Contratações. Ex-procuradora da Advocacia do Estado de Minas Gerais.

noção que se converte em prerrogativa de evitar ou contornar eventos e circunstâncias que possam comprometer a eficácia de uma decisão de Estado (Mello, 2011, p. 29), servindo, de forma mediata, ao cumprimento do interesse público.

Na prática, o exercício do poder público de cautela depende da atividade de órgãos encarregados de decidir e da prática dos atos correspondentes pela autoridade competente (Mello, 2011, p. 30). O objetivo deste breve ensaio é, se não traçar, aprimorar o itinerário lógico-racional que devem percorrer gestores e fiscais de contratos públicos para decidir, com mais segurança, pela imposição de medidas cautelares, em especial da retenção cautelar de valores, ou pela substituição da medida por garantias contratuais.

Sobre a cautelaridade na Administração Pública, a maior parte dos estudos se debruçou sobre o poder geral de cautela que detêm os Tribunais de Contas, enquanto órgãos de controle externo. A respeito, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Mandado de Segurança nº 24.510 (Brasil, 2004), de relatoria da ministra Ellen Gracie, reconheceu que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar, examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do Regimento Interno do Tribunal (RITCU), possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares destinadas a prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.

O caso analisado surgiu a partir de decisão do TCU que determinou a suspensão cautelar de um processo licitatório conduzido pela Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), cujo objeto era a contratação de um escritório de advocacia para acompanhamento de processos administrativos em Brasília, no Distrito Federal. O impetrante, já habilitado na licitação, questionava a decisão do TCU e, no mérito, a ilegalidade da medida cautelar adotada, sob a argumentação de que o Tribunal de Contas teria excedido suas competências.

A discussão residia na natureza e extensão do poder detido pela Corte de Contas da União para adotar medidas cautelares, na ausência de previsão constitucional explícita sobre o tema. Diversos ministros abordaram a questão sob a perspectiva de um *poder implícito* ou *instrumental* do TCU. Em seu voto, o ministro Celso de Mello defendeu que o poder cautelar do TCU, ainda que não explicitamente nomeado na Constituição, constitui atribuição inerente e instrumental às competências institucionais do órgão, competências essas que lhes foram outorgadas direta e explicitamente pelo próprio texto constitucio-

nal. Para o ministro, esse poder é essencial para tornar efetivo o exercício das funções do TCU, permitindo-lhe neutralizar situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.

Vencido o ministro Ayres Britto, que na ocasião compreendeu que as competências inventariadas ao TCU pela Constituição seriam descritas de forma exaustiva, prevaleceu a noção de que a Constituição, ao delinear as atribuições dos Poderes, implicitamente concede os *meios necessários* para o adequado desempenho das missões conferidas. No detalhe, o ministro Sepúlveda Pertence salientou que o poder de cautela é inerente à própria competência do TCU para decidir e destacou que o Tribunal pode, caso identificada determinada ilegalidade, além de fixar prazo de correção, suspender o ato para evitar que decisão futura se torne inútil.

A decisão consolidou a compreensão de que, mesmo sem expressa previsão no texto constitucional, o TCU detém *poder cautelar*, instrumento indispensável para o eficaz exercício do controle externo. Sedimentada a legalidade e a legitimidade da imposição de medidas cautelares pelo TCU, discussão mais atual perpassa pela definição de critérios e procedimentos que devem ser observados pela Corte de Contas para que, uma vez determinada a retenção cautelar de valores nos processos de controle externo (art. 45 da Lei nº 8.443/1992 e art. 276 do RITCU), possa a providência ser eventualmente substituída por garantias oferecidas pelo particular contratado. A propósito, consta do processo TC nº 008.226/2017-2, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, que, em atendimento ao subitem 9.5 do Acórdão nº 1.332/2009-TCU-Plenário, foi instaurado o TC nº 041.236/2012 para o desenvolvimento de estudos com a referida finalidade.

Ocorre que o reconhecimento da existência de poder geral de cautela por parte dos órgãos de controle externo, ou o estabelecimento dos critérios e procedimentos que devem orientar a decisão do controlador pela substituição, ou não, da retenção cautelar por uma garantia contratual, não exaure a discussão acerca da cautelaridade administrativa e o tema merece ser examinado sob outra perspectiva, a perspectiva da Administração Pública.

O objetivo deste trabalho é justamente diversificar o estudo do tema para examinar a questão das cautelares impostas não pelos Tribunais de Contas, mas pela Administração Pública Contratante, por meio de seus gestores e fiscais que decidem pela imposição ou substituição de medidas cautelares, oportunidade ideal para que as melhores práticas sejam analisadas e aplicadas de modo

a garantir decisões eficazes e seguras para a autoridade competente e para o interesse público, o que justifica o enfoque deste estudo.

Nessa ordem de ideias, este trabalho tem por centro esclarecer quais são os critérios e procedimentos que devem guiar gestores e fiscais da Administração Pública Contratante ao exercer seu poder geral de cautela na gestão e fiscalização dos contratos administrativos, especialmente na decisão de impor retenções cautelares de valores ou permitir sua substituição por garantias contratuais, de forma a garantir legitimidade, eficácia, conformidade com as regras e princípios constitucionais e, ao fim e ao cabo, promover segurança jurídica para os tomadores de decisão.

O ensaio adota por metodologia a revisão bibliográfica com método dedutivo, e, para o desenvolvimento do tema, na próxima seção serão analisados, primeiro, os contornos normativos da cautelaridade no exercício da função administrativa. Em seguida, será examinada a disciplina das garantias contratuais para que, enfim, na seção subsequente, seja possível trazer os critérios e procedimentos que podem auxiliar a decisão do gestor público pela imposição da retenção cautelar de valores devidos ao contratado, ou pela autorização de substituição da cautelar determinada por garantias oferecidas pelo contratado. Na conclusão, retomam-se os principais pontos do trabalho.

2. Da cautelaridade administrativa

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, sedimentou no *caput* do art. 37 da Constituição da República (CRFB) o paradigma da eficiência, princípio que reforça o compromisso do Estado com *resultados*. Mais importante que as ações realizadas e as intenções subjacentes são os resultados concretamente alcançados (Moreira Neto, 2008, p. 134), e a experiência comum ensina que não há como se pensar em atuação efetiva do Estado sem considerar a capacidade para contingenciamento de riscos, imprevisões e obstáculos no curso do processo para se alcançar o resultado desejado. São esses os meandros da cautelaridade estatal.

Apesar da importância, por muito tempo a preocupação acadêmica ficou restrita à cautelaridade judicial, aquela determinada pelo Poder Judiciário (Cabral, 2018, p. 116). Porém, a cautelaridade não é prerrogativa única e exclusivamente jurisdicional. O Estado, no exercício da função administrativa – exercida por

todos os órgãos independentes, típica ou atipicamente –, tem a prerrogativa (ou mesmo o dever) de agir com cautelaridade: é o que se denomina de cautelaridade administrativa.

Nos termos do art. 45 da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999), “em caso de risco iminente, a Administração Pública poderá motivadamente adotar providências acauteladoras sem a prévia manifestação do interessado”. Exceto pelo dispositivo, não muito se encontra na legislação acerca dos provimentos cautelares adotados no exercício da função administrativa. Na literatura pátria tampouco são diversos os escritos acerca do tema (Cabral, 2018, p. 117). No entanto, em trabalho especialmente concebido para o estudo das medidas cautelares administrativas, Flávio Garcia Cabral (2021) buscou reduzir as lacunas na disciplina do instituto.

Nas lições do autor, as medidas cautelares administrativas são provimentos concretos, adotados por agentes públicos competentes no exercício da função administrativa, como regra em face de sujeitos determinados, diante de situações de risco, visando a, de maneira acautelatória e provisional, impedir e/ou minimizar danos a bens jurídicos tutelados (Cabral, 2021, p. 42). A definição reúne os elementos caracterizadores da matéria: o surgimento pelo risco, a finalidade assecuratória de bens jurídicos tutelados, a cognição sumária do fato, a excepcionalidade e a autoexecutoriedade da medida.

O risco (risco iminente, na dicção da Lei nº 9.784/1999) é o evento que faz surgir a possibilidade ou necessidade de atuação preventiva por parte da Administração, que, para ser eficiente, deve garantir resultados e, para isso, pode (ou deve) agir para assegurar a preservação do bem jurídico tutelado. Nessa atuação, não se espera que o Estado tenha formado seu convencimento a respeito da verdade dos fatos. Muito pelo contrário, a cautelar tem lugar justamente quando ainda não há certeza quanto ao provimento adequado para a situação posta.

Em sendo o risco elemento caracterizador do provimento, a medida cautelar não pode ser imposta em abstrato, fundamentada apenas no permissivo legal ou regulamentar. A providência depende da probabilidade de perturbação de interesse juridicamente protegido, o que deve ser demonstrado no ato administrativo, por meio da motivação, justificativa da imposição – aliás, como todo administrativo, que, para ser legítimo, além de legal, no seio de um Estado constitucional que se propõe *de direito e democrático* (art. 1º, *caput*, da CRFB), participativo, depende da exposição de motivos aos interessados. Além disso, a

justificação não pode ter fundamentos genéricos, sem individualização, devendo ter em consideração os elementos fáticos específicos do caso concreto.

O bem jurídico que se busca tutelar pode ser tanto do particular como da Administração, o próprio interesse público, o que, em cada caso, orienta a modelagem de uma variada gama de provimentos concretos. Para Cabral (2021, p. 38-39), as cautelares podem ser classificadas em *cautelares em sentido estrito*, *cautelares inibitórias* e *antecipatórias*. As medidas cautelares em sentido estrito seriam aquelas que têm por finalidade assegurar a eficácia de um processo administrativo previamente instaurado. A finalidade imediata é garantir o resultado útil do processo administrativo, atingindo, de forma mediata e instrumental, o bem jurídico tutelado por aquele mesmo processo (Cabral, 2021, p. 40).

Ao lado, as cautelares também podem promover a antecipação dos efeitos essenciais e próprios do resultado útil final esperado pelo processo administrativo, fundadas no receio de que o tempo faça desaparecer o interesse do interessado (Cabral, 2021, p. 40). Na classificação adotada, por fim, as cautelares serão inibitórias quando impedirem efeito nocivo decorrente da prática de atos ilícitos. Nesse caso, o bem tutelado é o ordenamento, e o risco é o dano gerado a partir de seu descumprimento, o que permite uma constatação. Nem sempre a cautelar, para ser aplicada, dependerá de processo administrativo em curso. Há casos em que a finalidade da cautelar não será garantir o resultado útil do processo, mas o próprio ordenamento (Cabral, 2021, p. 40).

Muito embora o processo administrativo não seja aqui considerado um elemento caracterizador do instituto da cautelaridade administrativa, fato é que, diante da necessidade de motivação do ato que determina a cautelar, para a imposição da medida, *como regra*, será necessária a instauração de processo administrativo, oferecido contraditório e ampla defesa, tudo em compasso com os arts. 5º, LIV e LV, da CRFB. A cautelar imposta fora dos meandros do processo administrativo será excepcionalmente admitida, e, neste caso, a necessidade da medida será *qualificada*, especialmente justificada e examinada.

Previsto no art. 5º, LIV, da CRFB, o devido processo legal constitui postulado fundamental de todo o processo, guardando em si todos os demais princípios e garantias fundamentais que regem a relação jurídico-processual. Isso quer dizer que toda ingerência na esfera pessoal ou patrimonial das partes deve obrigatoriamente derivar de um processo previamente estabelecido em lei e sob

a proteção do complexo de direitos e garantias fundamentais constitucionalmente assegurados. Dentre as garantias processuais, interessa ao estudo a que assegura a todos os litigantes, seja em processos judiciais ou seja, de natureza administrativa, a ampla defesa e o contraditório (Wambier, 2025, p. 879-880).

Muito embora incidam tanto no processo judicial como no processo administrativo as garantias constitucionais derivadas do devido processo legal, é necessário que sejam os instrumentos refletidos à luz das peculiaridades de cada esfera e das diferentes roupagens que pode assumir o processo administrativo para atendimento do interesse público (Wambier, 2025, p. 883). Nesse contexto, e mesmo porque a própria disciplina processual da matéria (mais estudada e desenvolvida pela literatura) reconhece a possibilidade de diferimento do contraditório e da ampla defesa em casos de tutela de urgência (art. 9º, p.u., I, do Código de Processo Civil – CPC), é crucial reconhecer a possibilidade de que, excepcionalmente, sejam as garantias asseguradas em momento posterior à determinação da providência. Nesse caso, também, a excepcionalidade do diferimento.

Para ser regular, a medida cautelar deve ostentar outra qualidade. O exercício da cautelaridade administrativa deve ser revestido de razoabilidade e proporcionalidade, ainda em linha com o comando do art. 5º, LIV, da CRFB, segundo o qual ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal. Conforme a literatura jurídica contemporânea, razoabilidade e proporcionalidade são instrumentos cuja principal finalidade é a contenção do arbítrio e a articulação de critérios para o controle de medidas restritivas de direitos e interesses juridicamente protegidos (Barroso, 2020, p. 300; Souza Neto e Sarmiento, 2014, p. 482). Delineadas as condições para o controle dos atos de Estado e contido arbítrio, há segurança jurídica.

A avaliação da razoabilidade e proporcionalidade envolve uma sequência de operações interligadas denominada de *ponderação*, técnica decisória que demanda a análise da *adequação*, da *necessidade* e da *proporcionalidade em sentido estrito* da medida estatal proposta, levando em conta o conjunto de direitos afetados pela providência (Barroso, 2020, p. 300; Souza Neto e Sarmiento, 2014, p. 479). A opção pela cautelar depende do exame de adequação entre os meios e fins, devendo a medida ser apta a promover a finalidade que orienta sua adoção. Além disso, deve ser necessária: não pode ser nem insuficiente, nem excessivamente onerosa. Para isso, é preciso avaliar se o ordenamento jurídico conta

com instrumento alternativo efetivamente apto a alcançar a mesma finalidade, porém de modo menos gravoso, opção que deve ser privilegiada.

Se excessiva, pode a medida cautelar ser contestada em face do direito de propriedade do contratado (art. 5º, XXII, da CRFB) e da cláusula de intangibilidade da equação econômico-financeira (art. 37, XXI, da CRFB), ensejando a responsabilidade do Estado pela reparação do prejuízo sofrido (art. 37, §6º, da CRFB). Na atualidade, o dever de recomposição do dano decorrente da responsabilidade civil do Estado é evidenciado pelo art. 27 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – Lindb (Decreto-Lei nº 4.657/1942), que reforça a possibilidade de se instar o Poder Público a compensar prejuízos anormais ou injustos sofridos pelo administrado.

Por fim, deve ser avaliada a proporcionalidade em sentido estrito, a balança que, de um lado, conta com a salvaguarda do interesse público, e, de outro, com a restrição dos direitos afetados pela providência. Em se tratando de cautelaridade administrativa, nada pode ser tomado em abstrato, calcado apenas no permissivo genérico da Lei, do regulamento, nem do contrato; tudo há de ser motivado e avaliado em concreto, a fim de se examinar a proporcionalidade estrita da medida. Se equilibrada, a cautelar será proporcional; se representar mais prejuízos que benefícios, a medida será desproporcional e refratária ao ordenamento jurídico.

Espécie do gênero medida cautelar, a retenção cautelar de valores, ou glosa cautelar, é a reserva de parte do saldo devido ao contratado para, diante do risco de frustração do crédito público, assegurar o adimplemento de obrigação pecuniária. Como se observa na clínica dos contratos administrativos, e, em especial, na gestão e na fiscalização dos contratos públicos, é na aplicação de penalidades ao particular contratado o *locus* mais evidente para o exercício da retenção cautelar.

Ocorre que, não raro, a cautelar imposta é questionada pelo particular, que oferece, como alternativa, uma garantia de pagamento. Deve haver um procedimento, um *iter* lógico-jurídico, que possibilite a decisão pela substituição, ou não, da glosa cautelar pela garantia contratual, como alternativa à salvaguarda do crédito público.

3. Da garantia contratual

Definidos contornos mais específicos para o exercício da cautelaridade na função administrativa, antes de ingressar nos elementos da decisão administrativa pela substituição da retenção cautelar eventualmente imposta ao particular contratado pela Contratante, é necessário conhecer com mais profundidade, de forma estrutural e funcional, o dinâmico instituto das garantias contratuais.

Garantia é produto do direito das obrigações, originado a partir das relações privadas, que se espraia com significativa relevância para as mais diversas esferas do ordenamento, como as relações jurídico-tributárias e jurídico-administrativas, justamente o enredo deste breve estudo.

A despeito da heterogeneidade do instituto jurídico, que vai desde prerrogativas e defesas a cláusulas contratuais e contratos autônomos, na prática é mecanismo vocacionado a assegurar o adimplemento das relações obrigacionais, representando uma proteção adicional ao credor para além da responsabilidade que recai sobre o patrimônio do devedor, nos termos do art. 789 do Código de Processo Civil (CPC). Afinal, servem os contratos e, essencialmente, as garantias, para assegurar o cumprimento dos pactos celebrados; não fossem a desconfiança e a necessidade de garantia de cumprimento da obrigação firmada, um aperto de mãos bastaria.

São as garantias instrumentos e institutos que se prestam a, de alguma maneira, *acautelar* direitos patrimoniais do credor, efetivando ou facilitando a tutela de seus interesses, em caso de inadimplemento por parte do devedor. Por inadimplemento se compreende o descumprimento total ou parcial do objeto do contrato, absoluto ou relativo, decorrente da violação de cláusulas de tempo, lugar ou modo (art. 394 do Código Civil – CC), conceito que abrange, ainda, tanto a violação positiva do contrato quanto a inobservância de deveres anexos dele decorrentes (Schreiber, 2020, p. 528).

De maneira mais restrita, existem as garantias especiais de crédito, aquelas que possibilitam a vinculação de certo bem do devedor ao cumprimento da obrigação (garantia real), ou de patrimônio de terceiro (garantia pessoal), para o caso de inadimplemento pelo devedor principal ou originário (Peçanha, 2025, p. 41-42).

Na esfera da Administração Pública, especificamente na seara dos contratos públicos, o instrumento das garantias contratuais representa a relação jurídi-

ca acessória e condicionada, que se destina a tornar facilitada a satisfação da obrigação, ou de eventuais penalidades impostas, quando do eventual cumprimento irregular do contrato pelo contratado. Nos arts. 96 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, o tema foi tratado pelo legislador, que conferiu à Administração Contratante a prerrogativa para decidir pela exigência, ou não, de garantia ao licitante vencedor, caso se entenda pela conveniência da medida, diante dos custos diretos e indiretos da providência no específico contexto de cada contratação.

Ainda que o art. 97 da Lei nº 14.133/2021 se refira apenas ao seguro-garantia, segundo a literatura especializada, seu teor se aplica, também, às demais modalidades (Justen Filho, 2021, p. 1262). Por isso, é possível concluir que o seguro-garantia e toda espécie de garantia prestada no contrato tem por objetivo garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento, observadas, no mínimo, as regras prescritas pela Lei de Licitações e Contratos.

Exceto diante de contratações de obras e serviços de engenharia, quando o edital poderá exigir a prestação da garantia na modalidade seguro-garantia (art. 102 da Lei nº 14.133/2021), a contratada pode selecionar a modalidade de garantia a ser oferecida, e a legislação enuncia a seguinte listagem: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária, além do título de capitalização custeado por pagamento único para o cumprimento da exigência. Outro tema pouco trabalhado pela literatura administrativista e que mereceria um ensaio à parte é o da natureza do rol de garantias de execução do contrato. Segundo Justen Filho (2021), a redação do art. 96 da Lei nº 14.133/2021 aparenta apresentar elenco exaustivo, mas a questão não pode ser examinada de modo simplista.

Para o jurista, não existe impedimento à prestação de garantia não prevista no rol legal, desde que seja idônea. No exemplo do autor, ainda que o art. 96, III, da Lei nº 14.133/2021, se refira à fiança bancária, não existe vedação à oferta de fiança não bancária, contanto que o fiador seja sujeito dotado de condição econômico-financeira capaz de garantir a liquidação da dívida (Justen Filho, 2021, p. 1259). A posição não é pacífica na jurisprudência do TCU. Nos termos do Acórdão nº 2.784/2019, Plenário, relator ministro Raimundo Carreiro, as garantias prestadas por instituições sem natureza bancária não podem ser aceitas pela Administração Pública.

A modalidade da garantia prestada, a idoneidade e a efetividade da medida são elementos que devem influenciar tanto a decisão pela aceitação do instrumento quanto pela possibilidade de substituição, ou não, de retenção cautelar eventualmente imposta. Isso porque nem sempre a garantia oferecida consegue cumprir efetivamente o papel de salvaguardar o interesse na cobrança do crédito, ou mesmo de evitar a descapitalização da contratada em prejuízo da execução do contrato.

No estudo das modalidades de garantias enunciadas pela Lei de Licitações e Contratos, Justen Filho (2021) comenta algumas peculiaridades em relação a cada espécie legal de garantia. Diante da constatação do elevado custo de imobilização de recursos financeiros inerente às garantias reais (art. 96, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021) e, por consequência, da tendência de elevação do preço ofertado pelo particular ao Poder Contratante, denuncia ser a caução real em dinheiro ou título da dívida pública previsão legal sem aplicação efetiva no mundo dos fatos (Justen Filho, 2021, p. 1260).

Inaugurando as garantias fidejussórias na Lei de Licitações e Contratos, o seguro-garantia (art. 96, §1º, II, da Lei nº 14.133/2021) consiste no contrato celebrado entre o particular contratado e instituição seguradora, esta que se obriga a arcar com o risco de descumprimento do contrato, inclusive a multas, prejuízos e indenizações, em que consta como beneficiária Administração Contratante, competindo ao particular a obrigação de pagamento do prêmio do seguro.

A necessidade de funcionalização do seguro-garantia ao acautelamento dos interesses da Administração, diante do risco de inadimplemento do contrato administrativo, conduziu ao desenvolvimento de disciplina especial para a modalidade, que não se sujeita por completo ao tratamento conferido pelo Código Civil ao típico contrato de seguro (art. 757 do cc) (Justen Filho, 2021, p. 1262-1263). A autonomia do seguro-garantia contratado em benefício da Administração Pública é retratada na disciplina especial adotada pela Superintendência de Seguros Privados (Susep), vide a Circular Susep nº 662, de 11 de abril de 2022.

A aceitabilidade do seguro-garantia requer a observância da disciplina do setor, a verificação da capacidade econômico-financeira da seguradora, que, em alguns casos, pode não ostentar condições de assegurar os riscos da Administração, e também das ressalvas e dos limites ao pagamento do seguro impostos pelas seguradoras, que muitas vezes podem inviabilizar a funcionalidade do

instrumento. Na mesma linha, a obtenção de fiança bancária (art. 96, §1º, II, da Lei nº 14.133/2021) exige do particular a adesão a procedimentos e exigências perante as instituições bancárias e financeiras, que podem descaracterizar a finalidade precípua do instrumento e acautelar a Administração em face dos riscos advindos do inadimplemento do contrato (Justen Filho, 2021, p. 1264).

Não raro é o que se vê na prática da gestão e fiscalização dos contratos administrativos, e o Direito não pode ser incompatível com a realidade. Como se explicou, no mundo dos fatos, a prestação de garantias para acautelar a Administração dos riscos decorrentes do contrato está sujeita a uma série de especificidades que tornam providência complexa e, por vezes, inócua. Nesse ponto, vale registrar o duplo prejuízo que se observa nesses casos: naturalmente aptas a onerar a proposta do particular, certas garantias que não asseguram a Administração dos riscos do inadimplemento e prejudicam, em duas frentes, o interesse da contratação, seja no aspecto da seleção da melhor proposta, seja no da salvaguarda do crédito público.

Por isso, é no universo dos fatos que tem de ser verificado se as garantias prestadas são tão eficazes quanto a retenção cautelar de valores devidos ao contratado para o resguardo do crédito devido pela Administração, diante do risco de ser frustrada a cobrança da penalidade aplicada. Ainda que a Lei não faça distinção entre caução em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária e títulos de capitalização, não pode ser desconsiderada a diferença prática de execução de cada uma das espécies.

Dito isso, passam-se às considerações que podem nortear a decisão administrativa sobre a questão.

4. Da decisão de substituição da retenção cautelar por garantia contratual

É preciso afirmar a natureza da decisão pela substituição, ou não, da retenção cautelar por garantia contratual: trata-se de decisão *discrecionária*. Se a decisão pela exigência de garantia para a celebração do contrato administrativo é discrecionária, um *poderá*, nos termos da Lei de Licitações e Contratos. Nada faz supor que a decisão sobre o mesmo tema, desta feita tomada não no início, mas no curso do processo de contratação, teria natureza diversa.

Porém, isso não confere autorização para que a decisão seja arbitrária. Não é novidade, mas não é demais registrar que discricionariedade não diz com a arbitrariedade e não é, exatamente, espaço *livre* de decisão do administrador. Na linha do que defende Binenbojm (2014, p. 39), discricionariedade é, essencialmente, um espaço carecedor de legitimação: sem cogitar de escolhas puramente subjetivas do administrador, o regular exercício da discricionariedade depende da fundamentação dos atos e políticas públicas adotados, dentro dos parâmetros jurídicos estabelecidos pela Constituição e pela lei.

Para o administrativista, com a emergência da noção de juridicidade administrativa que se fundamenta na vinculação direta da Administração à Constituição (e não, simplesmente, à lei), não mais se cogita uma autêntica dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, senão de diferentes graus de vinculação dos atos administrativos à juridicidade (Binenbojm, 2014, p. 39). Isso porque, a partir da superação do paradigma da legalidade administrativa pela Constituição como cerne da vinculação administrativa, não há espaço verdadeiramente livre para a atuação do administrador, que deve agir não só nos limites (*não fazer*) da Constituição, mas para promover os valores (*fazer*) inscritos no texto constitucional (Binenbojm, 2014, p. 36).

A decisão pela substituição, ou não, da retenção cautelar por garantia contratual deve se orientar pelo respeito e pela promoção das regras e princípios estampados na Constituição, tudo em razão da constitucionalização do Direito e da consequente necessidade de filtragem constitucional que, ao fim e ao cabo, sugere um giro no estudo do Direito Administrativo ao substituir a lei pela Constituição como paradigma de vinculação da Administração Pública (juridicidade).

Por isso, a decisão pela substituição deve ser legitimada também pelo exame da razoabilidade e proporcionalidade da providência (art. 5º, LIV, CRFB), considerando os efeitos tanto de uma quanto de outra medida no caso concreto, por meio do exercício da técnica de ponderação. Embora imprescindíveis, é preciso reconhecer a baixa densidade dos parâmetros apresentados, dotados de elevado grau de abstração, a ocasionar dificuldades significativas aos gestores públicos na aplicação dos parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, justamente em razão da construção do sentido advir de ponderação contextual, contribuindo para a insegurança decisória.

Como remédio, é necessário aprimorar a cultura jurídico-administrativa para reconhecer que ao maior ou menor grau de vinculação do administrador

à juridicidade corresponde, via de regra, maior ou menor grau de controlabilidade judicial dos atos administrativos. Não há lugar para uma predefinição estática a respeito da controlabilidade judicial dos atos administrativos; é preciso reconhecer a dinamicidade dos atos administrativos, a partir disso, estabelecer critérios funcionalmente adequados para a distribuição de tarefas e responsabilidades entre *Administração* (aqui compreendidos todos os órgãos no exercício de função administrativa) e Judiciário (órgãos no exercício de função judicante) (Binenbojm, 2014, p. 39).

Nos domínios caracterizados por elevada complexidade técnica e dinâmica, a inexistência de critérios objetivos que permitam uma atuação segura por parte dos órgãos judicantes recomenda que o controle exercido seja menos intenso. Nessas hipóteses, a qualificação técnica e a capacidade institucional dos órgãos e entidades no exercício da função administrativa devem desempenhar papel relevante na delimitação do grau de fiscalização aplicável (Binenbojm, 2014, p. 40). Nesse contexto, é especialmente relevante atribuir legitimidade ao itinerário lógico-racional que devem percorrer (e demonstrar) gestores e fiscais para decidir sobre a imposição de cautelares ou sobre a substituição por garantias contratuais.

Para que seja a decisão pela substituição adequada, deve ser avaliado se retenção cautelar e garantia são igualmente aptas a promover a salvaguarda do do crédito público, e essencialmente, do interesse público. Nesse exercício, é necessário perceber que, a depender da espécie de garantia apresentada (caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária, título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total, ou outro instrumento idôneo), a aptidão para assegurar o crédito público na mesma medida que a retenção cautelar será mais ou menos pronunciada.

Tratando de uma das espécies de garantia mais comuns nos contratos administrativos, o seguro-garantia, Bemquerer e Bastos (2025, p. 637) analisaram a questão da substituição da retenção cautelar determinada pela Corte de Contas em processo de controle externo por garantias contratuais. No escrito, os autores examinaram o processo de auditoria instaurado no Ministério da Integração Nacional e na Secretaria de Estado da Infraestrutura de Alagoas, com o objetivo de fiscalizar as obras de construção do Canal Adutor do Sertão Alagoano, em cumprimento ao Acórdão nº 2.757/2016-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, no período compreendido entre 17/04/2017

e 28/04/2017, em razão do grande vulto do projeto e da existência de indícios de irregularidades graves decorrentes de fiscalizações anteriores exercidas pelo TCU na obra examinada.

Na ocasião, foi observado que o item 9.2 do Acórdão nº 1.882/2011-TCU-Plenário (relator ministro Raimundo Carreiro) já havia determinado à Administração Contratante que, caso julgasse oportuno e conveniente aceitar a renovação da apólice vigente em substituição às retenções cautelares imputadas no processo de controle externo, deveria exigir que a cobertura da apólice tivesse efeito somente depois de transitada em julgado a decisão proferida pelo TCU, sem vinculação do documento a eventual ação judicial para a discussão da deliberação definitiva da Corte de Contas.

Não é difícil perceber que a recomendação teve por objetivo assegurar que a garantia contratual (no caso, o seguro-garantia) que substituisse a retenção cautelar fosse tão adequada e apta a salvaguardar o eventual crédito público quanto a reserva de valores. Ocorre que recomendação desse tipo, ainda que bem intencionada, por vezes não é acatada pelo mercado, que ou não tem interesse na prestação da garantia com reserva desse tipo, ou, para fazê-lo, precifica a proposta em valores muito elevados para contenção dos riscos e lucro. Nesses casos, não se pode dizer, a princípio, que a apólice de seguro-garantia seja tão adequada a assegurar o crédito público quanto a retenção cautelar.

Na fiscalização das obras de construção do metrô de Salvador, o TCU também constatou que a garantia pactuada (carta-fiança) se mostrou inócua para resguardar o erário dos prejuízos substanciais até então detectados. Conforme o Acórdão nº 1.352/2024-TCU-Plenário (relator ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti), as cartas-fiança ofertadas para substituição das retenções de pagamentos não atenderam aos requisitos estabelecidos pela Corte Federal de Contas quanto ao critério de atualização de valores, à vinculação do prazo de validade à decisão definitiva do TCU sobre a apuração do dano ao erário, às condições que obrigariam a entidade garantidora a depositar o valor segurado nos cofres federais, à proteção do erário contra eventual inadimplência dos afiançados na manutenção dessas garantias, e nem mesmo quanto à correta identificação do processo em que o débito a ser garantido foi apurado (Bem-querer, Bastos, 2025, p. 645).

Para além dos processos de controle externo, quem opera diariamente com contratos administrativos percebe que uma série de cláusulas costumam condi-

cionar a apólice do seguro-garantia, prejudicando a efetividade do instrumento. Dentre elas, a restrição da garantia aos prejuízos reconhecidos por sentença condenatória ou homologatória, chegando a se exigir o trânsito em julgado para que seja possível o acionamento da garantia. Nada há na lei e, em geral, nem no regulamento ou no contrato, que condicione a cobertura da garantia ao processo judicial.

Muito pelo contrário, o princípio da independência das instâncias administrativa e judicial e a autoexecutoriedade dos atos administrativos apontam, em regra, que os atos regularmente emanados da Administração são aptos a produzir efeitos independentemente da chancela de órgãos judicantes e controladores. A propósito, determinadas obrigações contratuais foram objeto de tutela diferenciada pela Lei nº 14.133/2021, a exemplo da obrigação trabalhista (art. 121, § 3º, incisos III e IV). Como se observa, a lei cuidou de criar mecanismo orientado à efetivação desses direitos ainda em âmbito administrativo, pelo que é incompatível com o sistema criado a subordinação da garantia à manifestação externa.

Em paralelo, não se pode desconsiderar o risco de que eventual imposição de medida cautelar impacte na continuidade da execução do contrato. A depender da natureza da contratação, haverá maior ou menor risco de paralisação da execução contratual, e, em consequência, dos efeitos adversos decorrentes da descontinuidade do pacto. Não é difícil inferir o impacto que a retenção cautelar de valores pode ocasionar no Capital de Giro ou Capital Circulante Líquido (CCL) da contratada, coeficiente que indica os recursos disponíveis para o financiamento de operações como cumprimento da folha de salários, pagamento tempestivo de fornecedores e prestadores de serviços essenciais, custeio imediato de despesas inerentes ao contrato, *etc.*

Por isso é que, no exame da proporcionalidade em sentido estrito, no ordenamento do caso concreto, deve prevalecer a realidade. É necessário que as autoridades competentes dimensionem os riscos que a retenção cautelar promove em cada contrato, diante de sua natureza e de circunstâncias especificamente consideradas, para que seja possível determinar a maior ou menor relação de custo-benefício promovida pela medida. Nesse exercício, alguns elementos devem ser considerados.

Diante de contratos pactuados para a satisfação de obrigações de execução instantânea ou diferida (contratos de aquisição), a retenção pode não gerar

impacto na execução do contrato em si. Isso porque a execução contratual normalmente se esgota com a entrega do objeto em momento único ou pré-determinado. Nesses casos, a retenção de valores após a execução da obrigação não afeta o adimplemento do objeto, que já foi entregue, nem compromete a continuidade da relação contratual, que é episódica.

Enquanto nos contratos de aquisição ou fornecimento eventuais prejuízos ao contratado pela retenção têm natureza meramente patrimonial, não refletindo, em regra, na prestação do objeto contratual, nos contratos celebrados para a execução de obrigação de trato sucessivo (prestação de serviços contínuos), há maior risco de que a reserva dos valores devidos ao contratado frustre a capacidade de financiamento das atividades logo nos meses seguintes ao momento em que a providência é determinada.

No caso das contratações celebradas para serviços contínuos, a execução ocorre com estrutura de pessoal, insumos e obrigações periódicas. Passado o período para o qual a contratada demonstrou capacidade para arcar com suas obrigações independentemente da remuneração contratual devida pela Administração, ou a depender do montante da retenção cautelar de valores, há maior risco de que a retenção cautelar comprometa diretamente a capacidade da contratada de arcar com encargos trabalhistas, sociais e demais custos operacionais, afetando o desenvolvimento do contrato administrativo e continuidade da prestação do serviço.

Na problemática da continuidade da prestação do serviço, cumpre colocar luzes na figura Poder Legislativo como Administração Pública *sui generis*, cujas peculiaridades justificam a necessidade de se discutir acerca de um *Direito Administrativo Parlamentar*. Neste ensaio, é suficiente suscitar que a interrupção da execução de um contrato pode representar verdadeiro obstáculo ao exercício da atividade finalística do Parlamento (art. 2º e art. 49, X, da CRFB).

Basta pensar que, para que parlamentares possam, por exemplo, comparecer às sessões, discutir, deliberar e votar, é preciso que haja, além de dependências físicas para acomodar os representantes eleitos, equipes e sistemas de segurança para proporcionar confiabilidade das votações, para o funcionamento de *softwares* e *hardwares* que viabilizam os trabalhos legislativos (incluindo, em tempos de digitalização, transmissões ao vivo, participação simultânea *etc.*) e toda uma multiplicidade de atividades que, no fim do dia, tornam possível o exercício da atividade legislativa (Nascimento e Silva, 2025). Interromper a execução de

toda essa gama de contratações pode, no fim do dia, obstar o próprio exercício da atividade parlamentar.

Aqui, foram suscitados critérios e procedimentos para balizar a decisão pela imposição de retenção cautelar ou substituição por garantia. Deve ser examinada a eventual restrição da garantia à decisão de órgão jurisdicional ou controlador, a obstar o imediato acionamento do instrumento pela Administração Contratante. Também deve ser prospectado o mercado para compreender se, na prática, a liberação dessa e de outras restrições são razoavelmente absorvidas pela dinâmica de mercado ou se providências desse teor têm impacto elevado na precificação da garantia, tornando excessivamente oneroso o instrumento e, portanto, desproporcional.

Deve ser considerada a natureza da contratação (se de aquisição de bens, prestação de serviços ou de obras) para o exame do impacto da retenção cautelar no financiamento da atividade e na execução do contrato e os riscos de interrupção da execução contratual para a Administração Contratante. Outra circunstância que deve ser levada em consideração é o momento em que é necessária a adoção da retenção cautelar. Diante de saldo contratual insuficiente para cobrir o débito inicialmente apontado, a retenção, por óbvio, não é adequada.

5. Conclusão

A cautelaridade administrativa representa expressão do dever de proteção do interesse público e da capacidade da Administração Pública de atuar preventivamente para resguardar direitos e bens jurídicos sob sua tutela. A prerrogativa, no contexto dos contratos administrativos, ganha relevo diante da necessidade de preservar a efetividade da relação contratual e prevenir riscos decorrentes do inadimplemento por parte do contratado.

O presente estudo expôs que, embora a legislação e a jurisprudência tenham se dedicado preponderantemente ao poder cautelar dos Tribunais de Contas, é necessário reconhecer a existência e a legitimidade do poder cautelar da Administração Contratante. Esse poder, entretanto, deve ser exercido em compasso com os princípios constitucionais da juridicidade, razoabilidade, proporcionalidade e motivação dos atos administrativos, sendo essencial que

cada medida seja examinada no caso concreto. É o *ordenamento do caso concreto* que determina a modelagem da decisão administrativa.

A decisão pela imposição de retenção cautelar de valores, bem como pela sua substituição por garantia contratual, deve ser fundamentada em critérios técnicos e jurídicos que considerem a natureza da contratação, os riscos envolvidos, a efetividade da garantia ofertada e os impactos da medida sobre a execução do contrato. A ponderação entre os direitos afetados e o interesse público tutelado é requisito para a legitimidade da providência administrativa. Para isso, socorre-se do exame de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito da medida analisada.

Reconheceu-se, ainda, que a discricionariedade administrativa não constitui espaço livre de atuação em qualquer sentido, devendo estar sempre ancorada em parâmetros jurídicos e ser compatível com os valores constitucionais. A substituição da cautelar de retenção de valores por uma garantia contratual deve ser precedida, também, do exame de proporcionalidade da medida para avaliação da adequação do instrumento ao fim pretendido, da necessidade e da proporcionalidade, especialmente diante da possibilidade de que a adoção da providência comprometa a continuidade da execução contratual ou a efetiva salvaguarda do crédito público.

Conclui-se que a cautelaridade administrativa, quando orientada por critérios objetivos e em observância à juridicidade, é ferramenta legítima e necessária à boa administração dos contratos públicos. O exercício da prerrogativa exige do gestor público não apenas conhecimento técnico e jurídico, mas também sensibilidade para avaliar a realidade concreta da contratação, assegurando decisões equilibradas, eficazes e juridicamente sustentáveis.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – Lindb.

BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. Código Civil. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*.

BRASIL. Código de Processo Civil. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

CAUTELA. In: Michaelis, Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Uol: São Paulo, 2025. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=cautela>>. Acesso em: 15/08/2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Mandado de Segurança nº 24.510*. Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, D.J. de 19 mar. 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Acórdão nº 1.332/2009* – Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Acórdão nº 2.784/2019* – Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Acórdão nº 1.352/2024* – Plenário. Rel. Min.-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Acórdão nº 2.757/2016* – Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Acórdão nº 1.882/2011* – Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (Susep). *Circular Susep nº 662, de 11 de abril de 2022*.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BEMQUERER, Marcos; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. Parâmetros de aceitabilidade do seguro-garantia em obras públicas: um novo desafio para o controle externo após a Lei nº 14.133/2021. In: JUSTEN, Monica Spezia; PEREIRA, Cesar; JUSTEN NETO, Marçal; JUSTEN, Lucas Spezia (coord.). *Uma visão humanista do*

- Direito: homenagem ao Professor Marçal Justen Filho*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 2, p. 637-656.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- CABRAL, Flávio Garcia. *Medidas cautelares administrativas*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.
- _____. Os pilares do poder cautelar administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, 2018, n. 73, p. 115-139, jul./set. 2018.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas* [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. Inflexões do princípio da eficiência no processo administrativo disciplinar federal: tutela de urgência (afastamento preventivo) e controle consensual (suspensão do processo e ajustamento de conduta). *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, 2011.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- NASCIMENTO, Roberta Simões; SILVA, Isabelle Menezes Vieira da. Existe um direito administrativo parlamentar? O sentido, a vocação e os exemplos. Jota, 2025. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/defensor-legis/existe-um-direito-administrativo-parlamentar>>. Acesso em: 28/08/2025.
- PEÇANHA, Danielle Tavares. *Garantias autônomas*. Belo Horizonte: Fórum, 2025.
- SCHREIBER, Anderson. *Manual de Direito Civil Contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- WAMBIER, Luiz Rodrigues. Contraditório e ampla defesa no processo administrativo – texto em homenagem ao Professor Marçal Justen Filho. In: JUSTEN, Monica Spezia; PEREIRA, Cesar; JUSTEN NETO, Marçal; JUSTEN, Lucas Spezia (coord.). *Uma visão humanista do Direito: homenagem ao Professor Marçal Justen Filho*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. v. 3, p. 879-885.

PODERES DE INVESTIGAÇÃO E IMPARCIALIDADE NAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

*Diogo Rossi de Almeida*¹

1. Introdução

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) se apresentam como um importante instrumento democrático atribuído ao Poder Legislativo para a concretização de sua função típica fiscalizatória, e, via de consequência, de sua função legislativa.

A Constituição Federal atribui às CPIs poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, o que imputa um caráter único a esse procedimento investigatório, uma vez que a comissão pode determinar atos mandatórios como apresentação de documentos, quebras de sigilo de dados e convocação de testemunhas para prestar depoimento, sob compromisso.

Em razão da extensão de seus poderes de investigação e do fato de a legis-

1 Pós-graduado em direito público pela Universidade Federal Fluminense (UFF), pós-graduado em direito público pela UniAmérica. Advogado do Senado Federal.

lação regulamentadora remeter-se ao procedimento penal, além da previsão constitucional de envio do relatório ao Ministério Público para que promova, se for o caso, a responsabilização criminal dos envolvidos, há uma considerável tendência doutrinária em aproximar os institutos da CPI e do Direito Penal, defendendo a aplicação de garantias como imparcialidade e isenção, sob pena de nulidade das provas colhidas.

Ademais, a oitiva das testemunhas sob compromisso pode ensejar a prisão em flagrante por falso testemunho, decretada pela comissão parlamentar. Soma-se a isso o fato de as sessões serem transmitidas em tempo real, gerando grande repercussão midiática, angariando interesse da sociedade e dos parlamentares envolvidos.

No entanto, por se tratar de procedimento preparatório e tipicamente político, questiona-se a respeito dessas exigências, sobretudo de imparcialidade e consequentes alegações de suspeição e impedimento, uma vez que poderiam significar demasiada restrição sobre um artifício que a Constituição expressamente atribui, inclusive, a minorias parlamentares, de promoção da função típica do Poder Legislativo.

Propõe-se, portanto, analisar o próprio conceito de imparcialidade, a fim de investigar a sua compatibilidade com o instituto das CPIS, avaliando posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais a respeito, além de casos práticos recentes.

Ao final, será possível concluir que, embora as CPIS possuam poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, trata-se de procedimento preliminar sem conteúdo jurisdicional, razão pela qual são inaplicáveis exigências de imparcialidade e, consequentemente, alegações de suspeição e impedimento, sob pena de restrição indevida a um instituto tipicamente político, sem prejuízo, no entanto, de garantir-se aos investigados e testemunhas direitos como a não autoincriminação e a assistência de advogado, além de todos os direitos e garantias constitucionais a serem exercidos em eventual posterior fase processual perante o Poder Judiciário.

2. Problemática inicial: limitações defendidas em face das CPIS

As CPIS representam um relevante instrumento pelo qual o Poder Legislativo executa a sua função típica de fiscalização, além de promover o aperfeiçoamento da legislação.

Nesse sentido, o §3º do art. 58 da Constituição Federal prevê:

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.

Com efeito, são atribuídos às CPIS “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*”, sendo certo que suas conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilização civil ou criminal dos infratores.

Por sua vez, a Lei nº 1.579/52 dispõe expressamente, em seu art. 6º, que “*o processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal*”. Ademais, a redação do art. 3º aponta que “*indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal*” (Brasil, 1952).

A partir da sua previsão constitucional e da lei regulamentadora, portanto, há uma tendência na aplicação de normas e institutos penais no âmbito das CPIS, o que enseja o questionamento a respeito das garantias inerentes a este ramo do Direito.

Ademais, a previsão constitucional de poderes de investigação próprios de autoridades judiciais também enseja discussão a respeito da observância da imparcialidade na condução das investigações e na escolha de seus membros, gerando questionamentos práticos relativamente à compatibilidade de alegações de suspeição e impedimento.

O fato de a própria comissão poder decretar prisões em flagrante em decorrência de falso testemunho também contribui para a defesa de limites e

restrições, sobretudo em face do contraditório e ampla defesa e da atuação da advocacia privada, o que é justificado em diversas passagens na obra de José e Strozake (2024), onde é possível verificar forte crítica ao teor midiático das sessões.

Streck (2024, p. 59) é um dos autores que defende a imparcialidade no âmbito da investigação promovida pelas CPIS:

De há muito afirmo que instituições de Estado, ainda que eventualmente funcionem como parte em um processo, têm o dever constitucional de serem minimamente imparciais. Mesmo quando há forte componente político, como nas CPIS e comissões que tratam de *Impeachment*, há que se resguardar um *minimum* de espaço para a parte minoritária estabelecer um diálogo ou recorrer ao Judiciário. O *impeachment* da ex-presidente Dilma é um exemplo da degeneração de um instituto que transforma um sistema de governo presidencialista em parlamentarista.

Há defesa pela aplicação, às CPIS, não apenas do Estatuto da OAB e da Lei de Abuso de Autoridade, mas até dos deveres previstos na Lei Orgânica da Magistratura (Saliba, Marchezine, 2021):

Não por outra razão, a lei ordinária 1.579/52 ao prever a tomada de depoimentos, oitivas e inquirições, inclusive de testemunhas sob compromisso, traz a aplicabilidade subsidiária da legislação penal nos procedimentos das CPIS. É preciso que as excepcionalidades investigativas garantidas ao parlamento atraiam, na prática, não apenas as prerrogativas, mas também os deveres constantes de normas como o Estatuto da Advocacia e da OAB, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, a Lei de Abuso de Autoridade, entre outras.

É possível observar na doutrina, inclusive, posições pela aplicabilidade da “teoria da perda da chance probatória”, uma adaptação da teoria civilista da perda da chance, e que, na prática, defende a nulidade da investigação que não apura todos os fatos, somente os necessários à uma suposta imputação ou incriminação (Marchi Júnior, 2024, p. 33).

Nesse sentido, menciona o Projeto de Lei do Senado nº 5282, de 2019, “Projeto Anastasia-Streck”, de autoria do então Senador Antonio Anastasia,

concretizando ideias do jurista Lenio Streck, atualmente arquivado, mas que propunha alteração no art. 156 do Código Penal no seguinte sentido:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 156.....

§ 1º Cabe ao Ministério Público, a fim de estabelecer a verdade dos fatos, alargar o inquérito ou procedimento investigativo a todo os fatos e provas pertinentes para a determinação da responsabilidade criminal, em conformidade com este Código e a Constituição Federal, e, para esse efeito, investigar, de igual modo, na busca da verdade processual, as circunstâncias que interessam quer à acusação, quer à defesa

§2º O descumprimento do § 1º implica a nulidade absoluta do processo.” (NR)

O autor defende que essa disposição seria aplicável ao âmbito das CPIS, alegando que “a comissão não pode, sob pena de nulidade, se satisfazer com uma linha investigativa e abandonar outra, segundo as aspirações políticas da maioria dos seus membros”, sob pena de se prejudicar o direito de defesa.

Trata-se de posição que defende não apenas a imparcialidade, mas também a necessidade de a investigação ser ampla a ponto de abarcar toda e qualquer linha que se avalie dos fatos, seja favoravelmente ou contrariamente a alguém, sob pena de nulidade das provas colhidas.

Dessa forma, há posições doutrinárias defendendo limitações aplicáveis tipicamente ao Poder Judiciário no âmbito das CPIS, pautados, sobretudo, no seu teor penal e na previsão constitucional de poderes de investigação típicos de autoridades judiciais.

Como consequência, seriam aplicáveis não apenas a nulidade de provas colhidas em desacordo com a imparcialidade, mas alegações de suspeição de impedimento, como decorrente lógico.

Cumpre, no entanto, definir o conceito de imparcialidade e, após, analisar a definição e a posição constitucional das CPIS, para, então, concluir se são ou não compatíveis os institutos, ou seja, responder se é possível exigir imparcialidade das CPIS, e as consequências decorrentes.

3. O conceito de imparcialidade e seu âmbito de incidência

Conforme Szesz (2024, p. 56) a definição de imparcialidade é complexa e vem passando por evoluções terminológicas, afastando-se de um inicial conceito de neutralidade, e se aproximando, contemporaneamente, a uma série de garantias do jurisdicionado, e, embora haja certo consenso pela sua adoção no ordenamento brasileiro, somente é possível verificá-la por via transversa:

O direito a um tribunal imparcial integra o ordenamento jurídico. É interessante observar, no entanto, que ele não está previsto expressamente na Constituição Federal e tampouco no Código de Processo Penal de 1941.

A Constituição Federal apenas faz referência expressa à independência do Poder Judiciário, em seu artigo 2º (“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”), e à garantia do juiz natural, prevista no artigo 5º, incisos XXXVII, que trata da vedação de tribunais de exceção (“não haverá juízo nem tribunal de exceção”) e LIII, que trata da vedação de julgamento por um juiz incompetente (“ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente”). É preciso algum esforço retórico para deduzir a imparcialidade a partir dessas disposições (geralmente com apelo ao §2º do artigo 5º e/ou ao artigo 1º, que estabelece o Estado Democrático de Direito), já que elas não são idênticas à garantia da imparcialidade. Com efeito, ainda que a independência e a competência sejam pressupostos para um juiz imparcial, é possível que um juiz seja competente e independente, mas parcial.

O autor sinaliza que, em que pese não estar presente de maneira expressa no ordenamento, é possível identificá-la em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como o Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos, a Declaração Universal de Direitos Humanos e a Convenção Americana de direitos humanos, em todos relacionadas a um juiz ou tribunal.

Consta do artigo 14, item 1, do Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos, internalizado no ordenamento via decreto (Brasil, 1992a):

1. Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com as devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração

de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil. A imprensa e o público poderão ser excluídos de parte ou da totalidade de um julgamento, quer por motivo de moral pública, de ordem pública ou de segurança nacional em uma sociedade democrática, quer quando o interesse da vida privada das Partes o exija, que na medida em que isso seja estritamente necessário na opinião da justiça, em circunstâncias específicas, nas quais a publicidade venha a prejudicar os interesses da justiça; entretanto, qualquer sentença proferida em matéria penal ou civil deverá tornar-se pública, a menos que o interesse de menores exija procedimento oposto, ou o processo diga respeito à controvérsias matrimoniais ou à tutela de menores.

Na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), internalizada no ordenamento via decreto (Brasil, 1992b), como garantias judiciais, o artigo 8, item 1, prevê:

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Por outro lado, na legislação infraconstitucional, seria possível extraí-la indiretamente, do Código de Processo Penal, como decorrência lógica das hipóteses de impedimento e suspeição, embora expressamente prevista nos artigos 1º, 8º e 9º do Código de Ética da Magistratura (Conselho Nacional de Justiça, 2008):

Art. 1º O exercício da magistratura exige conduta compatível com os preceitos deste Código e do Estatuto da Magistratura, norteados pelos princípios da independência, da imparcialidade, do conhecimento e capacitação, da cortesia, da transparência, do segredo profissional, da prudência, da diligência, da integridade profissional e pessoal, da dignidade, da honra e do decoro.

(...)

Art. 8º O magistrado imparcial é aquele que busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo

uma distância equivalente das partes, e evita todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito.

Art. 9º Ao magistrado, no desempenho de sua atividade, cumpre dispensar às partes igualdade de tratamento, vedada qualquer espécie de injustificada discriminação.

Parágrafo único. Não se considera tratamento discriminatório injustificado:

- I – a audiência concedida a apenas uma das partes ou seu advogado, contanto que se assegure igual direito à parte contrária, caso seja solicitado;
- II – o tratamento diferenciado resultante de lei.

Segue o autor afirmando que, atualmente, é possível identificar na doutrina brasileira contornos gerais da exigência de imparcialidade, muito inspirada por autores europeus, no que elenca os seguintes aspectos essenciais: imparcialidade como corolário do princípio da jurisdição; imparcialidade como decorrência do sistema acusatório; imparcialidade como relativa ao princípio da independência dos magistrados; imparcialidade como ausência de interesse dos magistrados no processo concreto; imparcialidade como dever de tratamento igualitário às partes e imparcialidade como proibição de prejulgamento.

Barroso (2025, p. 567), por sua vez, define o princípio da imparcialidade:

O princípio da imparcialidade presta-se a assegurar a justiça e a equidade das decisões judiciais e é densificado por meio dos princípios do juiz natural e da proibição de tribunais de exceção, entre outras normas sobre o tema. O princípio do juiz natural determina que a competência para julgar cada caso deve ser estabelecida por regras gerais e abstratas, anteriores aos fatos em exame (CF, art. 5º, LIII). Em coerência com ele, a vedação a tribunais de exceção proíbe a criação casuística de órgãos jurisdicionais, após os fatos que se busca punir e/ou especificamente para julgar determinados casos (CF, art. 5º, XXXVII). Em ambas as situações, o que se pretende é evitar o direcionamento do juiz e possibilitar um julgamento isento de influências indevidas, condição de legitimidade e de credibilidade da atuação do Poder Judiciário.

De uma maneira geral, a despeito da discussão doutrinária quanto à conceituação da imparcialidade, nota-se que se está diante de garantia fundamental para o Estado Democrático de Direito, relacionada, precipuamente, a certa

objetividade a ser exigida por parte de quem irá julgar um processo judicial. Dessa forma, trata-se de uma garantia basilar que deve ser observada pelo Poder Judiciário.

Por outro lado, em que pese a previsão constitucional de poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, as CPJs não são uma autoridade judicial, é dizer, não possuem competência jurisdicional. São, ao contrário, uma espécie de investigação preliminar, com características próprias, porém limitadas à reserva de jurisdição, assim como um inquérito policial, embora com notáveis diferenças.

Nesse ponto, Lopes Júnior (2025, p. 109) coloca a investigação preliminar como gênero do qual são espécies o inquérito policial e as Comissões Parlamentares de Inquérito:

A investigação preliminar situa-se na fase pré-processual, sendo o gênero do qual são espécies o inquérito policial, as comissões parlamentares de inquérito, sindicâncias etc. Constitui o conjunto de atividades desenvolvidas concatenadamente por órgãos do Estado, a partir de uma notícia-crime, com caráter prévio e de natureza preparatória com relação ao processo penal, e que pretende averiguar a autoria e as circunstâncias de um fato aparentemente delituoso, com o fim de justificar o processo ou o não processo.

Ainda com relação ao inquérito policial o autor o considera um procedimento administrativo pré-processual, cuja natureza não pode ser considerada como atividade judicial, tampouco processual, inclusive por não possuir a estrutura dialética do processo.

Com efeito, embora sujeito a críticas doutrinárias, ainda se entende que a investigação preliminar é um procedimento administrativo instrumental, não um processo judicial, cujo objetivo é apenas coletar elementos para que o titular da ação penal possa iniciar o processo. Por não aplicar sanção imediata, não exige, inclusive, observância plena do contraditório e da ampla defesa nessa fase inicial da persecução penal (Brasileiro, 2022, p. 171).

O Código de Processo Penal, vale ressaltar, em seu artigo 107, dispõe ser incabível a alegação de suspeição de autoridades policiais nos atos do inquérito (Brasil, 1941). Tem-se, portanto, que a imparcialidade é aplicável precipuamente à esfera julgadora, mesmo em um inquérito policial.

4. Os poderes de investigação e a imparcialidade no âmbito das CPIS

Mas, se a CPI possui poderes de investigação próprio de autoridades judiciais, não seria possível equipará-la como autoridade judicial para fins de exigência de imparcialidade? A resposta é negativa.

Como bem registrado por Moraes (2024, p. 482), há uma imprecisão terminológica que não pode ser ignorada. A Constituição, ao prever o termo “poderes de investigação próprios de autoridades judiciais”, incorre em uma situação que não corresponde ao ordenamento que a própria carta apresenta.

Não há, no Direito brasileiro, sob a égide da Constituição Federal de 1988, a figura de um juiz investigador. Os papéis de investigar e julgar são muito bem definidos, de forma que um inquérito é institucionalmente regido pelas Polícias Civil e Federal e pelo Ministério Público, em razão do processo acusatório. Ao juiz, portanto, compete julgar o mérito processual, e não investigar, estando, em regra, sujeito aos requerimentos de outros órgãos investigatórios. Nesse sentido (Schier, 2005, p. 91):

A questão, como se pode observar das tentativas doutrinárias nesta sede, é absolutamente problemática, eis que, nos termos do art. 6º, da Lei nº 1.579/52, nota-se preceito no sentido de que “o processo e a instrução dos inquéritos parlamentares obedecerão ao que prescreve esta Lei e, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal”. Nesta linha, portanto, tem-se sustentado que as comissões parlamentares de inquéritos terão os poderes de investigação inerentes ao juiz do processo penal.

Ocorre, todavia, que recentes estudos desenvolvidos no âmbito do Direito Processual Penal têm, com certa constância, afirmado que a Constituição Federal de 1988, na perspectiva de constitucionalização das garantias processuais, recepcionou um modelo de processo fundado no princípio acusatório. Logo, ao contrário dos sistemas processuais de índole inquisitorial, onde a regência da prova e da instrução restava centralizada nas mãos do juiz sob a justificativa da necessidade de buscar-se, nesta sede, a descoberta da verdade material (princípio da verdade real), os sistemas acusatórios, em vista de fundarem-se na ideia de democracia, retiram a regência da prova dos magistrados e transferem-na, de modo praticamente exclusivo, às partes.

Com isso, a rigor, nesta linha de raciocínio, as autoridades judiciais, por decor-

rência da Lei Fundamental, não possuiriam nenhum poder instrutório ou probatório que lhes fossem próprios, eis que esta atividade deveria ser compreendida, em verdade, como incumbência deferida às partes.

Vê-se de partida, então, a ocorrência do que poderia configurar um paradoxo constitucional: o mesmo sistema que retira os poderes instrutórios do juiz concede aos parlamentares poderes próprios de investigação que os magistrados, em tese, não possuem (ou não deveriam possuir).

Vilares (2012, p. 207) sinaliza que a grande responsável pela confusão instalada acerca da extensão dos poderes da CPI é a redação pouco técnica utilizada, apontando ter sido importada, sem adaptações, de ordenamentos estrangeiros, como o italiano, e, sobretudo, o português, cuja redação constitucional é similar:

Ocorre que, ao efetuar a cópia do texto transcrito acima, o constituinte errou por não ter se dado conta de que estava transferindo para o sistema processual brasileiro um mandamento de um sistema processual com fundamentos diversos, o que altera sobremaneira as consequências dele advindas. Além disso, o constituinte português também pecou pela falta de tecnicidade da expressão.

Sobre o assunto, Carajelescov (2007, p. 128):

É certo que os constituintes portugueses e brasileiros assinaram a tarefa de investigação a essas comissões e conferiram igualmente os meios necessários para a ultimateção de suas atribuições.

E porque as Comissões Parlamentares de Inquérito se revestem de caráter excepcional, as Constituições em referência concederam-lhes poderes igualmente excepcionais.

Evidentemente que, ao deferirem a essas comissões poderes de investigação de autoridades judiciais, não estão as Constituições de Portugal e do Brasil a confundir ou mesclar as posições jurídicas de uns e outros órgãos, mas apenas aquilatando a força jurídica dos poderes das comissões de investigação parlamentar.

Não é a dicção constitucional “poderes próprios das autoridades judiciais” que permite colocar sob suspeição a assertiva segundo a qual as comissões parlamentares de inquérito e os tribunais têm escopos de atuação e desempenham papéis

institucionais inconfundíveis. Fossem colhidas pela missão de julgar, as CPIS seriam verdadeiros tribunais de exceção, criados depois do fato a ser apreciado.

Neste ponto, importante não confundir a recém-instituída figura do “juiz de garantias”, no processo penal brasileiro, com eventual poder de investigação próprio de autoridades judiciais a que detém a CPI. Como o juiz de garantias atua na fase do inquérito policial, pré-processual, pode-se causar a falsa impressão de que as CPIS teriam os mesmos poderes deste “juiz investigador”.

No entanto, o juiz de garantias não possui, propriamente, “poderes de investigação”, tratando-se de um juiz com o mesmo limite da inércia que incute em todos os magistrados. Na verdade, a existência deste magistrado na fase pré-processual se justifica pela necessidade de garantir os direitos fundamentais do investigado, mas somente quando instado a se manifestar. Sobre o juiz de garantias, Lopes Jr. (2025, p. 114) define:

Premissa básica é compreender que não estamos falando de “juizado de instrução” ou “juiz instrutor”, pois essa é uma figura arcaica, inquisitória e superada, na qual o juiz tem uma postura ativa, indo atrás da prova de ofício, investigando e decidindo sobre medidas restritivas de direitos fundamentais que ele mesmo determina. Essa é uma figura superada, em que pese ainda vigente na Espanha e na França, por exemplo.

(...)

Ele se posta como juiz, inerte, que atua mediante invocação (observância do *ne procedat iudex ex officio* que funda a estrutura acusatória e cria as condições de possibilidade de ter um juiz imparcial) permitindo que se estabeleça uma estrutura dialética, onde o MP e a polícia investigam os fatos, o imputado exerce sua defesa e ele decide, quando chamado, sobre medidas restritivas de direitos fundamentais submetidas a reserva de jurisdição (como busca e apreensão, quebras de sigilo, prisões cautelares, medidas assecuratórias, etc.) e como guardião da legalidade e dos direitos e garantias do imputado. Portanto, atua como juiz e não como instrutor inquisidor. Não se confunde assim, de modo algum, com o superado sistema de “juizado de instrução”.

O juiz de garantias decide a respeito de requerimentos sujeitos à reserva de jurisdição, na etapa preliminar investigatória, assim como ocorre com os reque-

rimentos da CPI que possuem essa exigência. A principal marca do instituto é a diferença entre o juiz instrutório e o juiz do processo, uma vez que se dá com o objetivo de preservar a imparcialidade deste último. Nesse sentido, afirma Lopes Jr. (2025, p. 113) ao justificar a necessidade do sistema com “duplo juiz”:

É da essência do sistema inquisitório a aglutinação de funções na mão do juiz e atribuição de poderes instrutórios ao julgador, senhor soberano do processo. Portanto, não há uma estrutura dialética e tampouco contraditória. Não existe imparcialidade, pois uma mesma pessoa (juiz-ator) busca a prova (iniciativa e gestão) e decide a partir da prova que ela mesma produziu. Portanto, incompatível com a matriz acusatória constitucional.

Portanto, o fato de o juiz de garantias não ser o mesmo juiz que julgará o mérito de futura e eventual ação penal, em respeito à imparcialidade, pode justificar que esta é uma marca que deve ser observada quando do julgamento do mérito processual, e não em etapa anterior.

De todo modo, não há como se compreender como uma CPI pode, sob a égide do atual ordenamento jurídico brasileiro, ter poderes de investigação próprio de autoridades judiciais. Barroso (2000) sinaliza que tais poderes estariam relacionados à obrigatoriedade no cumprimento das determinações proferidas pela CPI, embora não se possa falar em executoriedade. Ou seja, a CPI teria o poder de determinar, mas, em caso de resistência, seria preciso acionar o Poder Judiciário para promover a execução do que fora determinado:

Alguém poderia então perguntar qual a razão de ser da cláusula constitucional que atribui poderes de investigação de autoridades judiciais à Comissão Parlamentar de Inquérito. A resposta não é difícil. Antes do acréscimo de tal previsão ao texto, prevalecia o entendimento veiculado na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no *Habeas Corpus* 32.678, na vigência da Constituição de 1946 (e que não foi alterada, nessa parte, pela Carta de 1967-69), de que tais comissões não poderiam obrigar as testemunhas faltosas a comparecer, nem praticar outros atos de coerção.

O que se pretendeu com a inovação foi dar caráter obrigatório às determinações da comissão, ensejando providências como a condução coercitiva em caso de não comparecimento e impondo às testemunhas o dever de dizer a verdade. Mesmo

nestas duas hipóteses, contudo, o que se instituiu foi o poder da comissão e o dever do particular. Não houve outorga de auto-executoriedade à comissão, que, em qualquer caso, haverá de servir-se do Judiciário. A norma atributiva de poderes de investigação de autoridade judicial tem caráter material, e não processual. Institui o poder de exigir, mas não o de executar.

Ademais, não foram atribuídos às comissões amplos poderes que um magistrado teria de determinar, ainda que mediante requerimento, medidas como prisões preventivas ou interceptações telefônicas.

Isso porque, se foi construindo jurisprudencialmente a tese de que os poderes de investigação dessas comissões, em que pese serem típicos de “autoridades judiciais”, estão fora da chamada reserva de jurisdição, vez que haveria determinações segundo as quais a Constituição atribuiria competência exclusivamente ao Poder Judiciário (Vilares, 2012).

Embora criticável, uma vez que a Constituição não faz expressamente essa diferenciação, limitando-se à previsão citada no §3º do art. 58, fato é que o STF restringiu, por meio de sua jurisprudência, a abrangência do âmbito de aplicação dos poderes de investigação de autoridades judiciais que possuem as CPIS, de forma que ainda é respeitada uma reserva de jurisdição, esta sim, âmbito de incidência da imparcialidade.

Pode-se dizer, portanto, que a jurisprudência restritiva do STF reforça a ideia de que a imparcialidade é uma marca típica da função jurisdicional, a qual não foi atribuída às CPIS.

Com efeito, Vilares (2012, p. 204) destaca a incompatibilidade de se atribuir poderes jurisdicionais à uma comissão parlamentar, considerando, inclusive, que a imparcialidade é uma marca do Poder Judiciário, e não do Poder Legislativo:

Uma das características mais aclamadas do Judiciário é a sua independência com relação aos demais poderes. Sem ela seria impossível efetuar um julgamento isento, pois estaria sujeito a pressões e interferências externas. Todavia, os parlamentares também possuem esse atributo na medida em que compõem o Estado Democrático de Direito e estão submetidos ao princípio geral da separação de poderes. Mas esta é a única propriedade essencial à função jurisdicional encontrada no Parlamento.

(...)

Deputados e senadores são eleitos de acordo com os interesses da maioria e dela são representantes. Se atribuíssemos decisões relevantes, relativas a direitos fundamentais, a eles, autorizaríamos não apenas pronunciamentos desprovidos do necessário conhecimento jurídico, mas também contaminados por interesses políticos e partidários em detrimento de uma minoria que não os elegeu. E isso porque, além de não possuírem a devida legitimação, não são imparciais e isentos, outros atributos ínsitos aos magistrados.

Barcelos (2018, p. 515) ao definir as CPIS, destaca, além do caráter investigatório e administrativo, o seu teor inquisitorial, afastando-a de uma natureza jurisdicional e afirmando a ampla autonomia nas investigações, com limite no respeito aos direitos fundamentais:

Elas têm poder de investigação próprio do Judiciário quanto aos assuntos trazidos à sua apreciação. Sua natureza é de caráter investigatório, administrativo e inquisitorial. Investigatório porque buscam provas sobre determinados fatos; administrativo porque os atos praticados assim se caracterizam, sem natureza jurisdicional; inquisitorial porque os parlamentares têm ampla autonomia para analisar o objeto enfocado, respeitando os direitos fundamentais.

Nesse mesmo sentido aponta Gonçalves (2001, p. 118):

Cuida-se, portanto, de investigações inquisitivas de natureza administrativa, ou seja, não jurisdicionais, com finalidades políticas. As investigações das comissões parlamentares podem, destarte, ser definidas como procedimentos administrativos, inquisitivos, autônomos, destinados à apuração dos fatos certos e determinados que lhe deram início.

Há, ainda, posição que se pode considerar intermediária, no que aceita que a imparcialidade é marca da etapa processual propriamente dita, incompatível com a investigação preliminar promovida pelas CPIS, mas, assim como no inquérito policial, seria necessário observar uma investigação isenta e impessoal (Melchior, 2024, p. 39):

As investigações parlamentares não estão alheias a esse complexo de proteção

das liberdades fundamentais. A submissão do poder público aos princípios que definem a ordem democrática e republicana alcança, portanto, todos os aspectos da vida política, não havendo motivo para eximir as comissões parlamentares de inquérito dos limites impostos pelo devido processo legal.

(...)

Isso significa que se pode exigir imparcialidade da autoridade pública que preside o inquérito (parlamentar ou policial)? De maneira alguma. A imparcialidade não deve ser exigida de inquisidores, sejam eles promotores de justiça, policiais ou parlamentares investidos de função investigativa. Não há se falar em imparcialidade sem processo, sem julgamento por autoridade investida de poder para adjudicar responsabilidades. As investigações policiais, pelo Ministério Público, comissões parlamentares de inquérito ou outras, não são julgamentos, mas uma série de atos administrativos vinculados que servem como peças de informação ao titular da ação. Devem, inclusive, ser desentranhadas e excluídas do processo judicial na fase do julgamento de mérito.

O código de Processo Penal, por força do alegado caráter inquisitório, informativo e preparatório do procedimento de investigação, não admite discussão em torno da quebra de imparcialidade da autoridade policial, razão pela qual proíbe a exceção de suspeição. As Comissões Parlamentares de Inquérito – até mesmo pela natureza política da composição –, em igual forma, não estão sujeitas a questionamentos em torno da eventual parcialidade do presidente da CPI ou seu relator.

Sendo esse o quadro, ficam as perguntas: uma investigação que, a pretexto de apurar um fato determinado, dirige-se de forma não isenta e pessoal, excluindo todos os elementos que não confirmam a hipótese acusatória, é válida? Os elementos de informação produzidos nesse tipo de procedimento podem ser valorados no processo judicial?

No entanto, não parece simples a separação objetiva entre o conceito de imparcialidade e impessoalidade, de forma que, no próprio inquérito policial, é incompatível a alegação de suspeição, e as garantias processuais são muito limitadas, o que pode, outrossim, ser contestado na esfera processual posterior.

Nesse sentido, Vilares (2012, p. 206) destaca:

A isenção também não é característica do Parlamento. Como já dito neste item, é da natureza dos representantes do povo serem ligados a grupos de interesses

e defender os propósitos de seu eleitorado com veemência, Outrossim, muitas decisões são influenciadas pelo receio de desagradar outros membros das Casas Legislativas, por questões partidárias. Assim, é contra sua própria essência afastar-se de valores e paixões, o que os torna impedidos de praticarem os atos próprios de juízes.

Ademais, embora se trate de um procedimento carregado de teor penal, não há como tratá-lo apenas como um procedimento investigativo preliminar tal qual um inquérito policial, uma vez que ambos possuem diferenças evidentes.

Há, sim, possibilidade de o relatório da CPI ser enviado ao Ministério Público para que promova eventual responsabilização civil ou criminal de indiciados, tal qual um inquérito policial, mas a CPI vai muito além disso.

A conclusão é diferente. O relatório de uma CPI é um instrumento político, apresentado pelo relator e votado para sua aprovação. Além disso, é fruto de um trabalho que também é político, pois os próprios requerimentos dependem de deliberação. A própria dinâmica das investigações é diferente.

Durante a CPI da Pandemia, o Senador Renan Calheiros (MDB-AL), então relator, incorporou perguntas enviadas por internautas às suas indagações aos depoentes. Essa prática visava ampliar a participação popular e enriquecer os questionamentos durante os depoimentos (Poder360, 2021). É difícil encontrar um paralelo com o inquérito presidido por autoridade policial.

A finalidade é diferente. O inquérito policial possui a finalidade de investigar o cometimento de crimes para subsidiar a ação penal do Ministério Público. A Comissão Parlamentar de Inquérito, em que pese estar limitada em seu objeto certo, relacionado aos atos do Poder Executivo, possui, para além dessa investigação, que pode ser enviada ao Ministério Público, diversas outras finalidades, como o aperfeiçoamento da legislação e de políticas públicas, além da conscientização social e pressão política pela adoção de providências de interesse público.

Ademais, a CPI possui relevante papel na própria democracia, uma vez que pode preceder os processos de cassação de mandatos de parlamentares e do próprio Presidente da República (Abrão, 2021, p. 79).

O regimento interno da Câmara dos Deputados prevê, no art. 37, que o relatório será enviado, se for o caso, não apenas ao Ministério Público, mas à Advocacia Geral da União, para que promovam a responsabilidade civil ou

criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais; ao Poder Executivo, para adotar as providências saneadoras de caráter disciplinar e administrativo decorrentes do art. 37, §§ 2º a 6º, da Constituição, e demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, assinalando prazo hábil para seu cumprimento; à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria, para fins de fiscalização e à Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da mesma Carta (Câmara dos Deputados, 2021).

Pode-se mencionar que a própria composição é diferente. Os membros de uma CPI são, direta ou indiretamente, fruto de um voto popular, de forma que a legitimidade democrática é evidente. Não há, nesse ponto, como se comparar com um inquérito presidido pelas autoridades policiais, em regra ingressos de concurso público.

A relevância e as consequências são diferentes. A mesma exposição midiática que é alvo de críticas de parte da doutrina, também é responsável por incutir um caráter único a esta investigação, conferindo-lhe uma relevância democrática inestimável.

Conforme registrado pela Agência Senado (2021), a CPI da Pandemia pressionou o Ministério da Saúde a formalizar contratos e acelerar a compra de vacinas, contribuindo decisivamente para a campanha de imunização. Diversos senadores relataram que, em razão das investigações e questionamentos intensos da CPI sobre a demora nas negociações com laboratórios, o governo foi compelido a tomar decisões mais rápidas – por exemplo, em relação às ofertas da Pfizer ignoradas em 2020, mas contratadas por meio de medidas legislativas após o início dos depoimentos.

Em episódio mais recente, a CPI das Bets ouviu diversos especialistas que se manifestaram no sentido de que o vício em apostas tem o mesmo padrão biológico das dependências químicas e impacta negativamente a saúde mental, o orçamento e os vínculos familiares dos apostadores (Agência Senado, 2025), algo que, até então, não era de conhecimento da maior parte da sociedade, embora imersos nos jogos, consequência de propagandas massivas e desenfreadas das casas de apostas.

Na mesma CPI das Bets, que tratou de tema, até então, desconhecido por maior parte da sociedade, qual seja, a ludopatia, embora diante de meses de

trabalhos, o principal evento em termos de repercussão foi a oitiva da influenciadora Virgínia Fonseca, que angariou a atenção da mídia e proporcionou visualização considerável da sessão (BBC News Brasil, 2025).

Com efeito, o assunto mais comentado da semana foi esta oitiva, e, em consequência, houve grande questionamento social sobre a ludopatia, até então praticamente ignorada, bem como sobre o papel de influenciadores digitais na divulgação de casas de apostas.

Esse episódio gerou não apenas um movimento legislativo na restrição das propagandas, como uma pressão popular no setor e, em última análise, alterações econômicas, pois, se por um lado há uma crise social, com apostadores utilizando até a verba do programa bolsa-família nas apostas, por outro lado a maior parte dos clubes de futebol sobrevive da renda gerada pela propaganda paga pelas empresas do setor.

A CPI, portanto, possui uma posição democrática muito diferente de uma investigação ordinária, pelo que se diz não se enquadrarem integralmente nas categorias tradicionais de investigação ou processo, possuindo natureza *sui generis*. Nesse sentido, aduz Gonçalves (2001, p. 40):

As investigações das Comissões Parlamentares de Inquérito possuem natureza *sui generis*, não redutível a quaisquer dos outros procedimentos investigativos existentes em nosso direito, embora tome destes algumas de suas características. Notadamente, o inquérito policial, a instrução processual penal e o inquérito civil público apresentam características assemelhadas às das investigações parlamentares, a ponto de servirem de parâmetro de análise, permitindo a elucidação do que é próprio apenas às CPis. Uma diferença importante, entretanto, é que tanto o inquérito policial quanto o inquérito civil público são procedimentos preparatórios, um para a promoção da ação penal, outro para a ação civil pública. Já as investigações parlamentares não são preparatórias. Embora possam ser utilizadas até mesmo como lastro para ações penais e civis públicas, a finalidade delas não é, por certo, este encaminhamento. Como não é o estudo e preparação para a proposição de alterações legislativas. Seu escopo é tão-somente apurar o fato certo e determinado para o qual foram constituídas, em exercício de prerrogativa diretamente ligada ao papel político do Congresso Nacional no acompanhamento dos assuntos nacionais.

O inerente caráter político das comissões é diametralmente oposto à imparcialidade. Não há como exigir de parlamentares eleitos que atuem de forma completamente imparcial nas investigações, até porque o próprio relatório, a conclusão final dos trabalhos, é votado e pode ser aprovado ou rejeitado.

Os atos da comissão refletem, portanto, não apenas a ideologia do parlamentar, mas dos eleitores que votaram nele. Em outras palavras, o cidadão é representado, na CPI, por meio dos parlamentares, que atuam em seu nome, não havendo como exigir uma atuação imparcial.

Ademais, tampouco é possível pretender uma imparcialidade na própria escolha dos membros que compõem a CPI.

Nascimento (2020) argumenta que, embora se espere algum grau de imparcialidade formal, a participação de parlamentares com posicionamentos prévios ou interesses políticos não configura suspeição judicial própria, pois CPIS são instituições de natureza política, não jurisdicional, cujo funcionamento e composição são regulados pelo regimento interno e pela Constituição, não se sujeitando aos mesmos padrões de imparcialidade exigidos de juízes ou tribunais. Nas palavras da autora:

(...) é característica das CPIS uma tensão irresolúvel entre o esclarecimento objetivo dos fatos para os quais foram criadas e a avaliação política dos resultados das investigações (do que foi ou vai sendo apurado) conforme as ideologias e critérios dos partidos políticos na arena parlamentar. Essa deliberação é essencialmente valorativa e deve refletir a visão de mundo dos partidos políticos e dos eleitores representados (Nascimento, 2020).

Durante a instalação da CPI da Pandemia, em abril de 2021, foi intensamente questionada a indicação do senador Renan Calheiros para a relatoria, sob alegação de suspeição e possível impedimento, por ser pai do então governador de Alagoas – ente federativo potencialmente investigado pela comissão. A discussão gerou uma liminar da 2ª Vara Federal Cível do DF (Ação Popular n.º 1022047-33.2021.4.01.3400, 26 abr. 2021), que buscava impedir sua nomeação. Contudo, tal liminar foi revogada pelo TRF da 1ª Região (27 abr. de 2021), que entendeu que a escolha dos membros e da relatoria da CPI constitui ato *interna corporis* do Senado Federal, insuscetível de controle jurisdicional.

Na sequência, Senadores governistas impetraram mandado de segurança no

STF, pleiteando a exclusão de Renan da relatoria (MS nº 37.870). O pedido foi indeferido pelo ministro Ricardo Lewandowski (29 abr. 2021), que reafirmou o caráter eminentemente político da Comissão Parlamentar de Inquérito e a impossibilidade de intervenção judicial na escolha de seus membros, salvo manifesta ilegalidade, o que não se verificava no caso concreto. Segundo o então ministro, o STF não pode intervir na esfera de competência interna do Senado Federal, no que se refere à organização de suas comissões parlamentares.

Dessa forma, restou consolidado o entendimento de que descabe alegação de impedimento ou suspeição para fins de composição da CPI, por não se tratar de função jurisdicional e por inexistir previsão regimental ou constitucional nesse sentido.

Na verdade, a exigência de imparcialidade e até de excessiva amplitude das investigações, no sentido de procurar teses favoráveis e contrárias a determinada premissa, é incompatível com a própria dinâmica das comissões, o que se observa da rotina interna dos trabalhos.

Sabe-se que as CPIS possuem prazo certo, e, mesmo na sistemática atual, em que já há uma premissa, há dificuldade de prosseguir com as investigações, já que a comissão é composta por diversos políticos com suas ideologias e linhas de atuação, e os requerimentos são votados e precisam ser aprovados nas sessões.

Não há como controlar os rumos que uma CPI pode tomar, até porque é possível que se investigue os fatos conexos ao objeto principal (Lima, 2025), e tudo depende não só da própria evolução das investigações, mas do cenário político e jurídico e da própria composição de seus membros.

Além de incompatíveis, impor essas exigências às CPIS, portanto, pode representar um obstáculo considerável para a formação de uma conclusão dos trabalhos.

Ademais, a principal justificativa da doutrina para aplicação da imparcialidade é o prejuízo ao direito de defesa, sobretudo na produção da prova. Porém, o relatório da CPI possui caráter político e será considerado, se for o caso, pelo Ministério Público, podendo utilizar os dados obtidos em outros inquéritos. Ou seja, o próprio Ministério Público e a autoridade policial podem investigar os mesmos fatos que a CPI, de maneira concomitante, não havendo previsão no ordenamento de uma espécie de preclusão ou incompatibilidade. Nesse sentido (Gonçalves, 2001, p. 166):

Considerando, afinal, que em nosso sistema jurídico, ao contrário do que ocorre com o francês, não há óbice a instauração de investigações concomitantes sobre um fato, tanto pelas CPIs quanto pela Polícia ou o Ministério Público, a recíproca colaboração entre estes atores constitucionais pode ser profícua para ambos. Com efeito, provas obtidas pelo Ministério Público podem ser enviadas às comissões parlamentares; outras podem fazer o caminho inverso.

Em reunião reservada realizada na sede da Procuradoria Geral da República, o então Procurador-Geral Paulo Gonet recebeu parlamentares que participaram da CPI dos Atos Golpistas, para tratar das investigações sobre os eventos do 8 de janeiro (G1, 2024).

Na oportunidade, os parlamentares foram cobrar as consequências jurídicas do relatório da respectiva CPI, que já havia sido enviado à PGR, uma vez que não se tinha notícias de oferecimento de denúncias, o que era muito aguardado pelos parlamentares e pela sociedade.

O PGR, por sua vez, apresentou relatórios que demonstravam que os indícios e documentos apurados pela CPI foram de grande valia em inquéritos que já estavam em curso, inclusive alterando seus rumos, explanando aos presentes que o relatório da CPI não se limita a uma ação penal consecutiva – e nem poderia, já que o relatório é um documento político, aprovado em votação, e cumpre ao Ministério Público avaliar seu teor para considerar o ajuizamento de uma ação.

Não há possibilidade, portanto, de se utilizar o relatório da CPI, simplesmente, como uma inicial de uma ação penal, mas, a partir de seus termos, avaliar a viabilidade de uma ação penal, o início de uma outra investigação ou a complementação de inquéritos em curso.

O relatório de uma CPI, portanto, se enviado ao Ministério Público, pode funcionar como uma comunicação de crime, um compartilhamento de informações a serem avaliadas pelo titular da ação penal.

O contraditório e a ampla defesa, com efeito, à semelhança do que ocorre com inquéritos policiais, será exercido, com todas as garantias, durante eventual etapa judicial, onde será exigida a imparcialidade, sendo o relatório da CPI apenas um dos elementos que podem ser utilizados de base para a ação penal.

Isso não afasta, outrossim, garantias dos investigados e testemunhas, como o direito constitucional à não autoincriminação e à assistência por advogado. O que não surge devido é pretender que a imparcialidade dos parlamentares

seja uma garantia juridicamente exigível, uma vez que incompatível com a sua estrutura própria.

5. Conclusão

Em que pese a Constituição atribuir às CPIS poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, com possibilidade de envio do relatório ao Ministério Público para eventual promoção de responsabilização civil e criminal dos indiciados, bem como a legislação regulamentadora remeter-se ao regramento processual penal, não se pode dizer que essas comissões parlamentares possuam caráter jurisdicional, tampouco sejam limitadas a um inquérito para apuração de infrações.

A previsão de poderes de investigação de autoridades judiciais não corresponde, propriamente, ao ordenamento, uma vez que o Poder Judiciário, ainda que na fase preliminar investigatória, é pautado pela inércia, dependendo de requerimento de outros órgãos para determinar as medidas de restrição a direitos necessárias.

Na verdade, em que pese a imprecisão terminológica do constituinte, quis-se atribuir à CPI o caráter obrigatório de suas determinações no âmbito investigatório, sem, contudo, lhe auferir poderes jurisdicionais. Prova isso a necessidade de postular em Juízo a execução de medidas como condução coercitiva de testemunhas e prisões preventivas de investigados.

A imparcialidade pode ser entendida como objetividade de julgamento, e, como garantia exigível, é marca típica do Poder Judiciário, e não de etapa pré-processual, ainda que na fase de inquérito policial, razão pela qual não se admite alegação de suspeição perante esta esfera administrativa.

Já as CPIS, se por um lado são espécie de investigação preliminar, tal qual o inquérito policial, não se limitam a uma apuração de crimes para posterior envio ao Ministério Público, titular de eventual ação penal, uma vez que, embora limitadas no objeto e no prazo, possuem qualidades que extrapolam consideravelmente esse procedimento, sobretudo em razão das consequências práticas na alteração da legislação e políticas públicas, bem como da opinião pública.

Ademais, em razão de sua estrutura política, vez que formada por parlamentares, no âmbito do Poder Legislativo, com requerimentos e o próprio relatório

sendo votados, é incompatível a exigência de imparcialidade, razão pela qual, inclusive, o STF já se manifestou no sentido da impossibilidade de alegação de suspeição e impedimento na escolha de seus membros.

Embora sejam estruturas investigativas com relevantes e consideráveis poderes e potencial de conflito com direitos fundamentais, não é possível que se garantam todos os direitos oponíveis na fase processual, inclusive, e sobretudo, a imparcialidade, o que não significa que não haja direitos mínimos para a defesa como assistência de advogado e não autoincriminação.

Do contrário, haveria excessiva ingerência do Poder Judiciário em um instituto que configura a essência do Poder Legislativo, vez que concretiza a função de fiscalização e aperfeiçoamento da legislação, além de representar a materialização do regime democrático, pois os trabalhos de investigação são realizados por representantes do povo e no interesse da sociedade.

Além disso, a própria condução dos trabalhos, com as sessões de oitivas, gera efeitos práticos na sociedade, como a conscientização com relação a assuntos sensíveis, formação de opinião e conhecimento, consequências que são prejudicadas quando se interfere judicialmente em seu âmbito interno.

Com efeito, até a conclusão dos trabalhos pode ser prejudicada, uma vez que há dificuldade prática em conciliar os interesses a fim de concluir a investigação, que se mostra dinâmica, já que pode evoluir para fatos conexos e outros personagens que não constavam em seu objeto inicial.

Vale mencionar que, além de se tratar de uma investigação promovida por um órgão precipuamente político, dando ensejo a um relatório deliberado, suas conclusões poderão ser enviadas ao Ministério Público, bem como poderão ser utilizadas para alterar investigações em curso e até começar novas, para só então, se for o caso, iniciar-se a etapa processual propriamente dita, oportunidade em que serão garantidos todos os direitos de contraditório e ampla defesa da parte denunciada, além da própria garantia de imparcialidade.

A imparcialidade, portanto, além de tecnicamente inexigível, é materialmente incompatível com as investigações promovidas pelas CPIS, o que não significa ofensa aos direitos fundamentais dos investigados e testemunhas, mas garante a concretização da democracia por meio do Poder Legislativo, que atua em nome e em benefício dos cidadãos.

Referências

- ABRÃO, Guilherme Rodrigues de. *Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites*. 2. ed. rev. e atual. de acordo com a Lei 13.367/2016. Curitiba: Juruá, 2021.
- AGÊNCIA SENADO. *CPI da Pandemia acelerou a vacinação e ajudou a derrubar teorias anticientíficas, afirma relator*. Agência Senado, 14 set. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/09/14/cpi-da-pandemia-acelerou-a-vacinacao-e-ajudou-a-derrubar-teorias-anticientificas-afirma-relator>. Acesso em: 30 jul. 2025.
- AGÊNCIA SENADO. *Vício em bets está relacionado a outras dependências, aponta audiência de CPI*. Agência Senado, 1 abr. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/04/01/vicio-em-bets-esta-relacionado-a-outras-dependencias-aponta-audiencia-de-cpi>. Acesso em: 30 jul. 2025.
- ANASTASIA, A. Projeto de Lei nº 5282/2019. Altera o art. 156 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) para estabelecer a obrigatoriedade de o Ministério Público buscar a verdade dos fatos também a favor do indiciado ou acusado. Brasília: Senado Federal, 1 out. 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139043>. Acesso em 31 jul. 2025.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.
- BARROSO, Luís Roberto. *Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: política, Direito e devido processo legal*. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 2, n. 15, 2000.
- BBC NEWS BRASIL. *Virgínia na CPI das Bets: influenciadora nega ter lucrado com perda de apostadores*. BBC News Brasil, 13 maio 2025.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2017].
- BRASIL. Decreto-lei nº 3.689 de 3 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 3 out. 1941.
- BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. *Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos*. Brasília, 6 jul. 1992.

- BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. *Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969*. Brasília, 6 nov. 1992.
- BRASIL. Justiça Federal (Seção Judiciária do Distrito Federal). *Ação popular n.º 1022047-33.2021.4.01.3400/DF*. Decisão liminar do Juiz Federal Charles Renaud Frazão de Moraes, 26 abr. 2021. Revogada pelo TRF da 1ª Região, decisão do Des. Francisco de Assis Betti, 27 abr. 2021.
- BRASIL. Lei n.º 1.579, de 18 de março de 1952. *Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito*. Diário Oficial da União, Brasília, 21 mar. 1952. Seção 1, p. 4585.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança n. 37 870/DF*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 29 abr. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 29 abr. 2021.
- BRASILEIRO DE LIMA, Renato. *Manual de processo penal: volume único*. 11. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2022.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021.
- CARAJELES COV, Yuri. *Comissões parlamentares de inquérito à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira*. Curitiba: Juruá, 2007.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Código de Ética da Magistratura Nacional*. Resolução, 18 set. 2008.
- G1. *Parlamentares da CPI dos Atos Golpistas se reúnem com Gonet para tratar do 8 de janeiro*. G1, 6 mar. 2024.
- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Comissões parlamentares de inquérito: poderes de investigação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- JOSÉ, Maria Jamile; STROZAKE, Ney (coords.). *CPI – Temas Atuais*. Curitiba: Editora Migalhas, 2024.
- LIMA, Marcelo Cheli de. *CPIs têm liberdade para investigar fatos conexos ao principal*. Consultor Jurídico, 23/052025.
- LOPES JR., Aury. *Direito Processual Penal*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.
- MARCHI JÚNIOR, Antônio de Padova. *Do dever de imparcialidade nas deliberações das CPIs*. In: JOSÉ, Maria Jamile; STROZAKE, Ney (coords.). *CPI – Temas Atuais*. Curitiba: Editora Migalhas, 2024. p. 29-36.
- MELCHIOR, Antonio Pedro. *Direito à investigação (parlamentar) isenta e impessoal*.

- In: JOSÉ, Maria Jamile; STROZAKE, Ney (Orgs.). *CPI: temas atuais*. Ribeirão Preto: Migalhas, 2024. p. 37-46.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 40. ed., rev., atual. e ampl. Barueri, SP: Atlas, 2024.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. *Precisam os membros das CPIs ser imparciais?* JOTA, 07/082020.
- PODER360. *Renan Calheiros faz “pergunta de internauta” em CPI da Covid*. Poder360, 19 maio 2021.
- SALIBA, Michel; MARCHEZINE, Sóstenes. *O poder sui generis das CPIs e os seus limites necessários*. Migalhas, 06/08/2021.
- SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- STRECK, Lenio Luiz. *A CPI e o ornitorrinco jurídico*. In: JOSÉ, Maria Jamile; STROZAKE, Ney (Orgs.). *CPI: temas atuais*. Ribeirão Preto: Migalhas, 2024. p. 59-77.
- SZESZ, André. *Repensando a imparcialidade no processo penal*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- VILARES, Fernanda Regina. *Processo penal: reserva de jurisdição e CPIs*. São Paulo: Ônix Jur, 2012.

O CONTROLE CONGRESSUAL DOS ATOS QUE EXORBITAM O PODER REGULAMENTAR: FUNDAMENTOS, LIMITES E DESAFIOS

*Vitor Galvão Fraga*¹

*Luiza Deretti Martins*²

Introdução

No âmbito da atividade de fiscalização e controle do Parlamento e seus colegiados, destaca-se a relação entre a competência regulamentar (normativa) do Poder Executivo e a competência sustatória do Poder Legislativo. Como não poderia deixar de ser, esse tema evoca uma reflexão sobre o princípio da

-
- 1 Doutorando em Direito Constitucional e Democracia na Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito do Estado e Regulação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Advogado do Senado Federal lotado no Núcleo de Assessoramento à Mesa (Nassem).
 - 2 Mestre em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Advogada do Senado Federal lotada no Núcleo de Assessoramento à Mesa (Nassem).

separação de poderes e a necessidade de independência e harmonia entre eles, que é preconizada pela Constituição Federal.

A separação de poderes, em sua dimensão teleológica, estrutura-se como mecanismo de contenção e de equilíbrio institucional, concebido não apenas para dividir funções, mas para assegurar a realização dos ideais democráticos, a proteção dos direitos fundamentais e a integridade do Estado de Direito.

Nesse contexto, a atuação normativa do Poder Executivo constitui um dos pontos de maior tensão entre autonomia governamental e controle parlamentar. Se, de um lado, o Executivo necessita de instrumentos normativos para implementar políticas públicas e dar eficácia às leis, de outro, abre-se o risco de hipertrofia de sua atuação, com a ocupação de espaços que a Constituição reservou ao Legislativo.

É justamente nesse espaço de fricção institucional que se insere o objeto deste estudo: o controle exercido pelo Congresso Nacional sobre atos normativos do Poder Executivo. Mais especificamente, busca-se analisar a prerrogativa constitucional prevista no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988, que confere ao Legislativo competência exclusiva para sustar atos normativos que exorbitem do poder regulamentar. Esse instituto, embora de feição política, possui carga normativa significativa, razão pela qual sua prática suscita tanto questões jurídicas quanto políticas.

Diante disso, pretende-se compreender em que medida essa competência contribui para a preservação da legalidade e da separação de poderes, e quais tensões emergem de seu exercício, especialmente diante da possibilidade de sobreposição com o controle judicial de constitucionalidade.

Ao enfrentar esse problema, o artigo dialoga com tradições constitucionais estrangeiras, examina a trajetória histórica brasileira, dissecar os fundamentos constitucionais da sustação e explora o desenvolvimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Busca-se, com isso, oferecer uma visão abrangente das funções, limites e potenciais riscos desse mecanismo de freios e contrapesos.

1. A separação de poderes e os fundamentos teóricos do controle legislativo *lato sensu*

Canotilho (2003, p. 250) aponta para duas dimensões da separação de poderes: uma negativa e uma positiva. Pela dimensão negativa, temos a separação como divisão, como limite do poder, assegurando-se em alguma medida a não concentração das funções do Estado para proteger a esfera jurídico-individual dos cidadãos. Pela dimensão positiva, por outro lado, a separação assegura uma distribuição adequada das funções estatais para que se possa garantir decisões justas, mediante um esquema de competências e a responsabilidade dos que as exercem.

Assim, percebe-se que a separação de poderes não é um dogma que vale *per se*, mas uma construção político-jurídica que tem subjacente a si uma teleologia própria e voltada à manutenção e aprimoramento do Estado de Direito.

É essa teleologia que deve informar a concepção de novos modelos e a distribuição concreta de competências em cada Estado, é ela que serve de base para a interpretação e aplicação da separação de poderes enquanto princípio limitador e organizador que sempre se atualiza às novas demandas da sociedade. É a base teleológica que mantém vivo e novo esse princípio centenário que inspirou, ao longo dos séculos e das mais distintas concepções de constitucionalismo, diversos modelos de Estado e eleições.

Sobre essa base teleológica, Ackerman (2000) explica que a separação de poderes deve cumprir três ideais legitimadores, sem os quais não há sentido falar em tripartição de funções: democracia, competência profissional e a proteção e ampliação dos direitos fundamentais.

Dentro do esquema de poderes separados, nenhuma instituição deve ter o monopólio sobre a criação do direito, de maneira que os influxos democráticos podem se expressar diferentemente a partir de cada instituição e contra cada instituição, sendo fundamental que o poder legiferante do Parlamento seja constrangido por outras instituições de Estado.

A separação de poderes deve contribuir, também, para a especialização funcional dos órgãos do Estado, profissionalizando o Judiciário e a burocracia, sendo fundamental para tanto um esquema constitucional bem pensado para garantir especialmente a integridade e a *expertise* regulatória do Poder Executivo em prol do interesse público.

Por último a tripartição de poderes deve ser capaz de limitar os influxos e refluxos da política partidária entre Executivo e Legislativo, a fim de garantir o regime de direitos fundamentais e ampliá-los, sendo fundamental para tanto uma corte constitucional forte, mas também a atuação de instituições extrajudiciais dedicadas à promoção e realização da justiça e da democracia.

Em um Estado constitucional como o nosso, é preciso encarar o dogma da tripartição levando em conta essas dimensões e essa teleologia, com a compreensão de que a separação de poderes não implica uma divisão absoluta de funções, mas busca essencialmente um modelo atributivo de poder que consiga se autolimitar e se afastar do arbítrio, como uma garantia da liberdade através da qual “se pretende assegurar que não se produzam situações de concentração de poder que levem a abusos”³ (Parga, 1997, p. 132).

Dessa maneira, como diz Nobre (2020, p. 3), viabiliza-se “o desenvolvimento da concepção funcional da separação de poderes, admitindo-se daí a possibilidade de um dos departamentos estatais desempenhar parcialmente atribuições inerentes a outro”, desde que respeitados os seus ideais legitimadores de uma constituição democrática.

Olhando mais detidamente para as distintas funções do Estado, reconhece-se que, independentemente do órgão que as exerça em concreto, há uma “função política” distinta da função administrativa e da função jurisdicional. A função legislativa, por sua vez, é a vertente dessa função política que se traduz na criação de normas jurídicas dotadas de obrigatoriedade, generalidade e novidade, em contraposição à função governativa (ou política *stricto sensu*) (Miranda, 1992, p. 92).

Tipicamente, cabe seu exercício ao Poder Legislativo (em sentido orgânico); contudo, há circunstâncias que legitimam seu exercício atípico por outros departamentos em uma verdadeira “interpenetração dos poderes”, na expressão de Ferreira Filho (2020, p. 117-118). Nesses casos, há sempre o risco – e a dúvida – de usurpação e invasão, por via de competências próprias, de competências de outro Poder.

Nesse contexto, a Constituição estabelece mecanismos de controle para a

3 Tradução própria do original: “se pretende asegurar que no se produzcan situaciones de concentración de poder que conlleven abusos”

proteção dessas competências, que nada mais são do que mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) para obstaculizar o abuso de poder.

Os poderes devem atuar de forma independente e autônoma, porém a convivência entre essas instituições se dá em equilíbrio por meio do uso das faculdades de estatuir e de impedir que exercem uns sobre os outros reciprocamente, segundo a ideia de que se apenas o poder pode frear o poder, pois só existe liberdade quando essas três instituições se constroem mutuamente (Montesquieu, 2007, p. 161).

Trata-se de um delicado, porém inafastável, equilíbrio entre a independência dos poderes e sua harmonia, indissociáveis uma da outra. Para garantir esse equilíbrio é que as Constituições se ocupam de técnicas de partilha, técnicas de delegação e, o que mais nos interessa aqui, técnicas de interferência como meio de controle recíproco, o qual pode assumir a forma de um controle de cooperação (coparticipação forçada), de fiscalização, de consentimento e de correção (que pode ser parcial, atingindo apenas a exequibilidade de ato de outro poder) (vide Moreira Neto, 1989).

Nos sistemas de governo presidencialistas a separação de poderes é considerada mais “rígida” (nesse sentido Favoreau, 1998, p. 368), marcada muito mais pela independência do que pela harmonia, pressupondo uma clara especialização de competências por cada órgão e a redução das formas “atípicas” de interligação dessas competências.

Contudo, ainda assim há espaço para competências de controle político, mesmo considerando o dogma presidencialista da irresponsabilidade política do Presidente da República ou da independência recíproca do Presidente e do Congresso (Löwenstein, 1979, p. 133 e ss.), o qual não obsta a existência de competências políticas do Legislativo que incidam sobre determinados atos do Executivo como forma de controle do ato, e não da pessoa, condicionando ou modulando seus efeitos.

É nesse contexto que temos – mesmo em sistemas presidencialistas – as normas constitucionais que dão ao Poder Legislativo competências de controle do Poder Executivo, dentre elas a possibilidade de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (controle de correção parcial). São competências que pressupõem os limites de forma e conteúdo do poder regulamentar, que não podem invadir o terreno da chamada “reserva de lei”.

Pressupõe-se, portanto, que o exercício de competências normativas pelo Executivo na regulamentação de leis – que será melhor abordado adiante – depende de um “programa regulamentar” que decorre da própria lei, criada pelo Poder Legislativo, e que vai delimitar o que é “regulamentável” e o que é reservado à lei formal. Nesse sentido é que se afirma, em julgado da Corte Constitucional Alemã, onde se propugnou a “teoria da materialidade” (*We-sentlichkeitstheorie*), que “é, portanto, decisivo como exatamente o legislador deve especificar o programa regulamentar do Administrador para satisfazer a reserva da lei para questões essenciais” (Bundesverfassungsgericht, 1981, §12)⁴.

Porém, embora tenha por base essa ideia de controle jurídico da “materialidade” reservada à lei, sempre tendo em vista a proteção dos direitos fundamentais, essas competências que refletem um controle de correção podem ir além dessa análise de conformidade com esses critérios, própria do Poder Judiciário.

Isso porque, ao atribuir essas competências a um órgão que exerce funções políticas, as Constituições criam uma dinâmica de governança entre Legislativo e Executivo que abrange, como ensina Löwenstein (1965, p. 50), uma função

4 Tradução própria do original: *‘Es komme deshalb entscheidend darauf an, wie genau der Gesetzgeber dem Verordnungsgeber das Rechtsetzungsprogramm vorgeben müsse, um dem Vorbehalt des Gesetzes für wesentliche Fragen zu genügen’* O caso concreto trata de um estudante que ao longo de sua vida escolar nos anos 70 teve desempenho ruim, razão pela qual sofreu algumas sanções escolares como repetição de ano escolar, suspensão de atendimento a algumas turmas e disciplinas, transferência de escola e, finalmente, expulsão. O estudante contestou as decisões na justiça administrativa de Hessen, mas não obteve êxito pois a Lei de Administração Escolar de Hessen admitia regulamentação por ato infralegal do Ministro da Educação, o qual havia editado regulamento sobre promoção e permanência escolar que previa as sanções a ele cominadas. O caso chegou ao Tribunal Constitucional Federal da Alemanha com a pergunta sobre o âmbito da reserva de lei e até onde deve o legislador ir para satisfazê-la, levando o Tribunal a aprofundar o desenvolvimento da Teoria da Materialidade, com base na qual entendeu terem sido legítimas as sanções mencionadas, pois a lei trazia literalmente sua tipologia básica (“transferência”, “expulsão”, etc.) a ser aplicada nos casos e nas formas do regulamento. Ressalte-se que, à época, o Tribunal Constitucional Federal já havia abolido a doutrina da relação de poder especial (associada ao âmbito intra-administrativo de livre disposição, a ponto de admitir coação carente de fundamentação legal), de maneira que, na decisão comentada, mesmo tratando de uma relação escolar, há plena consideração da incidência dos direitos fundamentais, da reserva de lei e do princípio da proteção (vide Maurer, 2006, p. 195 – 196).

de *policy control*, isto é, uma técnica de controle autônoma que um Poder “(...) pode exercer discricionária e independentemente dos outros”⁵.

Isso se traduz, portanto, em uma função de controle político, de mérito, sobre a atividade normativa do Poder Executivo, pressupondo-se que, também no mérito político da regulamentação, o Poder Legislativo é dotado de maior legitimidade democrática por seus processos de tomada de decisão marcados por ampla publicidade, debates e possibilidade de intervenção de todos os partidos representados (Canotilho, 2003, p. 725).

Há, nessa ideia, uma dimensão de garantia contra o Poder Executivo, pois o legislador teria a responsabilidade de controlar, nesses casos de exercício atípico de função normativa pela Administração, “o equilíbrio do interesse geral com a proteção fundamental da liberdade individual e a ordem jurídica do exercício conflitante dos direitos fundamentais por diferentes titulares”⁶ (Badura, 1986, p. 75). Nas palavras de Geraldo Ataliba (1998, p.133), “o último *desideratum* do constituinte, nesse passo, foi o de assegurar a liberdade, pondo-a a salvo, fora do alcance, do Executivo”.

Cada Estado delinea essas competências a sua própria maneira, sempre com o intuito de estabelecer esse fino equilíbrio entre independência e harmonia entre os Poderes, seja em países presidencialistas ou parlamentaristas, com o escopo maior de garantir as liberdades, direitos fundamentais e a reserva de lei. Algumas dessas experiências serão analisadas no capítulo a seguir.

2. Tradições constitucionais e diferentes modelos de controle corretivo da atividade regulamentar

Como aventado na seção anterior, o princípio da separação de poderes assume formas diferentes a partir do desenvolvimento das distintas tradições constitucionais. Nos Estados Unidos, berço do constitucionalismo moderno (Luhmman,

5 Tradução própria do original: “(...) may exercise at his discretion and independently from the others.”

6 Tradução própria do original: “*Der Ausgleich des Allgemeininteresses mit dem grundrechtlichen Schutz der individuellen Freiheit und die rechtliche Ordnung aufeinander treffender Ausübung von Grundrechten durch verschiedene Berechtigte (...)*”.

1990, p. 186-190), houve a adoção desde a promulgação de sua Constituição de um modelo paradigmático de presidencialismo em que se observa uma rígida separação de funções. Contudo, a questão do controle entre os *branches* do Estado é um problema que se observa desde as discussões dos *Founding Fathers*.

No seu *Notes on The State of Virginia*, de 1781, Thomas Jefferson (1781, p. 124-125) enfatizava que em seu Estado a separação de poderes havia falhado, pois não se estabeleceu barreiras entre os distintos Poderes, o que resultou em um Judiciário e um Executivo extremamente dependentes do Legislativo, cujas decisões vinculavam os demais. Essa preocupação, latente pela experiência dos Estados Confederados, foi muito presente no debate constituinte.

Por tal razão, os *Framers* da Constituição preocupavam-se especialmente em garantir um Executivo forte, que era a maior preocupação de um país recém-criado a partir do fim de uma confederação. O que não se antecipava era o crescimento que teria a Administração e o surgimento das agências⁷, o chamado “quarto poder”. Apesar disso, a Constituição precisava dar respostas aos novos problemas que surgiram, o que levou a construções e práticas constitucionais colmatando essas lacunas (Abrovezk, 1977, p. 327-329).

Segundo Vile (1998, p. 389), esse é um debate que prossegue, em especial, quanto aos problemas práticos da articulação do governo e o seu impacto nas liberdades e direitos individuais, ganhando especial força após a década de 1970, quando os conflitos em torno da separação de poderes cresceram exponencialmente nos tribunais estadunidenses, e os silêncios do sintético texto constitucional passaram a ser preenchidos por práticas governamentais e doutrinas judiciais.

Uma dessas práticas, que interessa especialmente a esse estudo, foi o chamado “veto legislativo” ou “veto congressional”. Começando em 1932 com o *Economy Act*, o Congresso estadunidense editou uma série de leis em que reservava a si mesmo, a uma de suas câmaras ou a uma de suas comissões, o poder de revisar e revogar atos específicos do Poder Executivo na execução da determinada lei (Abrovezk, 1977, p. 323).

7 As agências norte-americanas, conforme Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (2002, p. 259), correspondem, basicamente, “(...) a muitas das unidades que compõem a Administração federal norte-americana, excluídos os órgãos diretamente integrantes do *Executive Office of the President*, os *Departments* a ele vinculados, como *Department of State*, *Department of Justice* etc. e as *Government Corporations*.”

Costumeiramente, essa prática era efetuada da seguinte forma: o Congresso publicava uma lei (sancionada pelo Presidente ou após a derrubada de seu veto) que dependia de regulamentação pelo Executivo ou por uma agência independente e, com base na ideia de que por meio da lei havia uma delegação *lato sensu* de poder, esperava-se que qualquer regulamentação deveria ser submetida ao Congresso para ser revisada em um período determinado de tempo (Abrovezk, 1977, p. 324).

Em 1983 o Congresso havia inserido quase 200 vetos legislativos na legislação, possibilitando a intervenção do Legislativo nos processos administrativos para reverter decisões que os seus membros não aprovavam (Vile, 1998, p. 389).

Contudo, tal prática foi declarada inconstitucional pela Suprema Corte dos Estados Unidos (Scotus) no célebre caso *INS v. Chadha* (U.S. Supreme Court, 1983). O Sr. Chadha era um imigrante queniano que, desde 1966, residia nos EUA com um visto estudantil, o qual perdeu a validade em 1973. Em 1974, ele submeteu um pedido à agência de imigração para que não fosse deportado, com base na possibilidade prevista para estrangeiros que apresentavam boa conduta e cuja deportação pudesse ocasionar danos graves. O pedido foi aceito, porém a legislação previa que esse tipo de decisão deveria ser submetido às Câmaras do Congresso, e em 1975 essa decisão sofreu um veto legislativo.

A Scotus, enfrentando o caso, decidiu que esse tipo de controle, ainda que previsto em lei, era inconstitucional. Na sua fundamentação, destaca que a Constituição dos EUA previu, como parte essencial da separação de poderes, que todo projeto aprovado pelo Congresso fosse submetido ao Presidente, cujo veto só poderia ser superado por nova aprovação de dois terços de ambas as Casas.

No caso, a atuação da Câmara de Representantes sobre imigração tinha natureza legislativa, devendo seguir esse procedimento, já que, sem o veto, seria necessária a aprovação de uma lei exigindo a deportação. Ademais, fundamenta que, quando o constituinte pretendeu autorizar uma Casa a agir isoladamente, fora da função legislativa bicameral, indicou expressamente essa possibilidade e o procedimento correspondente no próprio texto constitucional.

Portanto, a partir desse julgado, o veto legislativo, como havia se desenvolvido nas décadas precedentes, sofreu um importante ajuste. A Suprema Corte afirmou que, pela Constituição, a única forma de revisar uma decisão baseada na aplicação de uma lei que foi editada pelo Congresso é a partir do mesmo

procedimento que conferiu o poder de decidir, ou seja, por meio de uma nova lei, a qual pressupõe a atuação das duas Casas do Congresso e do Presidente.

Essa solução, judicialmente construída, passou a integrar o *Congressional Review Act* de 1996 (5 U.S.C. §§801-808⁸), o qual prevê que regras emitidas pelas agências devem ser submetidas ao Congresso e ao *U.S. Government Accountability Office (GAO)* para análise. O *GAO* emite parecer sobre a regularidade da nova regra produzida, e o Congresso pode em 60 dias legislativos impedir ou suspender a produção de efeitos do ato (*no force or effect*) por meio de uma resolução conjunta de ambas as Casas e assinada pelo Presidente (ou quando o veto presidencial é derrubado).

No Reino Unido, Estado parlamentarista, existe figura similar de controle parlamentar sobre os chamados *Statutory Instruments*, que são regulamentos administrativos emitidos pelo Poder Executivo com base em uma lei (*Act of Parliament*). A maioria desses atos precisa passar pelas duas Casas do Parlamento, mas os atos relativos apenas a matérias financeiras são avaliados apenas pela *House of Commons*, passando ou por um procedimento afirmativo ou um negativo, a depender de previsão da lei que está sendo regulamentada (vide *The National Archives*, 2017, p. 18 e ss.).

No procedimento afirmativo, o *Statutory Instrument* passa pelo *Joint Committee on Statutory Instruments*, onde se avalia a sua legalidade. Em seguida, é enviado a um *Delegated Legislation Committee*, que fará a discussão da matéria, e depois segue para votação na Casa, e apenas a partir de sua aprovação e da posterior assinatura pelo ministro, é que se torna vigente.

No procedimento negativo, mais comum, o regulamento entra em vigor na data nele prevista, sendo previamente assinado pelo ministro, a não ser que alguma das Casas do Parlamento o impeça dentro do prazo de 40 dias; nesse procedimento, também há a tramitação pelo *Joint Committee on Statutory Instruments*.

Nos países em que há dualidade de jurisdição⁹, normalmente o controle sobre atos regulamentares é feito pela Jurisdição Administrativa, restringindo-se a uma análise de legalidade, ou seja, sem uma decisão de conteúdo político.

8 Disponível em <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/801>>, acesso em 25 de agosto de 2025.

9 Sobre modelos de jurisdição una e dual, vide Medauar, 2008, p. 47 e ss.

É o caso da Espanha, em que o Parlamento exerce um controle político mais ativo sobre a eficácia de decretos-lei (equivalente às nossas medidas provisórias), por terem força de lei, mas não exerce controle direto sobre regulamentos infralegais, os quais se sujeitam à jurisdição administrativa (*Ley 29/1998*).

Na França há uma situação peculiar em relação aos tipos de atos normativos que podem provir do Poder Executivo, dado que o art. 37 da sua Constituição cria uma espécie de reserva regulamentar. Essa previsão da Constituição Francesa, como explica Enterría (1970, p. 68-70), estabelece uma presunção de competência “de direito comum”, que deixa para a lei apenas matérias especificamente enumeradas (competência por atribuição).

Nesse sentido, a produção normativa sobre as matérias deixadas ao regulamento não dá execução, detalha ou complementa o conteúdo de uma lei, e, portanto, a lei não pode interferir em seu âmbito. Por outro lado, a Constituição, no art. 38, se refere a uma outra espécie de regulamento administrativo, que são as “ordenanças”, essas sim propriamente detalham o conteúdo de uma lei prévia e, portanto, recebem sua normatividade da atividade legislativa, apontando para um parâmetro de controle “suprarregulamentar” ou legislativo em sentido formal

É em relação a esses atos que as comissões do Legislativo mantêm uma atividade de fiscalização da aplicação das leis, inclusive havendo um dever de o Executivo submeter um relatório da regulamentação das leis após seis meses de sua entrada em vigor. Contudo, trata-se de uma competência que acaba sendo esvaziada, pois o Legislativo não conta com o poder de sustar os efeitos dos *décrets d'application*, sujeitos apenas ao controle jurídico do *Conseil d'État*, conforme regramento do *Code de justice administrative*.

Vale mencionar que esse controle do Conselho de Estado, que não é um órgão do Judiciário, também incide sobre os “regulamentos” do art. 37, tomando por parâmetro de controle não “as leis”, já que esses regulamentos não extraem delas a sua normatividade, mas sim aos princípios gerais de direito que compõem a “regra de direito de fundo” do conjunto da legislação (Enterría, 1970, p. 72-73).

Trata-se sempre, tanto no caso francês quanto no espanhol, de um controle posterior.

Dessa breve exposição de alguns modelos estrangeiros, é possível observar como o princípio da separação dos poderes admite mecanismos distintos de freios e contrapesos em cada tradição constitucional.

No tocante especificamente ao controle político do Poder Legislativo sobre atos que regulamentam leis, há de observar que os modelos variam desde uma atuação fiscalizadora genérica do Legislativo sem poderes de sustação, como na Espanha e na França, até formas de controle prévio com participação na determinação da entrada em vigor ou não do regulamento, como ocorre nos Estados Unidos e no Reino Unido.

É interessante observar, nos casos em que há uma competência de controle político capaz de afetar a eficácia do ato, que existe a possibilidade de se estabelecer procedimentos com prazos rígidos, o que nos parece positivo por estimular a ação do Legislativo e privilegiar a segurança jurídica. Por outro lado, isso pode levar a decisões mais açodadas e superficiais, daí a importância de se pensar em prazos razoáveis.

O Brasil seguiu por um caminho distinto, optando por um mecanismo aberto de controle posterior, sem incidência de prazos, que se diferencia dos modelos vistos acima, permitindo uma maior flexibilidade do controle político. É o que será analisado no capítulo seguinte.

3. Fundamentos constitucionais do poder de sustar no Brasil

Diferentemente do que foi dito em relação à constituinte estadunidense, na qual circulava a experiência da Virgínia e se buscava um Executivo forte para conter a força expansiva do Legislativo, na experiência da constituinte brasileira de 1988 havia a preocupação oposta, pois a nossa história constitucional “(...) apresenta uma constante tendência de usurpação do poder normativo por parte dos chefes do Executivo, cuja hipertrofia levou a inúmeros casos de interferência ou até de substituição dos Parlamentos (...)” (Krell, 2008, p. 65).

A Constituição de 1988, na esteira da função típica atribuída ao Poder Legislativo para fiscalizar os atos do Poder Executivo, conferiu ao Congresso Nacional a competência de sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa nos termos do artigo 49, inciso V, da CF/88, o que se harmoniza com o inciso XI, do mesmo dispositivo, que atribui ao Poder Legislativo a tarefa de “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”.

Instituto semelhante esteve presente no ordenamento jurídico brasileiro sob a égide da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, que atribuía ao Senado Federal a competência para “examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegais” (art. 91, II, da Constituição de 1934) (Peluzo, 2011, p. 212). Gilmar Ferreira Mendes considera, por conseguinte, que a Constituição de 1988 reintroduziu esse instrumento do Legislativo no sistema jurídico vigente (1997, p. 15).

Com outro ponto de vista, Valadão (2002) discorda de tal posição, argumentando que, no arcabouço constitucional de 1934, o Senado Federal funcionava mais como órgão coordenador dos poderes federais do que como Casa Legislativa propriamente dita, razão pela qual considera a atribuição insculpida no inciso V do artigo 49, como uma inovação própria da Constituição de 1988 (2002, p. 290).

Prevalece na doutrina que a prerrogativa de sustação tem natureza jurídica de controle político de constitucionalidade repressivo, exercido pelo Poder Legislativo para assegurar a observância do princípio da legalidade (Barroso, 2022, p. 98; Valadão, 2002, p. 290), de modo que os atos normativos que excedem a esfera de competência do Executivo estão, em última análise, civados de vício de constitucionalidade.

Comparando com outras formas de controle, a modalidade aqui abordada não se confunde com aquela exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), com fulcro no artigo 70 da CF/88, já que esta última constitui um controle externo de natureza financeira, voltado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração (França, p. 118, 2016). Nesse sentido, a prerrogativa do Tribunal de Contas de, no exercício do controle financeiro, sustar a execução de ato ou contrato administrativo, positivada no artigo 71, incisos IX e X e §1º, da CF/88, não corresponde ao ato de sustação pelo Congresso Nacional previsto no artigo 49, inciso V.

Quanto à semelhança do controle fundado no inciso V do artigo 49 com o controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário na via concentrada (Cunha Ferraz, 1994, p. 209), denota-se que ambos: (i) incidem sobre a norma em sentido abstrato, após a sua edição (característica de ser repressivo); (ii) caracterizam a atuação dos respectivos órgãos na condição de legislador

negativo¹⁰, já que o efeito é a eliminação da norma do ordenamento jurídico (e não a criação ou alteração das regras examinadas).

Por outro lado, é evidente a diferenciação entre os institutos, na medida em que a sustação prevista no inciso V do artigo 49, na condição de competência política, é uma faculdade do Legislativo a ser tomada unicamente pela sua própria iniciativa (Valadão, 2002, p. 209), enquanto o controle repressivo na via judicial depende de provocação e, uma vez instado, demanda uma resposta positiva ou negativa do Judiciário. É por isso que, nas palavras de Mendes (1997), “ninguém poderá, em sã consciência, sustentar que a falta de uma decisão da Casa Legislativa sobre a observância ou não pelo Poder Executivo dos limites do Poder Regulamentar corresponderia a uma decisão de improcedência” (1997, p. 15)

E aqui é importante frisar esse caráter político algumas vezes aqui já mencionado. É certo que existe respeitável posição doutrinária (Ferraz, 1994, p. 94) que enfatiza o aspecto jurídico, do juízo de conformação do regulamento com a lei, o que em grande medida é o que possibilita a intervenção do Judiciário. Contudo, não nos parece que, apenas pelo fato de a Constituição trazer um requisito jurídico – a exorbitância do poder regulamentar – o ato de sustação não admitiria um “mérito” político que é inerente à atividade parlamentar.

De fato, há um elemento jurídico que caracteriza a hipótese dessa sustação, mas aqui se adota um conceito jurídico indeterminado que precisa ser interpretado para a definição do seu alcance. Os limites do “programa regulamentar” não são dados *a priori*; são construções que partem necessariamente do texto da lei que se regulamenta, lei que foi produzida pelo Congresso Nacional. Quando o Congresso Nacional edita um ato de sustação, o que ele faz é, por meio de um novo ato legislativo, formal e materialmente estabelecer o que se pode chamar de “interpretação autêntica”, isto é, “a interpretação da lei realizada pelo próprio legislador mediante uma lei sucessiva, cujo conteúdo seja, precisamente, a determinação do significado de uma lei precedente” (Guastini, 2022, p. 75).

10 Não se desconhece que a concepção da atuação do Poder Judiciário exclusivamente como legislador negativo no controle de constitucionalidade das normas encontra significativa crítica doutrinária. A esse respeito, confira-se: Brandão, 2014.

O decreto legislativo nada mais é do que um ato normativo primário, de mesmo *status* que a lei, mas que apenas se submete a um rito distinto. Nesse sentido, quando o decreto susta o regulamento por exorbitar do poder regulamentar, ele está dando a interpretação autêntica sobre o alcance do programa regulamentar da lei preexistente. E a Constituição dá exatamente a um órgão político essa atribuição, o que não é uma mera coincidência. Essa circunstância de se atribuir a um órgão político o preenchimento de sentido para a aplicação de um conceito jurídico (como o limite do poder regulamentar), parece-nos indicar uma natureza híbrida do ato de sustação, como acontece em outros institutos.

Pensem, por exemplo, no *impeachment*. Nesse instituto, há a previsão constitucional expressa de hipóteses para a sua aplicação, que se circunscrevem aos chamados “crimes de responsabilidade”, como aqueles listados pela Constituição Federal no art. 85, II. A doutrina pontua que, a despeito de haver um conteúdo jurídico a ser preenchido nos casos concretos (a configuração ou não de “crime de responsabilidade”), o *impeachment* apresenta natureza política, entre outras coisas por sua função de mecanismo de controle contra atos de outro Poder aplicado por entidade política (Brossard, 1992, p. 128). Também a jurisprudência reconhece a feição política do instituto, embora compreenda que há aspectos jurídicos ligados ao devido processo legal que devem ser observados no seu rito, mas isso não permite ao Judiciário substituir-se ao Legislativo no juízo sobre a interpretação e aplicação concreta dos “crimes de responsabilidade”, o que compreende um mérito político (MS nº 21.623/DF).

Outro instituto que pode jogar similares luzes sobre o ato de sustação, e que também admite o reconhecimento de uma feição política sobre a determinação de um conteúdo jurídico, é a medida provisória, que, pelo texto do art. 62 da Constituição, depende do preenchimento de dois pressupostos jurídicos: relevância e urgência.

Apesar de se reconhecer que esses são conceitos jurídicos, que condicionam a edição de MPs, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI-MC nº 162) entende que, pela atribuição de sua definição a órgãos políticos, a margem de valoração dos requisitos da medida provisória é plenamente discricionária e cabe ao Executivo com possibilidade de controle – também discricionário – pelo Legislativo, sendo afastado tal controle do Judiciário exceto em casos de evidente abuso do poder de legislar. Essa noção de abuso de legislar, que também é de

grande indeterminação, é tratada pelo STF com fortíssima presunção a favor da legitimidade da medida e postura de *self-restraint* pela corte (ADI nº 5599/DF).

Parece-nos, portanto, que a mesma *ratio* deve ser aplicada ao ato de sustação – que apresenta evidente caráter de *policy control* (Löwenstein, 1965, p. 50), se não para uma vedação completa do controle judicial, para que se reconheça a feição política do instituto, inerente às suas características e às características do órgão que o aplica, conduzindo a uma postura de *self-restraint* do Poder Judiciário, limitando a intervenção a casos excepcionais em que se verifique teratológico desvio de finalidade. Exclui-se, portanto, da intervenção judicial, os casos de mera divergência sobre os contornos do poder regulamentar, pois aqui cabe reconhecer a aptidão institucional do Congresso Nacional e o teor político-jurídico da interpretação autêntica emanada por ele.

Superada essa questão, cabe retornar à análise da literalidade constitucional para entender em que consiste a competência regulamentar. Pela redação da Constituição, tem-se que o Legislativo poderá sustar os atos do Poder Executivo quando exorbitem o exercício do poder regulamentar ou o exercício da delegação legislativa. As duas situações representam hipóteses em que o Poder Executivo desempenha, com a necessária autorização constitucional, atividade normativa.

Segundo Clève (2021, p. XIII, *e-book*), o Poder Executivo pode exercer atividade normativa decorrente de atribuição própria (*v.g.*, hipótese da edição de medida provisória) ou decorrente de delegação. Tal atividade normativa pode ainda ser classificada como primária, quando resultar em atos legislativos capazes de inovar originariamente a ordem jurídica, ou como secundária, quando resulta em atos insuscetíveis de inovar, originariamente, a ordem jurídica (aqui encontram-se os regulamentos)

A delegação legislativa, prevista no artigo 68 da CF/88, caracteriza-se pela atribuição de natureza de ato legislativo a um ato derivado do Poder Executivo, instituto que é comum também em ordens jurídicas estrangeiras (Clève, 2021, p. RB-3.5, *e-book*). No ordenamento constitucional brasileiro, a delegação será solicitada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que poderá, ao seu juízo, autorizá-la mediante a edição de uma resolução, ato normativo que dispõe de grau hierárquico equivalente ao de lei ordinária (constituindo o que se chama de lei de autorização).

Aprovada a resolução, caberá exclusivamente ao Presidente da República, sem a possibilidade de se fazer substituir por ministro de Estado ou de subde-

legar, a elaboração da lei delegada, a qual assume o *status* hierárquico idêntico ao de lei ordinária (Clève, 2021, p. RB-5.4, *e-book*). Observe-se, finalmente, que existem limites materiais para a delegação legislativa, fixados no §1º do artigo 68 da CF/88.

De outro lado, o poder regulamentar referido no inciso V do artigo 49 diz respeito à capacidade de emitir atos normativos de natureza secundária, atribuída, em geral, à Administração Pública e, em sentido estrito, ao Presidente da República (Abrahão, 2017, p. 69). Trata-se de instituto de antecedência histórica no direito brasileiro, presente desde a Constituição de 1824, cuja especificidades, por pertinentes, serão aprofundados no capítulo seguinte.

Abordados os fundamentos e a natureza jurídica da atribuição conferida pelo artigo 49, inciso V, da CF/88, assim como as suas hipóteses de incidência, no próximo capítulo, caberá aprofundar os tipos de atos normativos sujeitos ao poder de sustar do Congresso Nacional.

4. Tipologia dos atos normativos passíveis de sustação

Como se viu no capítulo anterior, são de sustação pelo Congresso Nacional os atos normativos do Poder Executivo no exercício da delegação legislativa constitucional e no exercício do poder regulamentar.

Todavia, convém observar que o poder normativo, em sentido amplo, do Poder Executivo não se limita às leis delegadas ou regulamentos descritos pelo inciso V do artigo 49, pelo contrário, abrange “uma gama de atos administrativos normativos editados pelas autoridades integrantes da Administração Pública, como as instruções dos Ministros de Estado, as circulares, os regimentos, os estatutos, as ordens de serviço, entre outros” (Clève, p. RB-6.1, 2021, *e-book*).

Na hipótese de delegação legislativa, a análise do instituto da sustação é mais simplificada, eis que, por disposição constitucional expressa, os critérios de aferição da adequação da lei delegada são objetivos: o controle do Congresso Nacional se dá em relação aos limites da delegação legislativa que estarão contidos na resolução editada, de modo que a sustação só pode ser lastreada na exorbitância dessas balizas (Valadão, 2002, p. 291).

No caso do poder regulamentar, a fim de precisar o alcance do artigo 49,

inciso V, da CF/88 torna-se necessário saber, de início, o que configura o seu exercício.

Segundo a lição de Medauar (2000, p. 135-136), o poder regulamentar apresenta-se como uma espécie do poder normativo geral, que será exercido privativamente pelo Chefe do Poder Executivo, com o objetivo explicitar o teor das leis e por meio de decretos, chamados de regulamentos de execução. No mesmo sentido, Clève (2021, p. RB-6.7, *e-book*) afirma que, no sentido estrito, os regulamentos são atos normativos de autoria do Presidente da República, que gozam de uma posição hierárquica superior aos demais atos normativos infralegais do Executivo. Trata-se de um poder que, como aduz Andreas Krell (2008, p. 67), possui um caráter democrático, “(...) visto que *autovincula* a atividade da Administração Pública, no seu relacionamento com os cidadãos (...)”.

Contudo, para os objetivos deste artigo, é importante diferenciar a edição de regulamentos em sentido estrito pelo Chefe do Executivo do poder normativo exercido pelas agências reguladoras com fundamento no artigo 174 da CF/88 e na Lei nº 13.848/2019. Há, segundo Moreira Neto (2001, p. 164-166), ao menos três tipos de delegação normativa que fundamentariam o poder normativo das agências reguladoras: a *delegação receptícia*, a *remissão* e a *deslegalização*.

O primeiro, como já explicado, não seria apropriado em nosso ordenamento, pois a Constituição de 1988 tem a figura própria de lei delegada, correspondente a esse tipo de delegação, e que não se confunde com a regulação das agências.

Entre a remissão legislativa e a deslegalização, parece-nos que a remissão legislativa traz uma explicação mais adequada, pois a deslegalização pressupõe uma transferência formal (sem *standards* materiais ou programas regulamentares) de certa matéria do domínio da lei para o domínio do regulamento feito pelas agências, o que impacta fortemente a separação de poderes e dependeria de uma norma constitucional que autorizasse a criação dessas reservas regulatórias (tal qual o art. 37 da Constituição Francesa de 1958¹¹), o que não existe na Constituição Brasileira¹².

11 ARTIGO 37. / As matérias que não sejam da competência da lei têm caráter regulamentar. / Os textos de natureza legislativa relativos a estas matérias podem ser alterados por decretos aprovados após parecer do Conselho de Estado. Os textos que forem aprovados após a entrada em vigor da presente Constituição só poderão ser alterados por decreto se o Conselho Constitucional tiver declarado que têm caráter regulamentar nos termos do parágrafo ante-

Por essa razão, entendemos que não é possível falar propriamente em uma deslegalização no caso brasileiro. Um modelo estrangeiro que se aproxima do nosso no tocante à interação entre lei e regulamento é o do direito alemão, que, como já mencionamos, se vale de uma ideia de “reserva legal” como limite material do poder normativo do Executivo, pois “a lei aprovada pelo Parlamento tem legitimidade democrática direta, em comparação com a atividade administrativa”¹³ (Wallerath, 2009, p. 221), de maneira que o Parlamento não pode abdicar ou entregar em branco ao Executivo a faculdade de dispor sobre essas matérias (*Delegationsverbot*).

Assim, como explica Enterria (1970, p. 87, 90), todo regulamento tem que citar expressamente a sua lei de habilitação, a qual precisa predeterminar um conteúdo mínimo e uma finalidade que habilite e guie a produção normativa do Executivo, vedando-se as delegações globais (*Globalermächtigungen*) típicas da deslegalização, tratando-se propriamente de uma delegação conservativa em que consiste essa “habilitação”.

Nessa linha, entendemos que a produção normativa atípica do Poder Executivo, seja por decretos presidenciais ou por atuação das agências, decorre do mesmo fenômeno que é a remissão, de maneira que o ato normativo obtém sua validade e normatividade de um conteúdo legal prévio que delimita e permite um espaço objetivo (*Sachgebiet*) de atuação. Por essa razão, não haveria como sustentar uma imunidade de controle parlamentar da produção normativa das agências, que igualmente poderiam ser objeto do controle aqui debatido.

rior. (Disponível em <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>>, acesso em 25 de agosto de 2025. Tradução própria do original: «ARTICLE 37. / Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. / Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'État. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.»)

12 No sentido da maior adequação do modelo de remissão legislativa, vide Nobre Júnior (2018, p. 244-245). Em sentido contrário, defendendo a deslegalização, vide Moreira Neto (2001, p. 171-172)

13 Tradução própria do original: “*Dem vom Parlament beschlossenen Gesetz kommt gegenüber dem bloßen Verwaltungshandeln unmittelbare demokratische Legitimation zu*”.

A despeito disso, parte expressiva (e, talvez, até mesmo majoritária) da doutrina defende o fundamento no modelo de deslegalização da atividade regulatória para a edição de normas gerais de caráter técnico por meio de atos administrativos, com fulcro em delegação realizada no bojo da própria lei criadora da autarquia (Santos; Veloso; Muzzi Filho, 2021, p. 46). Nessa esteira, aqui no Brasil, em virtude do espraiamento da noção de deslegalização, houve uma diferenciação desse poder “regulatório” das agências em relação ao poder “regulamentar” tradicional, ao qual exclusivamente se referiria à competência de controle aqui estudada.

Cabe referir que, apesar dessa concepção específica sobre o poder regulatório das agências, difundida a partir da ideia de deslegalização, o que se observa na realidade, como constata Nascimento (2025), é uma dinâmica concreta de “disputas regulatórias” entre o Congresso e as agências. Isso se dá não de forma regular, formal ou sistemática, o que aponta para uma divisão de competências entre agências e Congresso que não é estanque, e que o “político” e o “técnico” muitas vezes se intercambiam e são difíceis de distinguir.

Nesse contexto, o poder de sustar figura como um dos mecanismos de que o Congresso se vale para tentar fazer prevalecer as suas escolhas regulatórias, numa verdadeira estrutura de governança nodal em paralelo com as agências, onde cada qual mobiliza suas capacidades institucionais e recursos para lidar com o curso dos eventos e dirigir a regulação (Burris; Drahos; Shearing, 2005, p. 10-16).

Voltando ao texto constitucional, nos termos do artigo 84, inciso IV, da CF/88, caberá ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução. Em comentário a esse dispositivo, Ataliba (1998, p. 135) diz que “a redação dada – consoante com a tradição do nosso direito constitucional – patenteia, evidencia e explicita a visceral subordinação do regulamento à lei”.

De outro lado, segundo o artigo 84, inciso VI, da CF/88, compete ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Com base nas referidas disposições constitucionais, a doutrina administrativista costuma relacionar duas espécies de regulamentos, categorizando o inciso IV como regulamento executivo ou de execução, pela condição de complementar a lei, sem inovar na ordem jurídica, e o inciso VI como regulamento autônomo

ou independente, que, por não estar fundado em lei prévia, realizaria verdadeira inovação na ordem jurídica, autorizada unicamente nas hipóteses estritamente previstas na Constituição (Di Pietro, 2025, p. 104-105).

Existe interpretação doutrinária no sentido de que, nos casos delimitados pelo inciso VI do artigo 84 da CF/88, alíneas “a” e “b”, o legislador estaria impedido de intervir (Abrahão, 2017, p. 71). Clève, todavia, corretamente entende que a previsão do inciso VI do artigo 84 não representa um regulamento de natureza autônoma propriamente dita, argumentado que (i) o legislador não fica impedido de dispor sobre as matérias elencadas no art. 84, VI, e, existindo lei prévia, fica o Presidente da República limitado ao que ela especifica (ii) a extinção de cargo público vago autorizada na letra “b” pressupõe a existência de um cargo público criado necessariamente por lei (2021, p. RB-6.10, *e-book*). Por isso, defende que o art. 84, VI, da Constituição de 1988 não apresenta hipótese de regulamento autônomo, mas de um tipo de modalidade híbrida, mais próxima do decreto de execução, o que denomina como regulamento de organização.

Ademais, há também corrente doutrinária que defende que a ordem jurídica inaugurada pela Constituição de 1988 autoriza, além dos regulamentos de execução de lei em sentido estrito, também a edição de regulamentos de execução da própria Constituição, extraídos pelo Poder Executivo diretamente das normas constitucionais (Duarte, 2022, p. RB-4.2, *e-book*). Mesmo que admitida a existência de regulamentos de execução da Constituição, como observa Duarte (2022, p. RB-4.2, *e-book*), tais regulamentos permaneceriam em posição hierárquica inferior à lei em sentido estrito, podendo ser por ela revogados.

Ainda assim, majoritariamente prevalece o entendimento de que o regulamento editado independentemente de lei (sem prejuízo da controvérsia sobre a sua designação, ou não, como autônomo) só é admitido pela ordem constitucional brasileira nas situações excepcionais veiculadas no artigo 84, inciso VI, da CF/88, logicamente justificáveis na medida lógica em que tratam de matéria inerentemente interna ao Poder Executivo¹⁴.

Portanto, em razão do princípio da legalidade, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”

14 Como observa Di Pietro, “a norma estabelece certo paralelismo com atribuições semelhantes da Câmara dos Deputados (art. 51, IV), do Senado (art. 52, XIII) e dos Tribunais (art. 96, I, b)” (p. 105, 2025).

(art. 5º, inciso II, CF/88), os regulamentos executivos possuem somente a função normativa secundária ou subordinada à lei. Como explica Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, os regulamentos devem conter regras para a boa execução da lei, complementando os seus preceitos, neles apoiados, como meros elementos de sua execução, como procedimentos de sua aplicação (2007, p. 368).

Colocadas tais premissas, é possível concluir, como faz Valadão (2002, p. 293), que o poder de sustação a ser exercido pelo Congresso Nacional com fulcro no artigo 49, inciso V, da CF/88, refere-se especificamente às hipóteses de extrapolação do poder regulamentar em sentido estrito, no sentido de não-adequação dos regulamentos de execução aos limites da lei que o fundamenta.

Isso porque, como expõe Enterría (1970, p. 151), a lei frequentemente ou 1) enuncia princípios de regulação e remete ao regulamento seu desenvolvimento concreto, ou 2) no momento em que regula uma determinada matéria, dispõe que alguns de seus pontos sejam ordenados por uma normatização secundária. Porém, para além desses casos expressos de remissão legislativa, existe um poder geral regulamentar que pode ser exercido diante de silêncio legislativo.

O critério, nesses casos, sempre será a finalidade da lei, seu escopo funcional, pois enquanto há leis que se esgotam em si mesmas e se colocam como marcos normativos omnicomprensivos, há também leis que contém lacunas materiais sobre as quais se admite uma integração por meio do regulamento. Deve-se observar em cada diploma normativo os seus motivos e fins, os quais condicionam seu desenvolvimento sistemático, como já no século XIX ensinava Paula Batista (1890, p. 411) dizendo que “o fim da lei (*intentio legis*) se resolve á final em um motivo especial, ou de futuro em natural e perfeita aliança com seu motivo geral, preexistente e fundamental”.

Aqui cabe uma atitude do aplicador do direito capaz de abarcar uma racionalidade aberta e integradora, orientada pelo plexo hierarquizado de objetivos fundamentais do direito que partem da Constituição, passam pelas leis, e desaguam em possíveis regulamentos que devem se conformar com e aprofundar esses objetivos. O fim inspira o dispositivo, e por isso, como assevera Maximiliano (2010, p. 125), é ele que “fixa o alcance, a possibilidade prática; pois impera a presunção de que o legislador haja pretendido editar um meio razoável, e, entre os meios possíveis, escolhido o mais simples, adequado e eficaz”, o que pode ser alcançado pela integração regulamentar.

Em todo o caso, o parâmetro interpretativo para a admissão ou não dessa

regulamentação diante do silêncio legal deve ser o escopo de cada lei e a capacidade que tem essa lei de atingir esses objetivos plenamente sem a necessidade de regulamentação, com o constante cuidado interpretativo de que, como escreve Enterría (1970, p. 161), “o poder geral regulamentar atribuído pela Constituição não poderá ser invocado para prejudicar a vontade expressa ou implícita na Lei de que sua eficácia seja direta, imediata e completa”¹⁵.

Se o regulamento de execução da lei excede os contornos da lei que o fundamenta, está configurado “sempre um caso de ofensa a direito individual” (Mendes, 1997, p. 16) e, portanto, uma violação ao princípio da legalidade, eivando o ato de vício de inconstitucionalidade. Nessas hipóteses, conforme Clève (2021), o controle da atividade normativa do Executivo pode e deve ser exercido pelo Congresso Nacional, sem prejuízo da atuação, mediante provocação, do Poder Judiciário, como guardião por excelência dos direitos e liberdades fundamentais (Clève, 2021, p. xiv, *e-book*).

Vale dizer que a garantia constitucional da legalidade se justifica na medida em que o processo legislativo estabelecido pela Constituição proporciona características especiais que qualificam o ato normativo elaborado no âmbito do parlamento (Abrahão, 2017, p. 223). Nesse sentido, Abrahão (2017, p. 278) cita como características especiais: a composição plural do órgão parlamentar, a eleição direta de seus membros, a existência de representação dos grupos minoritários, a transparência e formalidade do seu processo decisório e a possibilidade de participação de opinião técnica em seus trabalhos, todas contribuindo para a maior aptidão do Poder Legislativo para decidir acerca da restrição de direitos fundamentais (primazia da lei como “expressão primária da forma de estado democrático”, Abrahão, 2017, p. 233). Portanto, ao exercer o controle com fulcro no artigo 49, inciso V, da CF/88, o Poder Legislativo está tutelando, além do princípio da legalidade, a sua própria competência constitucional e a efetivação do princípio democrático.

Ademais, é importante mencionar que tem havido um crescente número de

15 Tradução própria do original: “*La potestad reglamentaria general atribuída por la Constitución no podrá invocarse para menoscabar la voluntad expresa o implícita en la Ley de que su eficacia sea directa, inmediata y completa.*”

PDLs pretendendo sustar resoluções do CNJ, apesar de o STF, no julgamento da ADC nº 33, ter afastado essa possibilidade em virtude de não haver uma previsão constitucional específica para a sustação de atos do Judiciário. Isso mostra, como explica Nascimento (2024), que “a interpretação legislativa que vigora entre os parlamentares do Congresso Nacional é a de que o art. 49, inciso XI, da CF se presta, sim, para sustar resoluções do CNJ. (...) o simples fato de se entender por essa possibilidade nas práticas legislativas, é suficiente para conferir legitimidade a essa interpretação legislativa da Constituição”.

Isso aponta, mais uma vez, para um contexto em que se reconduz a interpretação ao processo democrático (Häberle, 2014, p. 37-39), de maneira que – apesar da posição de intérprete institucional que tem o tribunal constitucional, subsistindo sempre a responsabilidade da jurisdição constitucional (Häberle, 1997, p. 14) – ainda se reconhece a legitimidade do Poder Legislativo na sua definição, em especial diante da atribuição conferida ao Congresso Nacional de zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes, como previsto no art. 49, XI, da Constituição da República.

Em suma, diante dessa enunciação de possíveis atos sujeitos à sustação nos termos do artigo 49, inciso V, da CF/88, reforça-se a natureza de controle político de constitucionalidade e *policy control* da atribuição conferida ao Congresso Nacional, já delineada no tópico antecedente, a qual não exclui a atuação concomitante do Poder Judiciário no exercício das suas competências constitucionais. Feito isso, para prosseguir, é relevante estudar o procedimento por meio do qual é concretizada a sustação.

5. O procedimento de sustação

Como visto, a sustação de ato do Poder Executivo que exorbita do poder regulamentar tem previsão constitucional no art. 49, V, da Constituição, e é de competência exclusiva do Congresso Nacional.

Nessa esteira, como ensina Ferraz (1994, p. 90-91), a sustação é, por sua origem, um ato político, mas é também um ato jurídico primário, de natureza legislativa, pela forma e pelos efeitos. Assim, traduz uma decisão legislativa que afeta a possibilidade de produção de efeitos do ato vergastado, ou seja, subsume

o próprio caráter normativo do ato. Portanto, também reveste caráter normativo (ainda que negativo), produzindo efeitos *erga omnes*.

Como todo ato decisório do Estado, essa competência pressupõe uma processualização (Merkel, 2004, p. 272-275) que corresponderá, formalmente, ao processo legislativo constitucional e regimental relativo ao tipo de ato que concretiza a medida. Isso porque o ato de sustação – como os atos do Poder Legislativo em geral – não é consequência de um conteúdo ou de uma intenção jurídica específica, mas sim de uma forma e de um procedimento indispensável ao agir de quem é titular dessa competência, isto é, do Congresso Nacional, na procura dos conteúdos constitucionalmente ajustados (Canotilho, 2003, p. 553).

Em se tratando de uma competência exclusiva do Congresso Nacional, esse procedimento segue as regras do processo legislativo relativo à forma da qual se reveste aquele determinado ato. No caso, como se trata de uma competência exclusiva do Congresso (como todas aquelas do art. 49 da Constituição), o instrumento formal que corresponde ao exercício dessas competências é o decreto legislativo, ato normativo primário previsto no art. 59, VI, da Constituição da República.

Os decretos legislativos, como ensina Pontes de Miranda (1973, p. 142), “(...) são as leis que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para a sanção (promulgação ou veto)”. Assim, o processo de formação dessa espécie de ato normativo não difere do processo de formação das leis ordinárias, exceto pela sanção e sua negativa, pois não são submetidos ao Presidente da República, tornando-se atos acabados com a simples aprovação definitiva (Streck; Oliveira, 2018, p. 2149). Nesse ponto, já se observa uma importante diferença em relação ao veto congressual estadunidense, que é a não participação do Presidente da República.

Vale dizer, contudo, que essa ausência de paralelismo absoluto entre o processo legislativo da lei regulamentada e do ato de sustação se dá pela previsão expressa do instrumento como mecanismo de controle parlamentar contra um ato do Presidente (que não existe na Constituição estadunidense), o que justifica sua não participação. Além disso, importa ressaltar que não há, em nossa ordem constitucional, qualquer hierarquia entre leis ordinárias ou complementares e os decretos legislativos, pois todos eles são atos normativos primários, embora cada qual concerna a conteúdos específicos que são determinados pela Constituição.

Assim, a proposta de sustação é iniciada por meio de um Projeto de Decreto

Legislativo (PDL), que pode ser apresentado por qualquer parlamentar (deputado ou senador), comissão da Câmara ou do Senado, ou comissão mista, incluindo as de inquérito (vide arts. 24, XII, e 109, §2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Como se trata de uma competência do Congresso Nacional, o projeto tramita e deve ser aprovado por suas duas Casas, sendo analisado pelas comissões competentes, o que inclui, em cada Casa, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para a análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e eventual comissão temática afeta ao conteúdo do ato que se pretende sustar.

Após os relatórios circunstanciados apresentados nas comissões, o projeto vai a votação no Plenário da Casa onde foi iniciado e, se aprovado, é remetido à Casa Revisora, onde seguirá o mesmo trâmite. Caso alterado o mérito na segunda Casa, deve retornar à Casa iniciadora para a aprovação ou não das mudanças. A promulgação do texto aprovado no PDL e a determinação de sua publicação cabem ao Presidente do Senado Federal, conforme regra do art. 48, XXVIII, do Regimento Interno do Senado Federal.

Por fim, a sustação incide sobre os efeitos do ato, sobre o plano de sua eficácia, não se confundindo com a sua revogação, competência discricionária de quem editou o ato, nem mesmo com a sua anulação, a qual incide sobre a validade do ato e pode ocorrer por controle externo do judiciário ou no exercício de autotutela da Administração. Por essa razão, tem eficácia *ex nunc*, de maneira que os efeitos produzidos até então pelo regulamento são válidos e permanecem hígidos (Ferraz, 1994, p. 90-91).

Ademais, é importante considerar que, por se tratar o decreto legislativo de um ato normativo primário, cuja competência decorre diretamente da Constituição, é um ato suscetível de controle abstrato de constitucionalidade na via judicial, podendo ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, inclusive quando editado para o exercício desse autêntico controle político de legitimidade previsto no art. 49, V, da Constituição Federal (Mendes, 1997, p. 15).

Nesse sentido, o STF já conheceu e julgou ações que tinham por objeto a sustação pelo Legislativo da eficácia de ato regulamentar, sedimentando uma jurisprudência em torno do tema, como se verá a seguir.

6. Casos concretos e desenvolvimento jurisprudencial do tema

Como demonstrado em estudo conduzido por Souza e Meneguín (2020, p. 73-103), entre janeiro de 1995 e maio de 2017, no plano federal, foram promulgados apenas nove decretos legislativos destinados a sustar atos normativos do Poder Executivo, dos quais apenas seis teriam sido efetivos. Nenhum deles teve por objeto a edição, pelo Executivo, de lei delegada. Dos atos analisados na pesquisa, apenas o Decreto Legislativo nº 424, de 2013, foi objeto de análise abstrata de constitucionalidade pelo STF, oportunidade na qual se decidiu pela sua inconstitucionalidade, conforme se verá mais adiante.

Nas conclusões do referido estudo, Souza e Meneguín (2020, p.101) observam que, apesar do baixo número de decretos legislativos promulgados, a simples apresentação do projeto de decreto legislativo já funciona como instrumento de controle parlamentar, na medida em que provoca o Poder Executivo a alterar a norma impugnada. Por esse viés de alteração normativa, os autores demonstraram que, dentre os 521 projetos de decreto legislativo analisados, 67 poderiam ser considerados efetivos, independentemente da sua aprovação, o que representa uma taxa de efetividade de 12% que é superior a dos projetos de lei ordinária.

Em suma, “a simples apresentação do PDC pode gerar incentivos suficientes para que o Governo abra mão de levar adiante um ato normativo que o Legislativo manifeste sinais de que vai barrar” (Souza e Meneguín, 2020, p. 102). Nessas situações, o pretenso ato normativo de sustação não chega a ser analisado pelo Poder Judiciário, por se tratar de mera proposição legislativa.

Voltando-se à análise da jurisprudência, o primeiro caso a ser citado no âmbito federal é do Decreto Legislativo nº 424/2013, que pretendeu sustar os efeitos da Resolução nº 23.389, de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que dispôs sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014. Referido ato, contudo, foi considerado inconstitucional pelo STF na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 33, em razão da ausência de previsão constitucional expressa para que o Congresso Nacional exercesse o controle dos atos normativos do Poder Judiciário. Assim, segundo o entendimento firmado, a atribuição de sustar insculpida no artigo 49, inciso V, da CF/88 decorre da função típica do Legislativo de exercer o controle sobre o Poder Executivo,

função esta que não poderia ser ampliada, por interpretação extensiva, sobre o Poder Judiciário (Brasil, 2014).

Em outras oportunidades, o STF exarou manifestações sobre a prerrogativa de sustar os atos normativos pela análise de decretos legislativos expedidos no plano estadual.

Na ADI nº 748, ao analisar o Decreto Legislativo nº 6.662/1992, expedido pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul para sustar disposição do Decreto Executivo nº 34.185/1992, relativa ao calendário escolar das escolas públicas do Estado, o STF assentou que os decretos legislativos editados com fundamento no artigo 49, inciso V, CF/88 dispõem de suficiente densidade normativa a autorizar o seu controle por ação de controle concentrado de constitucionalidade.

Estabelecida essa premissa, o STF definiu que o exame da constitucionalidade dos decretos legislativos de sustação impõe que a Suprema Corte analise se o ato normativo do Poder Executivo efetivamente excedeu, ou não, os limites do poder regulamentar (no caso) ou da delegação legislativa. No caso concreto, decidiram os ministros, por maioria de votos e em juízo de cognição sumária, pois a análise recaiu sobre a concessão da liminar para suspensão dos efeitos do decreto legislativo, que o governador não excedeu ao poder regulamentar conferido pela lei, razão pela qual deferiram a medida liminar pleiteada. A questão, todavia, não foi analisada com profundidade, pois a ação perdeu o objeto pela revogação do decreto legislativo, restando prejudicada (Brasil, 1996).

Na ADI nº 1.553/DF, o Governador do Distrito Federal impugnou a constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 111/96 da Câmara Legislativa do DF, que tinha por objeto a sustação dos efeitos do Decreto Executivo nº 17.128/1996. O decreto executivo em questão regulamentava a Lei nº 237/1992 do Distrito Federal, dispondo acerca do teto remuneratório para os servidores do Distrito Federal.

Nessa ação direta, o STF reafirmou o precedente da ADI nº 748-MC no sentido de que, para fazer juízo sobre a constitucionalidade de decreto legislativo de sustação, é necessário verificar a conformidade do regulamento executivo com a lei objeto de regulamentação. Para corroborar essa posição, acrescentou como fundamento que, se fosse excluída a apreciação pelo Judiciário, o controle da atividade normativa regulamentar do Poder Executivo ficaria exclusivamente

sob o juízo definitivo e político do Legislativo, o que importaria, segundo o STF, em submissão de um poder ao outro, situação manifestamente contrária ao sistema presidencialista.

No caso concreto, de forma diversa da ADI nº 748-MC, os ministros entenderam que houve sim extravasamento parcial da lei pelo decreto regulamentador e, portanto, decidiram pela inconstitucionalidade parcial do Decreto Legislativo nº 111/96 na parte em que sustou a eficácia do artigo 1º, *caput*, §1º, §2º, incisos I e II, e §3º e dos artigos 6º e 7º do Decreto Executivo nº 17.128/1996, mantendo os efeitos da sustação quanto às demais disposições (Brasil, 2004).

Na ADI nº 5.740, o voto condutor do acórdão reforçou os pressupostos exarados nas ações diretas anteriores para a aferição da constitucionalidade dos decretos legislativos de sustação. O caso concreto envolvia a regulamentação da Lei nº 2.146/2000 do Distrito Federal pelo Decreto Executivo nº 38.293/2017, referente ao procedimento para apuração e aplicação de sanções administrativas pela prática de condutas discriminatórias em razão da orientação sexual das pessoas.

Segundo o voto da ministra Cármen Lúcia, acompanhado pelo Plenário da Corte, a justificação da proposição parlamentar demonstrou que o Decreto Legislativo nº 2.146/2017 teve como objetivo único impedir a aplicação da Lei distrital nº 2.615/2000, impondo óbice à proteção contra condutas discriminatórias em razão da sua orientação sexual, hipótese que viola, além do princípio da separação dos poderes, os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade (Brasil, 2020).

Por fim, muito recentemente, o Decreto Legislativo nº 176/2025, editado pelo Congresso Nacional, foi objeto das ADIS nº 7.827 e 7.839 e da ADC nº 96/DF. O plano fático da controvérsia foi o aumento das alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) pelos Decretos nº 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025, do presidente da República, fundamentado no artigo 153, §1º, da CF/88. O Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo nº 176/2025 para sustar os efeitos desses atos normativos, por entender que o Executivo teria exorbitado do poder regulamentar, com finalidade arrecadatória (e não extrafiscal). Assim, o julgamento girava em torno duas questões: (i) a possibilidade de o Executivo utilizar decretos para alterar alíquotas do IOF, à luz do art. 153, §1º, da CF, e (ii) a legitimidade do controle exercido pelo Legislativo via decreto legislativo.

Ao apreciar a medida liminar requerida, o relator, ministro Alexandre de Moraes, acenou à compreensão de que o Decreto Legislativo nº 176/2025 não poderia ter sustado os efeitos dos decretos executivos com fulcro no artigo 49, V, da CF/88, indicando que tais atos normativos não representaram o exercício do poder regulamentar do Executivo, mas sim de edição de decretos de natureza autônoma.

Após a prestação de informações e a realização de audiência de conciliação, o ministro relator entendeu que não foi comprovado o alegado desvio de finalidade arrecadatória, pois os decretos estavam amparados em razões legítimas de política econômica, como padronização normativa, simplificação tributária e estímulo ao crédito e investimento. Entretanto, reconheceu que o Decreto nº 12.499/2025 inovou indevidamente ao equiparar as operações de “risco sacado” a operações de crédito, criando nova hipótese de incidência do IOF não prevista em lei, em afronta o princípio da legalidade tributária (artigo 150, I, da CF/88). Por esse motivo, considerou legítima a atuação do Congresso ao sustar apenas esse ponto específico, reconsiderando a medida cautelar anteriormente concedida (que sustava todos os atos normativos em exame) e decidindo pelo restabelecimento da eficácia do Decreto nº 12.499/2025, com exceção do art. 7º, §§ 15, 23 e 24 do Decreto nº 6.306/2007 (na redação dada pelos decretos presidenciais), mantendo a suspensão de tais dispositivos conforme o Decreto Legislativo nº 176/2025 (Brasil, 2025). O processo ainda não foi submetido ao julgamento de mérito pela Corte.

A análise dos julgados evidencia que, desde a primeira ação proposta até decisão recentíssima, o STF reconhece que os decretos legislativos de sustação editados com fundamento no artigo 49, inciso V, da CF/88 possuem densidade normativa suficiente para serem objeto de controle concentrado de constitucionalidade, inclusive no âmbito estadual.

O exame da jurisprudência também revela que o STF rejeita qualquer interpretação extensiva da atribuição de sustação para alcançar os atos normativos do Poder Judiciário, limitando-a ao exercício do poder regulamentar do Executivo. Ademais, em diversas ocasiões, o STF tem admitido a validade parcial de decretos legislativos, preservando-os na medida em que incidam sobre atos normativos que extrapolem os limites legais, mas afastando seus efeitos quando indevidamente ampliam a competência parlamentar.

Por fim, ao mesmo tempo que reconhece a natureza política do instituto, o Tribunal impõe balizas constitucionais rígidas para o seu exercício, e não admite,

em qualquer hipótese, a exclusão da apreciação judicial da exorbitância, ou não, do regulamento, em sede de controle concentrado.

Conclusão

O objeto central deste estudo consistiu em examinar a natureza, os fundamentos e os limites da competência do Congresso Nacional para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, nos termos do artigo 49, inciso V, da Constituição. A indagação de fundo foi compreender em que medida esse mecanismo contribui para o equilíbrio entre os Poderes e para a preservação do princípio democrático, e quais tensões decorrem de sua aplicação prática.

Ao longo do trabalho, explicou-se que a prerrogativa de sustação não constitui um elemento isolado do sistema constitucional, mas se insere na lógica da separação de poderes em sua dimensão teleológica. Analisaram-se diferentes tradições constitucionais estrangeiras, a experiência histórica brasileira, a tipologia dos atos normativos sujeitos ao controle legislativo e, por fim, o desenvolvimento jurisprudencial do STF sobre o tema.

Sob essa perspectiva, a sustação se revela como instrumento de freios e contrapesos, na medida em que assegura ao Legislativo a possibilidade de reagir à eventual expansão do poder normativo do Executivo para além dos limites constitucionais e legais. Trata-se, assim, de uma garantia institucional destinada não apenas a proteger a competência normativa do Parlamento, mas também a resguardar o princípio da legalidade e os direitos fundamentais dos cidadãos.

É, dessa maneira, um instrumento que efetiva, especialmente, três princípios estruturantes da ordem constitucional brasileira. Em primeiro lugar, garante-se o princípio da legalidade, ao coibir tentativas do Executivo de inovar na ordem jurídica por meio de regulamentos que extrapolem os limites da lei. Em segundo lugar, protege-se a separação de poderes, já que o instituto representa uma válvula de equilíbrio capaz de impedir a hipertrofia do Executivo sem, contudo, eliminar sua autonomia decisória. Em terceiro lugar, fortalece-se a democracia, pois a sustação remete ao espaço parlamentar, caracterizado pela pluralidade de representação, pela publicidade dos debates e pela possibilidade de participação dos diferentes setores sociais.

Trata-se, portanto, de um instituto cuja preservação e aprimoramento são indispensáveis para a vitalidade do Estado de Direito.

Referências

- ABOVREZK, James. The Congressional Veto: A Contemporary Response to Executive Encroachment on Legislative Prerogatives. *Indiana Law Journal*, vol. 52, issue 2, article 3, 1977.
- ABRAHÃO, Marcela R. *As Restrições aos Direitos Fundamentais por Ato Normativo do Poder Executivo*. São Paulo: Almedina Brasil, 2017 (*e-book*). ISBN 9788584932955.
- ACKERMAN, Bruce. New separation of powers. *Harvard Law Review*, 113(3), 2000. DOI: 10.2307/1342286.
- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998.
- BADURA, Peter. *Staatsrecht – systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. Munique: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1986.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. 3ª ed. v. 1. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022 (*e-book*). ISBN 9786555598995.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 33. Ação Declaratória de Constitucionalidade. Medida Cautelar. 2. Julgamento conjunto com as ADIS 4.947, 5.020 e 5.028. 3. Relação de dependência lógica entre os objetos das ações julgadas em conjunto. Lei Complementar 78/1993, Resolução/TSE 23.389/2013 e Decreto Legislativo 424/2013, este último objeto da ação em epígrafe. 4. O Plenário considerou que a presente ADC poderia beneficiar-se da instrução levada a efeito nas ADIS e transformou o exame da medida cautelar em julgamento de mérito. 5. Impossibilidade de alterar-se os termos de lei complementar, no caso, a LC 78/1993, pela via do decreto legislativo. 6. Ausência de previsão constitucional para a edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário. Violação à separação dos poderes.[...] Requerente: Mesa do Senado

Federal. Relator(a): GILMAR MENDES, 18 de junho de 2014. Disponível em: Acesso em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4582280>. Acesso em 16 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 96. [...] Diante de todo o exposto, após as informações prestadas e a realização da Audiência de Conciliação, REAJUSTO A DECISÃO CAUTELAR e, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE: (1) DETERMINO O RETORNO DA EFICÁCIA DO DECRETO 12.499/2025, com efeitos “ex tunc”, ou seja, desde a sua edição, com a MANUTENÇÃO SOMENTE DA SUSPENSÃO DO ART. 7º, §§ 15, 23 e 24, do Decreto 6.306/2007, na redação conferida pelos Decretos 12.466, 12.467 e 12.499/2025; (2) CONCEDO INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AO DECRETO LEGISLATIVO 176/2025, MANTENDO A SUSPENSÃO DE SUA EFICÁCIA, SALVO NO TOCANTE À SUSPENSÃO REFERENTE AO ART. 7º, §§ 15, 23 e 24, do Decreto 6.306/2007, na redação conferida pelo Decretos 12.466, 12.467 e 12.499/2025. Requerente: Presidente da República. Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, 16 julho de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7303647>. Acesso em 16 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 748. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DO DIPLOMA ESTATAL IMPUGNADO – EXTINÇÃO ANÔMALA DO PROCESSO DE CONTROLE ABSTRATO – PREJUDICIALIDADE RECONHECIDA. – A revogação superveniente do ato estatal impugnado faz instaurar situação de prejudicialidade, que provoca a extinção anômala do processo de fiscalização normativa abstrata, eis que a ab-rogação do diploma questionado opera, quanto a ele, a sua exclusão do sistema de direito positivo, causando, desse modo, a perda ulterior de objeto da própria ação direta, independentemente da ocorrência, ou não, de efeitos residuais concretos. Precedentes. Relator(a): CELSO DE MELLO, 15 de fevereiro de 1996. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1540188>. Acesso em 16 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.553. REGULAMENTO – BALIZAS – SUSTAÇÃO – EXECUTIVO VERSUS LEGISLATIVO. Mostra-se constitucional decreto legislativo que implique sustar ato normativo do Poder Executivo exorbitante do poder

regulamentar. TETO – APLICAÇÃO – LEI E REGULAMENTO. O regulamento pressupõe a observância do objeto da lei. Extravasa-a quando, prevista a aplicação do teto de remuneração de servidores considerada a administração direta, autárquica e fundacional, viabiliza a extensão às sociedades de economia mista e empresas públicas. Relator(a): MARCO AURÉLIO, 13 de maio de 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1657206>. Acesso em 16 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.740, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO DISTRITAL N. 2.146/2017. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO DECRETO DISTRITAL N. 38.923/2017. REGULAMENTAÇÃO DA LEI DISTRITAL N. 2.615/2000: PREVISÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS A ATOS DISCRIMINATÓRIOS EM RAZÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DAS PESSOAS. AUSÊNCIA DE ABUSO DE PODER REGULAMENTAR PELO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. IMPOSIÇÃO DE ÓBICE, PELA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, À PROTEÇÃO CONTRA CONDUTAS DISCRIMINATÓRIAS EM RAZÃO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DAS PESSOAS. OFENSA AO INC. III DO ART. 1º, AO ART. 2º, AO INC. IV DO ART. 3º AO CAPUT E AO INC. XLI DO ART. 5º, AO INC. V DO ART. 49 E AO INC. IV DO ART. 84 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, 23 de novembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5222232>. Acesso em 16 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 162-1/DF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 111/89. Prisão Temporária. Pedido de liminar. – Os conceitos de relevância e de urgência a que se refere o artigo 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de Medidas Provisórias, decorrem, em princípio, do Juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República, mas admitem o controle judiciário quando ao excesso do poder de legislar, o que, no caso, não se evidencia de pronto. – (...). Relator: Moreira Alves, 14 de dezembro de 1999. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%20162%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em 16 set. 2025.

- BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. Ersten Senats. *BVerfGE* 58, 257 – Schulentlassung. 1 BvR 640/80. 20. Oktober 1981. Disponível em < <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv058257.html> >, acesso em 14 de agosto de 2025.
- BURRIS, Scott; DRAHOS, Peter; SHEARING, Clifford. Nodal Governance. *Australian Journal of Legal Philosophy*, 30, 2005.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. A independência da função reguladora e os entes reguladores independentes. *Revista de Direito Administrativo*, n. 219, Rio de Janeiro, jan./mar. 2002
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 4ª ed. Revista dos Tribunais, 2021.
- FAVOREAU, Louis *et al.* *Droit Constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1998.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 41ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- FRANÇA, Phillip G. *Controle da administração pública*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2016 (*e-book*). ISBN 9788547204051.
- GUASTINI, Riccardo. *Interpretar e argumentar* – volume 1. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2022.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional* – sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.
- HÄBERLE, Peter. Prolegômenos de um entendimento da constituição “adequada ao tempo”. *DPU*, n. 56, mar./abr./2014.
- JEFFERSON, Thomas. *Notes on The State of Virginia*. Boston: Lilly and Wait, 1832.
- KRELL, Andreas J. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- LÖWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental power*. 2ª ed. Chicago: University of Chicago Press, 1965.

- LÖWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2ª ed. Barcelona: Ariel. S. A., 1979.
- LUHMANN, Niklas. Verfassung als evolutionäre Errungenschaft. *Rechtshistorisches Journal*, 9, 1990.
- MADISON, James. No. 51: The structure of the government must furnish the proper checks and balances between the different departments. In Alexander Hamilton; James Madison; John Jay. *The Federalist Papers*. Nova Iorque: Dover Thrift Editions, 2022.
- MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. Barueri: Manole, 2006.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2008.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- MENDES, Gilmar Ferreira. O Poder Executivo e o Poder Legislativo no controle de constitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*, n. 134, a. 34, Brasília, abr./jun. 1997.
- MERKL, Adolfo. *Teoría general del derecho administrativo*. Granada: Comares, S. L., 2004.
- MIRANDA, Jorge. Funções do Estado. *Revista de Direito Administrativo*, 189, Rio de Janeiro, jul./set. 1992.
- MONTESQUIEU, Charles de. *Do espírito das leis*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Interferências entre Poderes do Estado (Fricções entre o Executivo e o Legislativo na Constituição de 1988). *Revista de Informação Legislativa*, a. 26, n. 103, Brasília, iul./set., 1989.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. Disputas regulatórias entre o Congresso Nacional e as agências reguladoras: uma análise dos casos da bagagem gratuita e da ozonioterapia. *Revista Direito GV*, v. 21, São Paulo, 2025.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. O Congresso Nacional pode sustar resoluções do CNJ? *JOTA*, 21/08/2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/o-congresso-nacional-pode-sustar-resolucoes-do-cnj>, acesso em 17 de setembro de 2025.

- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. A função normativa das agências reguladoras no Direito brasileiro e seus limites. *Int. Públ.* – IP, n. 109, a. 20, Belo Horizonte, mai./jun. 2018
- NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Divisão de poderes* – entre o legislador e o juiz. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, vol. 14/2020, Jul – Ago/2020.
- PARGA, Milagros Otero. División de poderes. Antes y ahora. *Boletín de la facultad de derecho*, n. 12, 1997.
- PAULA BAPTISTA, Francisco de. *Compendio de theoria e pratica do processo civil comparado com o comercial e de hermenêutica jurídica para uso das faculdades de direito do império*. 4ª ed. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1890.
- PELUZO, Antonio C. *As Constituições do Brasil: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988 e Suas Emendas*. Barueri: Manole, 2011 (e-book). ISBN 9788520443620.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo*. 38ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025 (e-book). ISBN 9788530995935.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda n. 1, de 1969: Tomo III (Arts. 32 – 117)*. 2ª ed. revista, 2ª tiragem. São Paulo: RT Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1973.
- SANTOS, Maxwel Gomes dos; VELOSO, Hugo Oliveira; MUZZI FILHO, Carlos Victor. O poder de regulamentação das agências reguladoras e o princípio da legalidade: limites e possibilidades. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 35-53, jul./dez. 2021. e-ISSN 2526-012X.
- STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Art. 59. In: CA-NOTILHO, J.J. Gomes; et al. (orgs.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. *Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 748*. Relator(a): CELSO DE MELLO, 15 de fevereiro de 1996.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal pleno. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 162-1/DF (liminar)*. Relator Min. Moreira Alves. Julgado em 14/12/1999. DJ. 19/09/97.
- TÁCITO, Caio. O controle judicial da administração pública na nova Constituição. *Revista de Direito Administrativo*, v. 173, jul. 1988.
- THE NATIONAL ARCHIVES. *Statutory instrument practice*. 5ª ed. Londres: The National Archives, 2017.
- U.S. SUPREME COURT. *INS v. Chadha*, 462 U.S. 919 (1983). Disponível em <ht-

- [tps://supreme.justia.com/cases/federal/us/462/919/](https://supreme.justia.com/cases/federal/us/462/919/)>, acesso em 11 de agosto de 2025.
- VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, n. 153, jan/março, 2002.
- VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the separation of powers*. 2ª ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1998.

COMPETÊNCIA MATERIAL E OS CONTORNOS DA APURAÇÃO DE FATOS DETERMINADOS PELAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: UMA ANÁLISE TEÓRICA E EMPÍRICA

*Carolina Guimarães Ayupe*¹

Introdução

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) representam singulares instrumentos de investigação parlamentar no cenário brasileiro contemporâneo. O constituinte pátrio, inspirado pela experiência estrangeira – cujos ordenamentos jurídicos preveem uma série de mecanismos investigativos parlamentares, como

1 Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília. Mestre e graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Advogada do Senado Federal. Secretária-Geral da Comissão de Advocacia Pública do Poder Legislativo da OAB/DF.

as *Congressional Investigations*, nos Estados Unidos, as *Commission d'Enquête Parlementaire*, na França, e os *Congressional Investigating Committees*, na Inglaterra –, passou a prever tais órgãos expressamente, desde 1934, como resultado de um fortalecimento das funções investigativas do Parlamento em curso desde as primeiras experiências republicanas brasileiras (Medeiros e Maia, 2022).

Em sua conformação atual, as CPIS possuem seus requisitos fundamentais delimitados pela Constituição de 1988: são órgãos dotados de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, criados em conjunto ou separadamente pelas Casas Legislativas, mediante requerimento de um terço de seus membros para a apuração de fato determinado por prazo certo.

O presente artigo, à luz dos requisitos constitucionais acima mencionados, objetiva analisar dois relevantes aspectos dessa definição: primeiramente, o que pode ser objeto de apuração pelas CPIS, ou seja, qual a sua competência material, e, em um segundo momento, como deve ser compreendida a categoria jurídica de fato determinado.

O percurso proposto para o enfrentamento do problema de pesquisa abrange a revisão de literatura especializada sobre o tema, dos textos normativos que disciplinam tais órgãos, dos entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do objeto de pesquisa e breve análise empírica do escopo das CPIS criadas no período de 2019 a 2024 nas Casas Legislativas federais.

A partir da consulta a tais fontes de pesquisa, almeja-se identificar e sistematizar elementos úteis à definição de fato determinado e à delimitação da competência material das CPIS, cuja análise deve preceder a criação de tais órgãos, a fim de se assegurar, ao mesmo tempo, a eficácia das investigações e a observância aos princípios constitucionais regentes e aos direitos fundamentais afetados pela atividade legislativa.

A definição precisa da competência material das CPIS e a definição de fato determinado justificam-se, na medida em que os amplos poderes investigativos conferidos a tais órgãos estão circunscritos justamente ao escopo da comissão, e tal escopo delimita sobre quais fatos pode recair a atuação parlamentar. Trata-se, portanto, de relevante mecanismo de proteção a direitos fundamentais e limite à atuação estatal.

1. Contornos constitucionais, legais e jurisprudenciais da atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito

As CPIS constituem órgãos colegiados, temporários e autônomos do Poder Legislativo (Barbosa, 2015) que possuem previsão constitucional, legal e regimental no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, a identificação das linhas gerais de atuação de tais órgãos, objeto do presente tópico, demanda a análise dos diplomas normativos que disciplinam a atuação das CPIS, bem como dos contornos jurisprudenciais que vêm delimitando a atuação deles.

Dentre os diplomas que normatizam as CPIS, estão a Constituição Federal, a Lei nº 1.579/1952, o Regimento Comum do Congresso Nacional, o Regimento Interno do Senado Federal e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Ao passo que a Constituição Federal prevê os requisitos constitucionais para a criação desses órgãos, as normas infraconstitucionais densificam os comandos que regulamentam a sua criação e funcionamento.

De início, deve-se destacar que o § 3º do art. 58 da Constituição Federal dispõe que as CPIS terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, e que serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto (as denominadas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito – CPMIs) ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado.

Voltando-se ao plano infraconstitucional, verifica-se que a Lei nº 1.579/1952, que rege a matéria, apesar de ter sido editada ainda sob a égide da Constituição de 1946, teve suas disposições atualizadas de acordo com a Constituição de 1988, por intermédio da Lei nº 13.367/2016.

Consoante a redação atualizada do artigo 1º da norma:

Art. 1º As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar fato determinado e por prazo certo.

Importa mencionar que o artigo 6º da referida lei traz a relevante previsão

de que o processo e a instrução das CPIS, para além de obedecer aos comandos da referida norma, observará, no que aplicáveis, as normas do processo penal.

Essa previsão reforça a compreensão de que a atuação parlamentar, em razão do potencial impacto em uma série de direitos fundamentais, e de sua aproximação às atividades jurisdicionais e de investigação na esfera criminal, deve submeter-se a balizas claras, como contrapartida aos amplos poderes conferidos. Evidencia, ainda, a necessidade de que tanto a competência material das CPIS instauradas seja compatível com as atribuições da Casa Legislativa investigadora quanto que os fatos apurados estejam devidamente delimitados, premissas estas que serão retomadas posteriormente.

Ainda no plano infraconstitucional, os Regimentos Internos das Casas Legislativas densificam o comando constitucional ora em discussão, detalhando os requisitos para a instalação das CPIS e as regras para o seu funcionamento, no âmbito interno ao Poder Legislativo.

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) disciplina tais comissões em seus arts. 74, III, 145 e 146. Por sua vez, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) o faz em seus artigos 33 II, 35, 36 e 37. Ambos os Regimentos preveem as CPIS como uma das espécies de comissões temporárias.

O art. 145 do RISF estabelece requisitos a serem cumpridos para a instalação e para o funcionamento de tais órgãos:

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

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

§ 2º Recebido o requerimento, o Presidente ordenará que seja numerado e publicado.

§ 3º O Senador só poderá integrar duas comissões parlamentares de inquérito, uma como titular e outra como suplente.

§ 4º A comissão terá suplentes, em número igual à metade do número dos titulares mais um, escolhidos no ato da designação destes, observadas as normas constantes do art. 78.

O RICD, ao seu turno, traz semelhante disciplina:

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

(...)

§ 2º Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. (Parágrafo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004, conforme republicação determinada pelo Ato da Mesa nº 71, de 2005)

§ 3º A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

§ 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.

§ 5º A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.

§ 6º Do ato de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão, incumbindo à Mesa e à Administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a Comissão solicitar.

Por fim, deve-se registrar que o Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN) traz breves considerações acerca das CPMIs, conferindo destaque, entre os requisitos constitucionais para sua instalação, apenas ao quórum necessário (um terço dos membros da Câmara dos Deputados acrescido de um terço dos membros do Senado Federal):

Art. 21. As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito serão criadas em sessão conjunta, sendo automática a sua instituição se requerida por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados mais 1/3 (um terço) dos membros do Senado Federal.

Parágrafo único. As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito terão o

número de membros fixado no ato da sua criação, devendo ser igual a participação de Deputados e Senadores, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária.

Da leitura das disposições constitucionais, legais e regimentais acima mencionadas, é possível traçar um panorama geral e sistematizar os requisitos que devem ser atendimentos pelo requerimento de instauração da CPI, dentre os quais: (1) o número de membros; (2) o prazo de duração da comissão; (3) o limite de despesas a serem realizadas; e (4) o fato a ser apurado.

Feitos tais apontamentos de ordem normativa, é importante notar que a jurisprudência do STF, ao analisar casos concretos em que foram questionados os requisitos constitucionais da abertura de CPIS, consolidou vasta jurisprudência sobre a temática, conforme a seguir analisado.

A fim de introduzir essa análise, relevante transcrever trecho do entendimento firmado pelo STF, no Habeas Corpus nº 71.039. Trata-se de acórdão de autoria do Ministro Paulo Brossard, proferido há quase três décadas, em que se apontou que o poder de investigar é inerente ao Poder Legislativo, e que, sem ele, o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições.

Às câmaras legislativas pertencem poderes investigatórios, bem como os meios instrumentais destinados a torná-los efetivos. Por uma questão de funcionalidade, elas os exercem por intermédio de comissões parlamentares de inquérito, que fazem as suas vezes. Mesmo quando as comissões parlamentares de inquérito não eram sequer mencionadas na Constituição, estavam elas armadas de poderes congressuais, porque sempre se entendeu que o poder de investigar era inerente ao poder de legislar e de fiscalizar, e sem ele o Poder Legislativo estaria defectivo para o exercício de suas atribuições. O poder investigatório é auxiliar necessário do poder de legislar; *conditio sine qua non* de seu exercício regular (Brasil, 1996, p. 278).

Em sentido semelhante, apontou-se ser o inquérito parlamentar o mais expressivo instrumento de concretização do direito parlamentar de investigar, conforme destacado no Mandado de Segurança nº 24.831, de relatoria do Ministro Celso de Mello (Brasil, 2009).

Mais recentemente, em acórdão redigido pelo ministro Edson Fachin, no Mandado de Segurança nº 33.751, reconheceu-se às CPIS ampla autonomia e

certa margem de discricionarieidade para o desenvolvimento de suas linhas investigativas:

(...) as CPIS figuram como instrumento essencial das atividades parlamentares como um todo, na medida em que objetivam “reunir dados e informações para o exercício das funções constitucionais conferidas ao Parlamento” (FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 174), de forma que viabilizam a atividade parlamentar em sua plenitude. Em outras palavras, incumbe às comissões em apreço não apenas as atividades de fiscalização. As CPIS também têm como horizonte instrumentalizar a atividade legiferante do Parlamento, a avaliação da conveniência de alocação de recursos e de financiamento de políticas públicas, etc. Nesse cenário, é natural que se confira às CPIS ampla autonomia para o exercício do relevante múnus. (...) Há, portanto, espaço para que o Parlamento se movimente com certa discricionarieidade nos quadrantes das diversas possíveis linhas investigativas a serem traçadas. (...) (Brasil, 2016).

O STF assentou, também, o papel contramajoritário de tais comissões, reconhecendo-as como prerrogativas político-jurídicas das minorias parlamentares, que dependem do atendimento aos requisitos constitucionalmente previstos para sua instauração. A ilustrar esse posicionamento, menciona-se o acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 37.760 (Brasil, 2021).

Os entendimentos jurisprudenciais analisados, representativos de um amplo conjunto de pronunciamentos da Corte constitucional a respeito das CPIS, denotam algumas balizas que devem nortear a compreensão de tais órgãos colegiados, podendo-se citar: (1) o seu papel contramajoritário; (2) sua ampla autonomia em desenvolver linhas investigativas, desde que respeitados os requisitos constitucionais; (3) o seu papel instrumental de concretizar a função investigativa parlamentar; (4) seu papel de auxiliar às atividades legislativas.

Feitas tais considerações, e como conclusão parcial que pode ser extraída das discussões introduzidas no presente tópico, é possível afirmar que às investigações parlamentares foram atribuídos singular protagonismo e abrangentes poderes, e, como contrapartida, impôs-se a observância de requisitos que lhe assegurem a legitimidade e a conformidade de sua atuação.

Torna-se relevante, assim, perquirir o que pode ser objeto de investigação

por tais comissões, ou seja, quais são os contornos de sua competência material, objeto de análise do tópico subsequente.

2. Competência material das CPIS

Conforme exposto no tópico anterior, solidificou-se, no ordenamento jurídico brasileiro, a compreensão de que as CPIS possuem função não apenas investigativa, mas de reunião de elementos relevantes para o exercício das funções constitucionais do parlamento como um todo, instrumentalizando a própria atividade legiferante e a avaliação das políticas públicas. Essa visão norteia a análise da competência material de tais comissões, ou seja, do universo de matérias que podem ser objeto de investigação parlamentar.

Conforme anteriormente exposto, para a criação de CPIS, a ordem constitucional estabelece requisitos de forma – requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa –, de tempo – prazo certo – e de substância – apuração de fato determinado. Entretanto, para além de tais requisitos, as CPIS sofrem limitações adicionais de duas ordens: trata-se de limitações de competência e de conteúdo (Barroso, 2000), ambas objeto de análise no presente tópico.

No tocante a tais limitações:

No que se refere à primeira, é fora de dúvida que as CPIS devem comportar-se no quadro de atribuições do Legislativo. A competência do Congresso, da Assembleia Legislativa e da Câmara Municipal é o limite do poder investigatório da comissão federal, estadual ou municipal. De fato, sendo elas instrumentos de ação do Parlamento, naturalmente não podem ter mais poderes do que este, consoante doutrina pacífica (Barroso, 2000, p. 2).

A partir do excerto acima reproduzido, verifica-se que a limitação de competência das CPIS impõe que suas investigações estejam inseridas nas atribuições do Poder Legislativo, justamente porque os poderes da Casa Legislativa delimitam e conformam a competência de seus órgãos fracionários.

Tal conclusão é reforçada por outra passagem do acórdão proferido no julgamento do Habeas Corpus nº 71.039 (Brasil, 1996), anteriormente referenciado, em que foram assentadas, em linhas gerais, as seguintes premissas: (1) de que os

poderes da CPI são dimensionados pelos poderes da entidade matriz; (2) de que seus poderes são coextensivos ao da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional; (3) de que tais comissões se destinam a apurar fatos relacionados com a administração, com a finalidade de conhecer situações que possam ou devam ser disciplinadas por lei ou, ainda, para verificar os efeitos de determinada legislação.

À luz de tais balizas jurisprudenciais, torna-se relevante perquirir quais os poderes das entidades matrizes (Casas Legislativas), previstos constitucionalmente, conformam a atuação desses órgãos.

No plano federal, as atribuições do Congresso Nacional, e que, portanto, conformam a competências das CPis, são amplas. Foram elas delineadas, sobretudo:

(1) pelos artigos 48 e 49 da Constituição, que cuida das atribuições do Congresso Nacional;

(2) pelo artigo 51 da Constituição, que disciplina a competência privativa da Câmara dos Deputados;

(3) pelo artigo 52 da Constituição, que dispõe sobre a competência privativa do Senado Federal;

(3) pelos Regimentos Internos do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Primeiramente, deve-se mencionar que o art. 48 da Constituição enuncia que cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União. Quanto a tais matérias, o texto constitucional previu um extenso rol de matérias de competência legislativa e material da União.

No tocante à competência legislativa da União, o art. 22 da Constituição enumera as matérias de competência privativa, ao passo que o art. 24 do texto constitucional enumera as matérias de competência legislativa concorrente com os demais entes federativos. Relativamente à competência material da União, o art. 23 disciplina a competência comum da União e dos demais entes federativos, ao passo que o art. 21 da Constituição dispõe acerca da competência material exclusiva da União.

Em segundo lugar, merecem destaque as competências privativas de cada uma das Casas Legislativas e a própria competência exclusiva do Congresso Nacional, previstas tanto no texto constitucional quanto no Regimento Interno de cada uma das Casas.

Diante de tal cenário normativo, é possível notar que as atribuições das Casas

Legislativas são amplas, uma vez que abrangem dispor sobre todas as matérias de competência da União, seja na esfera das competências legislativas, seja na esfera das competências de cunho administrativo.

Com efeito, conforme será aprofundado em tópico subsequente, verificou-se, historicamente, a instalação de CPIS sobre as mais variadas temáticas, dentre as quais a violência contra a mulher, o rompimento de barragens de mineração, o sistema carcerário brasileiro, reforma agrária, crimes cibernéticos, emigração ilegal, exploração sexual de menores, roubo de cargas, trabalho infantil, entre diversas outras, o que revela o amplo universo de objetos investigativos abarcados pelas competências constitucionais do Parlamento.

Nesse contexto, aspecto que merece ressalva é o do conjunto de matérias acerca das quais não pode recair a atividade de uma CPI. A fim de nortear tal análise, relevante torna-se a leitura de dispositivo contido no Regimento Interno do Senado Federal, no qual são enumeradas as matérias acerca das quais não será admitida a criação de CPI:

Art. 146. Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes:

- I – à Câmara dos Deputados;
- II – às atribuições do Poder Judiciário;
- III – aos Estados.

A primeira destas matérias diz respeito à impossibilidade de as CPIS do Senado Federal sobre matérias pertinentes à Câmara dos Deputados. Objetivava-se, por intermédio de tal dispositivo, preservar a competência privativa da Câmara dos Deputados, com especial destaque para as atribuições previstas pelo art. 51 da Constituição Federal. Por paralelismo, conclui-se que tampouco será admitida a instauração de CPI, no âmbito da Câmara dos Deputados, sobre matéria de competência do Senado Federal. Em síntese, devem ser respeitadas as competências privativas de cada uma das Casas Legislativas.

A segunda vedação prevista determina que não serão admitidas CPIS sobre matérias atinentes às atribuições do Poder Judiciário. Quanto a esse aspecto, cumpre destacar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal no Habeas Corpus nº 79.441 (Brasil, 2000), de relatoria do ministro Octavio Galloti, no sentido de que não seria admissível investigação “pertinente às atribuições do

Poder Judiciário, relativas a procedimento judicial compreendido na sua atividade-fim”. Trata-se de vedação que decorre do próprio princípio da separação de Poderes, insculpido no art. 2º da Constituição Federal.

Quanto a esse ponto, destaca-se já ter sido instalada, no ano de 1999, a CPI do Judiciário, mas o seu objeto era a investigação das atividades-meio do referido Poder, mais precisamente irregularidades praticadas por integrantes de Tribunais Superiores, de Tribunais Regionais e de Tribunais de Justiça.

Por fim, a terceira ressalva decorre do princípio federativo e dispõe que não se admitirá CPI do Senado Federal acerca de matéria pertinente aos estados. Por simetria, CPIS instauradas por entes subnacionais não poderão invadir a esfera de competência privativa ou exclusiva do Poder Legislativo da União.

Fixadas tais balizas, apesar de o dispositivo analisado estar localizado no RISF, suas premissas norteiam a análise das limitações impostas às CPIS de modo geral, seja na esfera federal, seja na esfera dos entes subnacionais, por decorrerem de uma interpretação sistemática das funções do Parlamento e de princípios constitucionais.

Voltando-se a análise à limitação de conteúdo imposta às CPIS, deve-se mencionar que esta restringe as atividades de tais comissões à esfera do interesse público. Por consequência, não se admite a instauração de CPI para investigar atos privados que não possuam repercussão sobre o interesse público (Barroso, 2000).

Tal limitação vem sendo reforçada pelo STF (Brasil, 2016), conforme é possível notar do entendimento firmado no Mandado de Segurança nº 33.751, em que se discutia a caracterização de interesse público na instauração da CPI do Futebol. Na ocasião, assentou-se que atos praticados na esfera privada não são imunes à investigação parlamentar, conquanto evidenciada a presença de interesse público potencial em tal proceder, devendo a apuração guardar relação instrumental com o conjunto de atividades parlamentares.

Feitas todas essas considerações, podem ser enumerados os seguintes apontamentos acerca da competência material das CPIS:

(1) A limitação de competência das CPIS impõe que as investigações estejam inseridas nas atribuições do Poder Legislativo, as quais abrangem as matérias de competência da União, seja na esfera das competências legislativas, seja na esfera das competências de cunho administrativo;

(2) A limitação de competência das CPIS encontra limitações nos princípios da separação de Poderes e no pacto federativo;

(3) A limitação de conteúdo das CPIS impõe a impossibilidade de instauração de CPI para investigar atos privados, sem repercussão sobre o interesse público.

Delimitada a competência material das CPIS, torna-se necessário definir sobre quais fatos determinados, abrangidos por essa competência material, recairá a investigação. Nada obstante, conforme se passará a expor no tópico subsequente, observa-se considerável complexidade na conceituação de tal categoria jurídica.

3. A categoria jurídica do fato determinado

Conforme vem sendo desenvolvido, as CPIS guardam estreita vinculação com as finalidades de controle, produção legislativa e representação popular do Parlamento (Schier, 2002).

Nesse intuito, e para o adequado exercício de tais atribuições, o constituinte dotou as CPIS de poderes próprios das autoridades judiciais, o que implica prerrogativas de determinar diligências, inquirir testemunhas, requisitar informações e documentos, quebrar sigilo bancário, fiscal e de dados, dentre outras. Muitos desses poderes encontram previsão na Lei nº 1.579/1952:

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

Art. 3º-A. Caberá ao presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, por deliberação desta, solicitar, em qualquer fase da investigação, ao juízo criminal competente medida cautelar necessária, quando se verificar a existência de indícios veementes da proveniência ilícita de bens.

Ocorre que, se por um lado amplos foram os poderes conferidos, por outro, o constituinte determinou que tais prerrogativas não são irrestritas e indiscri-

minadas a quaisquer fatos, mas sim àqueles fatos determinados que levaram à abertura da CPI. Isto por uma necessidade funcional, o que não implica que não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, conforme destacado no Habeas Corpus nº 71.039 (Brasil, 1996).

Trata-se de requisito que fornece fundamentos claros à atuação parlamentar, legitima os amplos poderes conferidos e proporciona um controle social e político adequado à atividade investigativa.

Portanto, o fato determinado, nesse contexto, revela duas dimensões: tanto a de limite formal de constituição das CPIS quanto a de exigência de demonstração de vinculação com a finalidade das investigações (Schier, 2002).

Em outras palavras, a descrição dos fatos conforma os limites da atuação parlamentar e determina que as atividades a serem desenvolvidas estejam vinculadas aos fins que justificaram a abertura da CPI.

Quanto a esse ponto, merecem ser mencionados, ainda, apontamentos feitos no Parecer nº 233/2021, produzido pela Advocacia do Senado Federal. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria-Geral da Mesa acerca da possibilidade de reunião de requerimentos para instalação de CPI conjunta, considerando a relação entre os fatos que lhes são objeto, quais sejam, ações e omissões de agentes públicos no contexto da pandemia de COVID-19. Em resposta à consulta, opinou-se pela possibilidade de apuração conjunta quando houver identidade de fatos determinados e estes guardarem conexão ou continência.

Feita tal contextualização, ao que mais interessa ao presente trabalho, conforme o referido parecer, a categoria de fato determinado comporta dois aspectos: tanto o da competência material da investigação parlamentar (quais fatos podem ser objeto de apuração pelas CPIS) quanto o da definição do objeto a ser investigado no universo (mais amplo) da competência material (Brasil, 2021).

Quanto à matéria, em tese, são investigáveis todos os fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle ou de fiscalização por parte do Poder Legislativo. Quanto ao objeto, em concreto, são investigáveis os fatos que possam ser claramente definidos em sua extensão para viabilizar o trabalho de investigação da comissão sem risco de ineficácia ou de arbitrariedades. (Brasil, 2021).

Assim, quando da abertura da CPI, os fatos devem estar suficientemente delimitados para que seja possível identificar tanto o objeto quanto a finalidade das investigações. Pondera-se, porém, que deve haver uma necessária flexibilidade

na definição dos fatos investigáveis pela CPI, justamente por se reconhecer que tais fatos podem ser múltiplos e amplos, bem como por se admitir que possam ser descobertos, em razão dos desdobramentos das atividades investigativas, fatos conexos ao principal, mas que permanecem no escopo da CPI.

Nesse mesmo sentido, apesar de não constituírem objetos de uma CPI fatos abstratos ou situações indefinidas, isto “não quer dizer que este fato já tem que estar com todas as suas sutilezas determinadas”, sendo necessária a “existência de indícios, com certa densidade, de uma irregularidade” (Riani, 1999, p. 338).

Por outro lado, o fato determinado “não poderá possuir uma amplitude muito larga em vista de que a investigação esbarrará no limite temporal de funcionamento da comissão e colocará, por isso, em risco, a própria eficácia de sua atuação”. (Schier, 2002, p. 149).

De igual modo, a instauração de CPI “poderá referir-se a diversos fatos, desde que encadeados uns aos outros de modo que a elucidação de um, ou de alguns, dependa da apuração de outros” (Dutra, 2020, p. 101).

Quanto a tal ponto, relevante mencionar caso concreto apreciado pela Presidência do Senado Federal no ano de 2014, no qual a senadora Gleisi Hoffmann apresentou a *Questão de Ordem*² nº 03/2014, impugnando a criação da CPI da Petrobras. Alegou-se, em linhas gerais, a ausência de conexão entre os fatos determinados previstos no Requerimento de criação da mencionada CPI, sustentando-se que o único ponto em comum entre tais fatos seria a circunstância de todos se referirem à Petrobras (Brasil, 2014a).

Em contradição à questão de ordem, o senador Aloysio Nunes Ferreira argumentou que os quatro fatos objeto da CPI se encadeiam em um único objeto, que é a análise de fatos que estariam ocorrendo à época e que seriam lesivos à empresa Petrobras. Trata-se do entendimento que prevaleceu, tanto no âmbito do Poder Legislativo (mediante decisão da Presidência e parecer da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ – aprovando a referida decisão), quanto no âmbito judicial, em decorrência do deferimento de medida cautelar no Mandado de Segurança nº 32.885, em decisão monocrática proferida pela ministra Rosa Weber (Brasil, 2014b).

2 Questões de Ordem representam dúvidas suscitadas por parlamentares a respeito da interpretação ou aplicação do Regimento Interno da Casa Legislativa (Nascimento; Sobreira; Nakamura, 2025).

Esse exemplo concreto reforça a compreensão de que as CPIS podem debruçar-se sobre múltiplos fatos determinados, desde que guardem relação entre si.

Delineados tais contornos, passa-se à análise das definições que vêm sendo atribuídas à categoria jurídica de fato determinado, seja no plano doutrinário, seja no plano normativo, para que, no tópico subsequente, seja realizada breve análise do histórico de fatos determinados que motivaram a abertura de CPIS nas Casas Legislativas federais.

Quanto à definição de fato determinado, não se pode descuidar tratar-se de um conceito jurídico indeterminado, e, conseqüentemente, sua conceituação precisa é um desafio (Schier, 2002).

Com efeito no plano doutrinário, diversas são as concepções desenvolvidas de fato determinado, as quais remetem às principais características de tal conceito, conforme mapeadas por Schier (2002, p. 14):

- (1) fato determinado como o fato certo;
- (2) fato determinado como aquele que deve ser objetivo;
- (3) fato determinado pode ser aquele determinável;
- (4) fato determinado como aquele que não é incerto, não é geral, não é vago, não é subjetivo, não é indefinido, não é difuso, não é indeterminado (conceitos pela negação);
- (5) fato determinado como qualquer fato relevante, preciso e suficiente;
- (6) fato determinado como o fato delimitado;
- (7) fato determinado como o fato concreto e individual, ainda que múltiplo;
- (8) fato determinado como todo aquele que pode ser objeto de legislação, de deliberação, de controle e de fiscalização por parte de quaisquer órgãos do Poder Legislativo federal, estadual ou municipal;
- (9) fato determinado significando simplesmente que o objeto da investigação não poderá ser um fato qualquer.

Aponta Schier (2002), ainda, que não é possível estabelecer uma definição apriorística de fato determinado. Desse modo, muitas vezes torna-se necessário recorrer a remissões e a exemplos, úteis para a análise, especialmente, daquelas hipóteses que não se encontram nem na margem de certeza positiva nem negativa do que tal categoria jurídica comporta (Schier, 2002, p. 162):

É certo que haverá a margem das certezas positivas, daqueles fatos que, indubitavelmente, poderão ser considerados determinados. Haverá, igualmente, a margem das certezas negativas. Mas haverá, igualmente, entre essas duas zonas de certeza, aquele núcleo cinzento, que demandará do intérprete maior cautela. Aqui, nestes casos, há um campo não de certeza mas, sim, de insegurança. É onde os mecanismos de controle e de racionalização da decisão têm que adentrar com maior intensidade. Na zona cinzenta, é que se demandará uma exposição e descrição mais circunstanciada do fato, que se deverá apontar a sua conexão com o escopo legislativo, fiscalizatório ou representativo.

A título de exemplo, o autor aponta como dentro da margem de certeza positiva uma CPI voltada a investigar fatos como a emissão ilegal de certos títulos públicos por dada entidade da federação e em certas condições; ou, por exemplo, CPI voltada a investigar irregularidades na concessão de um específico privilégio a determinada empresa em detrimento de outras (Schier, 2002). Nesses casos, evidencia-se nitidamente o objeto da investigação e suas delimitações temporal e material.

Por outro lado, há hipóteses localizadas na margem de certeza negativa, como, por exemplo, a instalação de CPI para investigar os motivos da inflação ou da corrupção no país (Schier, 2002). Nota-se, nesses casos, que a excessiva amplitude do recorte eleito impossibilita a realização das investigações, uma vez que os fatos investigados decorrem de uma multiplicidade de fatores, não sendo possível estabelecer nitidamente nexos de causalidade precisos a guiar as apurações.

Para as hipóteses, porém, que se encontram na chamada zona cinzenta, exige-se demonstração circunstanciada da conexão dos fatos a serem investigados e funções legislativas do Parlamento. Assim, a adequada delimitação do fato e de sua qualificação jurídica objetivam viabilizar justamente o controle da decisão parlamentar (Schier, 2002, p. 142):

É estreme de dúvidas que para se tornar possível o controle da decisão parlamentar faz-se necessária a devida e adequada exposição dos motivos, ou seja, das causas fáticas e jurídicas, que autorizarão a investigação. De modo que, no pedido de abertura de CPI, deva aparecer a exata delimitação do fato (qual, quando, onde, quem, porque, como...), sua eventual qualificação jurídica (quando se tratar de fato

que possa substanciar fato jurídico – contrato tal, convênio xis, ilegalidade ípsilon, irregularidade diante da lei ômega etc.), sua conexão com a atribuição legislativa atribuída ao Parlamento pelo artigo 22, V, por exemplo, da Carta Magna, ou atribuição fiscalizatória do art. 49, X, e assim por diante.

Dutra (2020, p.100) também traz relevante conceituação à categoria de fato determinado. Para tanto, valeu-se do significado do substantivo “fato” e do adjetivo “determinado” no vernáculo, conforme raciocínio por ele descrito:

Quanto ao seu significado no vernáculo, o substantivo “fato”, segundo Houaiss, possui os seguintes acepções: 1 – ação ou coisa que se considera feita, ocorrida ou em processo de realização; 2 – aquilo que acontece por causas naturais ou não, dependentes ou independentes da vontade humana; ocorrência, sucesso; 3 – ação consistente em algo; 4 – algo cuja existência pode ser constatada de modo indiscutível; 4.1 informação apresentada como baseada numa realidade objetiva. Já o adjetivo “determinado”, segundo o ilustre filólogo, tem as seguintes acepções: 1 – que se determinou; 2 – bem resolvido; decidido; 3 – previamente estipulado; estabelecido; 4 – que não hesita; ousado, resoluto; 5 – Regionalismo: Portugal (dial.) expedito, diligente.

A partir desses elementos, conceituou fato determinado como um “um acontecimento pretérito, decorrente ou não da vontade humana, cuja existência pode ser constatada de modo indiscutível” (Dutra, 2020, p. 100). Acrescentou a esse conceito que o fato determinado exerce três relevantes funções: (1) de pré-requisito à Constituição da CPI; (2) de limite ao exercício da investigação; e (3) de garantia de resguardo a direitos individuais.

Em síntese, apesar da multiplicidade de definições, é possível notar, em linhas gerais, que as características comumente enunciadas remontam à necessidade de se dotar as investigações de objetividade, concretude, relevância pública e de limites claros de atuação.

Adotando-se as contribuições de ambos os autores, as características enunciadas permitem uma análise em dois planos: primeiramente, uma aproximação à noção de fato determinado, delimitando-se suas margens de certeza positivas e negativas; em um segundo momento, a identificação, no requerimento de abertura da CPI, da exata delimitação das circunstâncias (de local, tempo, causas e atores

envolvidos) do fato determinado, de sua eventual qualificação jurídica e de sua conexão com a atividade legislativa, para fins de aclarar as hipóteses compreendidas na zona cinzenta e confirmar as hipóteses localizadas nas margens de certeza.

Tais premissas serão retomadas no tópico subsequente, no qual se buscará correlacionar os fatos investigados pelas CPIs instauradas no Parlamento federal, nos últimos anos, com as competências constitucionais atribuídas ao Poder Legislativo. Porém, antes, cumpre tecer breves considerações sobre o conceito normativo de fato determinado.

Quanto a esse ponto, é certo que a Lei nº 1.579/1952 não conceituou a categoria, sendo apenas possível extrair da leitura do art. 5º, § 1º, da lei que é admitida a diversidade de fatos investigados por uma única comissão. Isto porque, conforme o mencionado dispositivo, se “forem diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.”

No plano regimental, deve-se mencionar que o RISF tampouco fornece um conceito regimental de fato determinado, dispondo, em seu art. 146, apenas que não serão admitidas Comissões Parlamentares de Inquérito sobre matérias pertinentes à Câmara dos Deputados, às atribuições do Poder Judiciário e aos estados, conforme anteriormente mencionado.

No entanto, o art. 35, §1º, do RICD traz importante definição do conceito. Nos termos da referida disposição regimental, considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país e que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão.

Tal dispositivo regimental fornece balizas interpretativas relevantes acerca da definição de fato determinado, ao destacar (1) a necessidade de relevante interesse público das investigações e (2) a devida caracterização dos fatos objeto de investigação.

O primeiro aspecto a ser considerado afasta do escopo das CPIs a investigação de atos privados, sem repercussão no interesse público, isso porque, conforme leciona Barroso (2000, p.5), “constitui pressuposto do cabimento da instauração de CPI que haja algum ente estatal envolvido, sobre o qual o Poder Legislativo exerça fiscalização ou controle”.

O segundo aspecto se alinha à compreensão doutrinária anteriormente trazida de que a adequada delimitação do fato objetiva justamente assegurar

o controle da decisão parlamentar e sua compatibilidade com a esfera de atribuições legislativas.

Nesse sentido, essa adequada delimitação dos fatos determinados já foi objeto de diversas questões de ordem. A título de exemplo, quando da criação da CPMI dos Correios, no ano de 2005, o deputado João Leão (PL-BA) apresentou questão de ordem contra o estabelecimento da CPMI, sob o argumento de que ela teria caráter “genérico e indeterminado”.

A referida comissão havia sido instaurada para investigar as causas e consequências de denúncias de atos delituosos praticados por agentes públicos nos Correios – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos. No entanto, conforme argumentou o parlamentar, o requerimento de abertura da comissão teria pretendido estender a apuração de condutas irregulares a outras empresas estatais, mediante a utilização de expressões genéricas (Brasil, 2005).

Em contradição, o senador Arthur Virgílio sustentou que a mencionada comissão se restringiria a investigar a atuação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, razão pela qual os argumentos elencados não mereciam prosperar (Brasil, 2005).

O presidente da Mesa do Congresso à época, senador Renan Calheiros, rejeitou tal argumento em decisão posteriormente confirmada pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Prevaleceu, portanto, o entendimento de que teria havido adequada delimitação dos fatos, justamente pelo fato de a investigação ter-se limitado a somente uma empresa pública.

Relevante mencionar, ainda, a Questão de Ordem nº 157/2007, apresentada pelo deputado federal Onyx Lorenzoni, por intermédio da qual se questionou a existência de fato determinado no Requerimento de Instituição de CPI nº 6, de 2007, em que se requereu a instalação de CPI para investigar as circunstâncias e as consequências decorrentes do processo de autorização, por parte da Anatel, referente à reestruturação societária e transferência de controle de outorgas envolvendo as empresas da TVA e a empresa Telesp (Brasil, 2007).

Conforme argumentado pelo parlamentar, não bastaria a simples citação de determinado fato, sendo necessário se apontar indício de fatos ou atos que fossem ilícitos ou irregulares e que revelassem uma necessidade pública específica de atuação da CPI (Brasil, 2007). Tal questão de ordem foi acatada pela presidência da Câmara dos Deputados, quando da análise do requerimento de criação da mencionada CPI. Rejeitou, assim, a sua abertura, justamente em

razão da não identificação de fato determinado devidamente caracterizado no requerimento.

Prevaleceu o entendimento, portanto, de que não basta a descrição de fatos; estes devem possuir pertinência investigativa.

Importa esclarecer, por fim, uma última ressalva que também traz implicações à definição da categoria de fato determinado. Cuida-se da ausência de óbices a que as CPIS investiguem fatos potencialmente sob julgamento ou investigação processual. Isso porque “a finalidade e consequências dessas esferas de atuação são absolutamente diversas” (Schier, 2002, p. 78 e 79).

Trata-se de relevante ressalva, na medida em que a atuação parlamentar nessa seara não implicará violação ao princípio das separações de poderes, justamente porque a atuação legislativa é autônoma e possui finalidades diversas, não substituindo ou implicando interferência ao exercício da função jurisdicional. Ao mesmo tempo, os elementos apurados poderão ser compartilhados com outros órgãos investigativos, em caráter complementar.

À luz de todas as discussões trazidas, é possível extrair algumas conclusões preliminares acerca da categoria jurídica de fato determinado:

(1) Os fatos determinados delimitam os objetos, em concreto, abrangidos pela competência material das CPIS, e que revelam uma necessidade pública de sua investigação;

(2) Representam acontecimentos de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, devidamente caracterizados;

(3) Na condição de conceitos jurídicos indeterminados, o enquadramento de fatos como determinados comporta margens de certeza positiva e negativa de análise, e, nas hipóteses tidas como limítrofes, impõe-se um ônus argumentativo maior da demonstração da conexão dos fatos com as funções constitucionais desempenhadas pelo Parlamento.

Feitas tais considerações, passa-se, a seguir, a uma análise empírica das CPIS instaladas no plano federal, nos últimos anos, a fim de se verificarem, na prática, os contornos que vêm sendo conferidos à competência material e aos fatos investigados pelas referidas comissões.

4. Análise empírica das CPIS instaladas no plano federal (2019-2024), à luz das categorias analíticas de competência material e fato determinado.

A partir das considerações teóricas desenvolvidas nos tópicos anteriores, passa-se a à análise das CPIS instaladas no plano federal, a fim de que possam ser extraídas conclusões acerca da conformação que vem sendo conferida, na prática, à categoria dos fatos determinados autorizadores da abertura de uma CPI.

Para tanto, foi eleito um recorte temporal que abrange os anos de 2019 a 2024. Trata-se de período que abrange a última legislatura finalizada das Casas Legislativas, bem como os dois primeiros anos da legislatura atual, período este que, por ser recente, confere atualidade aos achados, refletindo as práticas contemporâneas sobre a matéria. Ao mesmo tempo, foram consideradas não apenas as CPIS instaladas isoladamente por cada uma das Casas do Parlamento (Senado Federal e Câmara dos Deputados), mas também mediante atuação conjunta de ambas as Casas, conferindo-se abrangência aos dados coletados.

Os quadros a seguir sintetizam os fatos determinados sobre os quais recaíram as investigações parlamentares do Congresso Nacional (CPMIS), do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, considerado o recorte temporal eleito (atos de criação das CPIS compreendidos entre os anos de 2019 e 2024), cujas informações foram extraídas dos sítios eletrônicos do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional³.

Feitas tais observações, passa-se à descrição e discussão dos dados levantados.

3 As informações apresentadas foram extraídas dos sítios eletrônicos:

a) da Câmara dos Deputados, mediante acesso às páginas relativas às CPIS instaladas por legislatura (disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>). Na sequência, foram identificadas as CPIS que atendiam ao recorte temporal eleito, e, a partir de *link* que direcionava diretamente à página de cada uma das comissões, procedeu-se à análise do campo “Atribuições” de cada CPI, o qual, por sua vez, direcionava ao ato de criação de cada comissão.

b) do Senado Federal, mediante consulta inicial à página “Pesquisa de Comissões” (disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/pesquisar/#q=>), utilizando-se o filtro “CPIS” e verificando-se se a data de instalação das CPIS e CPMIS estavam abrangidas pelo recorte temporal eleito. Em seguida, foi feito o acesso à página de cada uma das CPIS e CPMIS identificadas, conforme *link* disponibilizado na própria ferramenta de pesquisa. Na barra lateral intitulada “Sobre a Comissão” foi analisado especificamente o campo “Finalidade”, a fim de se extrair quais os fatos eram investigados por cada CPI ou CPMI.

4.1 CPMIs criadas pela Congresso Nacional e instaladas entre 2019 e 2024

Relativamente às CPMIs mapeadas na análise, foi possível constatar que os fatos determinados, objeto de investigação das duas comissões abrangidas pelo recorte temporal eleito, foram múltiplos e estavam correlacionados com um espectro variado de atribuições conferidas ao Congresso Nacional.

Dentre as competências parlamentares exercidas, foram identificadas as de zelar pelas instituições democráticas, fiscalizar atos do Poder Executivo, dispor sobre matéria penal e proteção à infância e juventude, dentre outros aspectos.

A seguir é possível verificar sobre quais fatos determinados recaíram as investigações:

Quadro 1 – CPMIs criadas pelo Congresso Nacional e instaladas entre 2019 e 2024

Ano de criação da CPI	Identificação da Comissão	Fatos determinados investigados	Competências materiais do Parlamento relacionadas aos fatos apurados
2019	CPMI DAS FAKE NEWS	Investigar os ataques cibernéticos que atentam contra a democracia e o debate público; a utilização de perfis falsos para influenciar os resultados das eleições 2018; a prática de <i>cyberbullying</i> sobre os usuários mais vulneráveis da rede de computadores, bem como sobre agentes públicos; e o aliciamento e orientação de crianças para o cometimento de crimes de ódio e suicídio.	Art. 58, §3º Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 22, I e IV c/c art. 24, XV, CF
2023	CPMI DOS ATOS DE 8 DE JANEIRO DE 2023	Investigar os atos de ação e omissão ocorridos em 8 de janeiro de 2023, nas sedes dos Três Poderes da República, em Brasília.	Art. 49, X, CF Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 23, I, c/c art. 24, VII, CF

Fonte: Elaboração própria.

4.2 CPIS criadas pelo Senado Federal e instaladas entre 2019 e 2024

No tocante às CPIS no âmbito do Senado Federal, foram identificadas, no período objeto de análise, oito comissões criadas e efetivamente instaladas.

Tais comissões versaram sobre diferentes matérias de competência do Parlamento, dentre as quais a reparação do dano ambiental, responsabilidade civil, direito aeronáutico, saúde pública, jogos de azar, proteção ao consumidor, dentre outras.

Igualmente, os fatos determinados investigados foram, em regra, múltiplos e abrangentes, conforme é possível visualizar no quadro a seguir:

Quadro 2 – CPIS criadas pelo Senado Federal e instaladas entre 2019 e 2024

Ano de criação da CPI	Identificação da Comissão	Fatos determinados investigados	Competências materiais do Parlamento relacionadas aos fatos apurados
2019	CPI DAS QUEIMADAS E DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL	Investigar as causas da ampliação dos índices do desmatamento na Amazônia Legal no período entre 1º de janeiro de 2018 e 27 de agosto de 2019, assim como o aumento dos índices de queimadas na Amazônia Legal nesse período e, ainda, sobre questões relacionadas ao Fundo Amazônia, organizações não governamentais – (ONGs) – e organizações da sociedade civil de interesse público – (Oscips).	Art. 49, X, CF Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 23, VI, VII, c/c art. 24, VI, CF
2019	CPI DE BRUMADINHO	Apurar as causas do rompimento da barragem na Mina Córrego do Feijão, da empresa de mineração Vale, em Brumadinho e outras barragens.	Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 23, III, VI, VII, c/c art. 24, VI e VIII, CF

2019	CPI SOBRE A SITUAÇÃO DAS VÍTIMAS E FAMILIARES DO ACIDENTE DA CHAPECOENSE	Apurar a situação dos familiares das vítimas da queda do avião que transportava os jogadores, comissão técnica e diretoria da Associação Chapecoense de Futebol assim como os familiares dos jornalistas e convidados que perderam suas vidas e, também, investigar e identificar o motivo pelos quais os familiares ainda não terem recebido suas devidas indenizações.	Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 22, I, CF
2021	CPI DA PANDEMIA	Apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados; e as possíveis irregularidades em contratos, fraudes em licitações, superfaturamentos, desvio de recursos públicos, assinatura de contratos com empresas de fachada para prestação de serviços genéricos ou fictícios, entre outros ilícitos, se valendo para isso de recursos originados da União Federal, bem como outras ações ou omissões cometidas por administradores públicos federais, estaduais e municipais, no trato com a coisa pública, durante a vigência da calamidade originada pela Pandemia do Coronavírus “SARS-CoV-2”, limitado apenas quanto à fiscalização dos recursos da União repassados aos demais entes federados para as ações de prevenção e combate à Pandemia da Covid-19, e excluindo as matérias de competência constitucional atribuídas aos estados, Distrito Federal e municípios.	Art. 49, X, CF Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 23, II, c/c art. XII, CF

2023	CPI DA BRASKEM	Investigar os efeitos da responsabilidade jurídica socioambiental da empresa Braskem S.A, decorrente do caso Pinheiro/Braskem, em Maceió, Alagoas.	Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 23, VI, VII, c/c art. 24, VI e VIII, CF
2023	CPI DAS ONGS	Investigar a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para ONGs e OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior, a partir do ano de 2002 até a data de 1º de janeiro de 2023, a concentração desses recursos em atividades-meio, de forma a descumprir os objetivos para os quais esses recursos foram destinados originalmente, o desvirtuamento dos objetivos da ação dessas entidades, operando inclusive contra interesses nacionais, casos de abuso de poder, com intromissão dessas entidades em funções institucionais do poder público e a aquisição, a qualquer título, de terras por essas entidades.	Art. 49, X, CF Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 23, I, CF
2024	CPI DAS BETS	Investigar a crescente influência dos jogos virtuais de apostas <i>online</i> no orçamento das famílias brasileiras, além da possível associação com organizações criminosas envolvidas em práticas de lavagem de dinheiro, bem como o uso de influenciadores digitais na promoção e divulgação dessas atividades.	Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 22, I XX e XXIX, c/c art. 24, VIII, CF
2024	CPI DA MANIPULAÇÃO DE JOGOS E APOSTAS ESPORTIVAS	Apurar fatos relacionados às denúncias e suspeitas de manipulação de resultados no futebol brasileiro, envolvendo jogadores, dirigentes e empresas de apostas.	Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 22, I e XX c/c art. 24, VIII, CF

Fonte: Elaboração própria.

4.3 CPIS criadas pela Câmara dos Deputados e instaladas entre 2019 e 2024

Por fim, com relação às CPIS criadas e instaladas pela Câmara dos Deputados, foram mapeadas sete comissões.

Foram constatados múltiplos fatos determinados investigados, relacionados a variadas atribuições do Parlamento, dentre as quais matérias atinentes ao direito ambiental, empresarial, agrário, e à proteção aos consumidores.

Acrescenta-se que, à luz do conceito de fato determinado regimentalmente previsto pelo RICD, foi possível constatar, nos fatos apurados pelas mencionadas comissões, relevantes interesses para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social, conforme é possível visualizar a seguir:

Quadro 3 – CPIS criadas pela Câmara dos Deputados e instaladas entre 2019 e 2024

Ano de criação da CPI	Identificação da Comissão	Fatos determinados investigados	Competências materiais do Parlamento relacionadas aos fatos apurados
2019	CPI DAS PRÁTICAS ILÍCITAS NO ÂMBITO DO BNDES	Investigar a prática de atos ilícitos e irregulares, no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ocorridos entre os anos de 2003 e 2015, relacionados à internacionalização de empresas brasileiras.	Art. 49, X, CF Art. 48, XIII, CF Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 23, I, CF
2019	CPI DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM DE BRUMADINHO	Investigar as causas do rompimento da barragem de mineração Mina Córrego do Feijão, da empresa Vale S.A., situada no município de Brumadinho, no Estado de Minas Gerais, ocorrido em 25 de janeiro de 2019, bem como apurar responsabilidades por esse sinistro e avaliar formas de minorar os riscos da ocorrência de novos acidentes.	Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 23, III, VI, VII, c/c art. 24, VI e VIII, CF

2019	CPI DO DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO NORDESTE	Investigar as origens das manchas de óleo que se espalham pelo litoral do Nordeste, bem como avaliar as medidas que estão sendo tomadas pelos órgãos competentes, apurar responsabilidades pelo vazamento e propor ações que mitiguem ou cessem os atuais danos e a ocorrência de novos acidentes.	Art. 49, X, CF Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 23, VI, VII, c/c art. 24, VI e VIII, CF
2023	CPI DAS AMERICANAS	Investigar as inconsistências da ordem de 20 bilhões de reais detectadas em lançamentos contábeis da empresa Americanas S.A, realizados no exercício de 2022 e em exercícios anteriores.	Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 22, I
2023	CPI DA MANIPULAÇÃO DE RESULTADO EM PARTIDAS DE FUTEBOL	Investigar esquemas de manipulação de resultados em partidas de futebol profissional no Brasil.	Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 22, I e XX, CF
2023	CPI DAS PIRÂMIDES FINANCEIRAS	Investigar indícios de operações fraudulentas sofisticadas na gestão de diversas empresas de serviços financeiros que prometem gerar patrimônio por meio de gestão de criptomoedas, com divulgação de informações falsas sobre projetos ou serviços e promessa de rentabilidade anormalmente alta ou garantida e inexistência de taxas, mas constituindo-se em sistema de remuneração alimentado pela entrada de novos participantes, o qual tem trazido prejuízos vultosos aos investidores, entre os anos de 2019 e 2022.	Art. 48, XIII, CF Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 22, I, c/c art. 24, VIII, CF
2023	CPI DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA (MST)	Investigar a atuação do grupo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), do seu real propósito, assim como dos seus financiadores.	Art. 48, <i>caput</i> c/c art. 22, I c/c art. 184, CF

Fonte: Elaboração própria.

Em uma análise conjunta dos dados obtidos, é possível constatar que, por vezes, houve instalação de comissões em ambas as Casas Legislativas com coincidência ao menos parcial dos fatos investigados, como, a título de exemplo, as CPIS de Brumadinho e relativas à manipulação em jogos esportivos.

Feitos tais apontamentos, enumeram-se, em síntese, como características gerais das comissões analisadas:

(1) a multiplicidade de fatos investigados em uma mesma comissão, em regra de caráter nacional ou impacto regional considerável, tendo-se como exemplos representativos, as CPIS da Pandemia, das Queimadas e a CPMI das *Fake News*, as quais se debruçaram fatos de naturezas distintas, relacionados a um mesmo objeto geral;

(2) a abrangência dos recortes de investigação eleitos, tendo-se como exemplos representativos a CPI das ONGS e do BNDES, ao investigarem fatos ocorridos em extenso lapso temporal.

(3) a caracterização de relevante interesse público nas investigações propostas, tendo-se como exemplos representativos as CPIS de Brumadinho instaladas em ambas as Casas Legislativas, para investigar tragédia ambiental de grande repercussão social, econômica e ambiental;

(4) o exercício de variadas competências materiais das Casas Legislativas, em investigações sobre temáticas as mais diversas, como as de direito ambiental, sanitário, cibernético, administrativo, penal, esportivo, entre outros;

Constatou-se, ainda, por vezes a atuação investigativa de ambas as Casas Legislativas sobre temáticas convergentes, não apenas mediante a abertura de CPMIS, mas também pela instalação de CPIS autônomas sobre temas semelhantes, o que revela esforços complementares entre as Casas na elucidação de fatos caros à sociedade.

As observações feitas levam à conclusão de que a exigência constitucional de investigação de fatos determinados pelas CPIS revela-se, na prática, como parâmetro de racionalidade e controle da atividade investigativa, permitindo que as investigações parlamentares concentrem seus esforços em temas de maior relevância social, ainda que múltiplos e abrangentes (conforme verificado nos casos analisados), ao mesmo tempo que previne investigações meramente exploratórias e sem escopo definido.

Conclusão

O presente artigo objetivou, à luz do estudo de textos normativos, de entendimentos doutrinários, jurisprudenciais e da análise de casos concretos, traçar um panorama dos contornos que vêm sendo conferidos à competência material das CPIS e à categoria de fato determinado.

Observou-se, com fundamento na literatura consultada, que a limitação de competência das CPIS impõe que as suas investigações estejam inseridas nas atribuições do Poder Legislativo, as quais abrangem as matérias de competência da União, seja na esfera das competências legislativas, seja na esfera das competências de cunho administrativo. De igual modo, tal limitação de competências encontra limites no princípio da separação de poderes, no pacto federativo e na persecução do interesse público.

Relativamente à categoria de fato determinado, verificou-se tratar-se daqueles objetos, em concreto, abrangidos pela competência material das CPIS, e que revelam uma necessidade pública de sua elucidação. Representam, ainda, acontecimentos de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, devidamente caracterizados.

Ressalva-se, porém, que, na condição de conceitos jurídicos indeterminados, o enquadramento de fatos como determinados comporta margens de certeza positiva e negativa de análise, e, nas hipóteses tidas como limítrofes, impõe-se um ônus argumentativo maior da demonstração da conexão dos fatos com as funções constitucionais desempenhadas pelo Parlamento.

A partir da análise dos fatos determinados pelas CPIS instaladas no plano federal, nos últimos anos, foi possível traçar, como características gerais das comissões analisadas, a multiplicidade de fatos investigados na comissão, em regra de caráter nacional ou impacto regional; a considerável abrangência dos recortes de investigação; a caracterização de relevante interesse público nas investigações propostas; e o exercício de variadas competências materiais das Casas Legislativas.

Em síntese, diante de todas as considerações trazidas, é possível concluir que a delimitação da atuação das comissões à investigação de fatos determinados, circunscritos à esfera de competência material das CPIS, revela-se mecanismo de limite à atuação estatal, de preservação da separação de poderes e do pacto

federativo, bem como parâmetro de racionalidade e controle das atividades investigativas.

As CPIS, nesse cenário, ao cumprirem adequadamente seu papel instrumental, fortalecem o exercício da função típica do Parlamento de não somente de investigar fatos de interesse público, mas de tornar a legislação produzida pelo Parlamento responsiva aos principais desafios enfrentados pela sociedade brasileira.

Referências

- BARBOSA, Marcos Alves. Comissões Parlamentares de Inquérito. Sua essência e importância no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Jurídica Luso-brasileira*, Ano 1 (2015), nº 2, 1267-1357.
- BARROSO, Luiz Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: Política, Direito e Devido Processo Legal. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 2, n. 15, ago. 2000.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Questão de Ordem n. 157, de 28 ago. 2007. 53ª Legislatura. Autor: Onyx Lorenzoni (DEM-RS), 2007.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Diário do Congresso Nacional*, n. 4, Sessão de 25 maio 2005. Publicado em 26 maio 2005, p. 663-667.
- BRASIL. Senado Federal. *Diário do Senado Federal*, n. 40, Sessão de 1 abr. 2014. Publicado em 2 abr. 2014. p. 117-119.
- BRASIL. Senado Federal. Advocacia do Senado Federal. Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos. *Parecer nº 233/2021 – ADVOSF*, de 13 de abril de 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, julgado em 07 abr. 1994, *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 06 dez. 1996, p. 48708. Ementário, v. 1853-02, p. 278.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 79.441, Relator: Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 24 nov. 1999, *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 6 out. 2000. p. 81. Ementa: RTJ, v. 175, n. 3, p. 1006.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 24.831, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 22 jun. 2005, *Diário da Justiça*,

- Brasília, DF, 4 ago. 2006. p. 26. Ementário vol. 2240-02, p. 231. Revista Trimestral de Jurisprudência, vol. 200-03, p. 1121.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 32.885 MC, Distrito Federal. Relatora: Min. Rosa Weber. Julgado em 23 abr. 2014. Publicado em 28 abr. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 33.751. Voto do redator para o acórdão Min. Edson Fachin. Primeira Turma, julgado em 15 dez. 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 31 mar. 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 37.760 MC-Ref, Relator: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 14 abr. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*: DJE n. 158, divulgado em 6 ago. 2021, publicado em 9 ago. 2021.
- DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. O requisito constitucional do fato determinado para o fim de criação de comissões parlamentares de inquérito. *Revista da Advocacia do Poder Legislativo*. v. 1, jan./dez. 2020.
- NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (org.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025.
- RIANI, Frederico Augusto D'Ávila. Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, n. 27, p. 335-365, dez./mar. 1999/2000.
- SCHIER, Paulo Ricardo. *Comissões parlamentares de inquérito e o conceito de fato determinado*. 2005. 203 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

O INQUÉRITO PARLAMENTAR E O DEVER DE COMPARECIMENTO PARA DEPOR: AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO PODEM APLICAR MULTA À TESTEMUNHA FALTOSA?

*Marcelo Cheli de Lima*¹

Introdução

O escopo deste artigo consiste em investigar a comissão prevista no § 3º do art. 58 da Constituição Federal – a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)

1 Advogado do Senado Federal, Advogado na Cheli – Advocacia, mestre em direito econômico e financeiro pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco (FD-USP), pós-graduado em direito e economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pós-graduado em direito tributário e aduaneiro pela PUC-MG, pós-graduado em direito e processo previdenciário pelo Damásio Educacional, pós-graduado em direito público com ênfase em direito administrativo pela PUC-MG, pós-graduado em atuação perante o Supremo Tribunal Federal pela Escola Brasileira de Atuação em Tribunais Superiores, membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador (Idasan), presidente da comissão de direito administrativo, econômico e financeiro da OAB/SP, subseção de Sumaré.

–, com especial atenção aos poderes de que ela se reveste. Busca-se responder à seguinte indagação: os poderes conferidos à Comissão Parlamentar de Inquérito autorizam-na a impor penalidade pecuniária à testemunha que faltar à sessão designada para sua oitiva?

A resposta à questão passa pela revisão da doutrina geral e especializada e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), combinando a argumentação jurídica de tais fontes para chegar à conclusão, pois se desconhece, na história, exemplo concreto de aplicação de multa por Comissão Parlamentar de Inquérito.

Ainda, cumpre ressaltar que o presente estudo acerca dos poderes de investigação das CPIS apresenta aplicação prática, porquanto versa sobre temática sobremodo relevante para o dia a dia dos agentes públicos – parlamentares, advogados, procuradores, consultores, entre outros – que, de algum modo, exercem seu mister no âmbito da respectiva Casa legislativa e desempenham uma das mais nobres funções: laborar com as CPIS.

Para responder à pergunta de pesquisa formulada, a primeira seção abrigará noções propedêuticas acerca do instituto, *v.g.*, requisitos de instauração, o inquérito parlamentar como um direito de oposição (minorias parlamentares), os respectivos poderes e elucubração sobre como o Poder Judiciário, notadamente a Suprema Corte, está contribuindo para debilitar as prerrogativas das Comissões Parlamentares de Inquérito.

A segunda seção dedica-se à compreensão do poder da CPI para inquirir testemunhas, sob compromisso; nesse item, será apresentado o conceito e a previsão legal da prova testemunhal, os encargos legais atribuídos às testemunhas, sua forma de intimação ou notificação, bem como as consequências de sua ausência injustificada na reunião designada para sua oitiva.

A derradeira seção responde à questão principal do presente estudo, expondo todas as razões jurídicas que importaram na formação da respectiva posição adotada (amplos poderes de instrução processual penal das CPIS, princípio da reserva de jurisdição, colegialidade etc.).

1. Comissões Parlamentares de Inquérito na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 outorgou ao Congresso Nacional, bem como a suas respectivas Casas (Senado Federal e Câmara dos Deputados), a atribuição de criar comissões legislativas (permanentes e temporárias). Tais comissões são grupos compostos pelos próprios membros da respectiva Casa legislativa dotadas de funções especializadas que poderão variar desde a elaboração de estudos sobre determinados assuntos específicos até investigações de assuntos atinentes às competências do Poder Legislativo.

De acordo com a Constituição (art. 58, *caput*), as comissões legislativas serão permanentes e temporárias; as primeiras são órgãos internos e especializados da própria Casa parlamentar para examinar e emitir parecer prévio a respeito das proposições que devam ser objeto de discussão e votação do Plenário; por sua vez, as comissões temporárias – também chamadas de comissões especiais – são constituídas nos moldes do Regimento Interno da respectiva Casa, limitadas no tempo e destinadas à finalidades específicas de estudo, investigação, inquérito ou de representação social (Meirelles, 2025, p. 580-582).

Ainda, de acordo com o texto constitucional (art. 58, § 3º), Congresso Nacional e suas Casas poderão criar Comissão Parlamentar de Inquérito. Tal órgão, consoante dispõe o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), art. 74, III, é uma das subespécies da espécie denominada comissão temporária.

Conquanto a interpretação filológica do RISF leve à conclusão de que a Comissão Parlamentar de Inquérito é mera subespécie da espécie comissão temporária, não se pode olvidar que tal comissão possui características peculiares, porque, por exemplo, é a única com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de possuir outros poderes previstos nos regimentos internos das respectivas Casas parlamentares.

Deveras, acerca da mencionada particularidade da Comissão Parlamentar de Inquérito, já dissemos alhures:

Sob a égide do atual regime democrático, a CPI se revelou como o mais poderoso instrumento à disposição do Parlamento para viabilizar a sua função fiscalizadora, pois é a única comissão dotada de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (Constituição, artigo 58, § 3º), podendo, por exemplo: decretar a

transferência de sigilo (bancário, fiscal e telemático); ouvir indiciados; inquirir testemunhas sobre compromisso; etc. (Lima, 2025)

Grosso modo, a comissão supracitada apenas se aparenta com a comissão temporária no que tange à limitação temporal, pois será criada para investigar fatos determinados, de interesse do Poder Legislativo, por prazo certo.

É preciso perquirir os requisitos de instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito, bem como qual a natureza e alcance de seus poderes.

1.1 *Requisitos constitucionais de instalação*

No que tange à instalação, é a Constituição que contém os requisitos de deflagração das CPs. São eles: (i) requerimento de criação subscrito por 1/3 dos membros da respectiva Casa parlamentar; (ii) objeto de investigação determinado (ou pelo menos, determinável); e (iii) prazo certo para conclusão dos trabalhos (duração do inquérito parlamentar).

O primeiro dos requisitos – requerimento de criação subscrito por 1/3 dos membros da Casa parlamentar – evidencia que a comissão é um instrumento à disposição das minorias parlamentares, porque, regra geral, as deliberações de cada Casa do Congresso Nacional serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus respectivos membros (art. 47 da Constituição).

De forma dessemelhante ao primeiro requisito, o segundo é bastante polêmico e costuma ser objeto de questionamentos, porquanto contém conceito jurídico bastante aberto, qual seja: fato determinado. O conceito de fato determinado é objeto de polêmicas no Congresso Nacional, especialmente por se tratar de conceito aberto, portanto mais propício às subjetividades de interpretação:

A descrição do fato determinado certamente é o requisito que tem sido objeto de maiores polêmicas no Congresso Nacional, por se tratar de um conceito aberto e, por conseguinte, mais propício às subjetividades de interpretação, o que o tem levado constantemente a ser submetido à atualização jurisprudencial e doutrinária. Além disso, essa abertura conceitual o torna mais facilmente manipulável, quando assim convém para a concretização de interesses políticos circunstanciais. (Santi, 2007, p. 41)

A despeito do conceito de fato determinado ser vago, é possível defini-lo como aquele “que está caracterizado no mundo fenomênico, preciso em seu conteúdo e delimitado em sua extensão, que gera situação de irregularidade frente ao ordenamento jurídico ou anormalidade em face do interesse público” (Kimura, 2001, p. 38). Todavia, as CPIS poderão estender o âmbito de sua apuração a fatos ilícitos ou irregulares que se revelarem conexos à causa determinante de sua criação (Lima, 2025).

Alfim, o terceiro requisito é temporal, pois o inquérito parlamentar não poderá durar *ad aeternum* ou sem prazo para conclusão; com efeito, apesar de a Constituição não estabelecer qual é o prazo de funcionamento, a Lei nº 1.579/1952 dispõe que, como regra, as incumbências das comissões supracitadas terminarão com a respectiva sessão legislativa em que tiver sido instalada, salvo deliberação da respectiva Casa parlamentar, prorrogando-se os trabalhos dentro do limite da Legislatura em curso.

A criação destas comissões é um direito subjetivo das minorias parlamentares. De tal conclusão advém consequência jurídica relevante, porquanto, por se tratar de direito (subjetivo) pertencente às indigitadas minorias, é possível reivindicá-lo ao Poder Judiciário, no caso de lesão ou ameaça concreta, por força do princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, inciso xxxv).

Deveras, a doutrina há muito já previu que a criação destas comissões constitui direito das minorias parlamentares:

(...) o art. 37 não disse que somente se cria comissão de inquérito se o requerer um terço dos membros da câmara, ou das câmaras, ou que tal requerimento, assinado por um terço, é pressuposto para as deliberações, e sim que, se for requerida a criação por um terço, se criará. O requerimento, na espécie, do art. 37, é exercício de direito formativo gerador (Miranda, 1973, p. 66).

Não é apenas a doutrina, mas a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou-se no sentido de que a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito é prerrogativa das minorias parlamentares, expressão do postulado democrático, além de constituir direito de oposição (Brasil, 2005).

De fato, a interpretação do § 3º do art. 58 da Constituição não autoriza a conclusão de que o requerimento de criação da comissão de inquérito –

subscrito por 1/3 dos membros da Casa – está condicionado à aprovação do plenário, tampouco à deliberação do seu respectivo presidente. Lamentável se assim fosse, porque, no primeiro caso, estar-se-ia a submeter o interesse das minorias políticas ao desejo das maiorias e, no segundo caso, restar-se-iam os interesses minoritários entregues aos desígnios do presidente da respectiva Casa parlamentar.

1.2 *Poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*

Sob a égide do atual regime democrático, a CPI se revelou como o mais poderoso instrumento à disposição do Poder Legislativo para viabilizar a sua função fiscalizadora, pois é a única comissão dotada de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”, podendo, por exemplo: decretar a transferência de sigilo (bancário, fiscal e telemático); ouvir indiciados; inquerir testemunhas sobre compromisso; etc (Lima, 2025).

Inobstante outras distinções entre as Comissões Parlamentares de Inquérito e as demais comissões permanentes e temporárias das Casas parlamentares, a principal característica diferenciadora, sem dúvida, são seus poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

Mas, o que são esses poderes?

Segundo os escólios doutrinários, são poderes judiciais, isto é, de juízes:

Pergunta-se, *ab initio*, o que são os poderes de autoridades judiciais. A resposta é: poderes judiciais, de juízes. Desta feita, possuem exatamente os mesmos poderes que juízes (magistrados) para investigar? Evidente que não. Não se outorgou, pela Constituição, poderes idênticos quanto à autoexecutoriedade de medidas que acabem restringindo os direitos fundamentais para fins investigativos. Nesse ponto, levantar-se-ão mais indagações a respostas, as quais deverão ser expostas e respondidas adiante (Kanayama, 2011, p. 168-169).

Com o devido respeito, os ensinamentos supracitados precisam de alguns reparos. De início, o autor está correto sobre os poderes de investigação atribuídos à CPI, pois são, como regra, os mesmos outorgados aos membros do Poder Judiciário, ou seja, os juízes. No entanto, advogar a tese de que a redação da

Constituição (art. 58, § 3º) não outorgou à Comissão poderes idênticos quanto à autoexecutoriedade de medidas que restrinjam direitos fundamentais para fins investigativos é equivocado.

Isto porque, salvo as hipóteses expressamente previstas na Constituição Federal, em que se exige a chamada reserva de jurisdição, a Comissão Parlamentar de Inquérito poderá decretar a medida e executá-la, desde que relacionada à instrução do inquérito parlamentar, sem a necessidade de submetê-la ao escrutínio do Poder Judiciário.

Desse modo, apesar da zona cinzenta existente, não se pode fazer atarantar os poderes da Comissão Parlamentar de Inquérito com aqueles privativos dos magistrados, porque tais órgãos do Poder Legislativo terão os poderes para prática de todos os atos necessários à investigação parlamentar (de instrução do inquérito parlamentar, portanto), não podendo, *v.g.*, aplicar penalidades aos indiciados; decretar a prisão preventiva ou temporária ou quaisquer outras medidas cautelares, mas poderá pedi-las ao Poder Judiciário; realizar busca e apreensão em domicílio privado etc.

Tais medidas supracitadas não são imprescindíveis à instrução do inquérito parlamentar ou estão submetidas à reserva de jurisdição; portanto, não abarcadas pelos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais que a Constituição outorgou à CPI.

A conclusão acima adotada é corroborada por Candeia (2017). Ao tratar sobre a reserva de jurisdição o autor destaca quais hipóteses a *Norma normarum* indica como privativas do Poder Judiciário:

Os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais conferidos pelo Texto Constitucional a Comissões Parlamentares de Inquérito não se confundem com as competências privativas do Judiciário, denominadas reserva de jurisdição (ou reserva jurisdicional), motivo por que devem ser interpretados conforme a Lei Maior.

À Comissão Parlamentar de Inquérito compete a prática de todos os atos necessários à persecução dos objetivos consignados no requerimento de sua constituição, desde que não estejam sob a tutela privativa do Poder Judiciário, bem como que sejam conforme o Direito.

Nem sempre é de fácil solução definir os limites de atuação de Comissão Parlamentar de Inquérito que não invadem a competência do Poder Judiciário,

o que causa enorme demanda junto a este Poder, com vistas a afastar suposta incompetência da comissão.

Ao percorrer o Texto Constitucional, identificam-se os seguintes pontos, todos constantes do art. 5º, que especificam a competência privativa do Judiciário para sobre eles deliberar:

a) XI – a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

b) XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

c) LXI – ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei.

Observa-se que, em todas essas hipóteses, a comissão não pode determinar, por moto-próprio, a prática desses atos, uma vez que, conforme expressamente consagrado na Constituição, são privativos do Poder Judiciário (Candeia, 2017, p. 45-46).

Portanto, ressalvadas as competências privativas do Poder Judiciário expressamente consignadas na Constituição Federal, as CPis poderão praticar todos os atos necessários à instrução do inquérito parlamentar.

1.2.1 *Poderes de instrução*

É sabido que a CPI detém poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e, salvo as hipóteses de reserva de jurisdição, pode praticar todos os atos necessários aos fins a que se destina. No entanto, quais são, necessariamente, os poderes dessas comissões?

Na verdade, como regra, os membros do Poder Judiciário não dispõem de poderes de investigação, porque, o processo penal brasileiro adotou o sistema acusatório, com clara divisão de funções entre juízes, promotores e delegados; portanto, caberá a Polícia Judiciária (Polícias Federal e Civil), por meio dos

seus delegados, e ao Ministério Público (Estadual, Federal etc.) realizarem a *persecutio criminis*.

A imparcialidade do juiz é característica indissociável do sistema processual acusatório, segundo os ensinamentos doutrinários; portanto, tais membros do Poder Judiciário deverão ser alheios ao labor investigatório e passivos no que concerne à coleta da prova (Lopes Júnior, 2016, p. 43). O dever de imparcialidade estaria comprometido de forma severa, caso fossem dotados de amplos poderes de investigação.

Premissas estabelecidas, cientes da inexistência da figura do juiz-investigador no ordenamento jurídico brasileiro, conclui-se que os poderes de investigação outorgados à CPI são poderes de instrução processual penal próprios dos magistrados:

As Comissões Parlamentares de Inquérito, portanto e em regra, terão os mesmos poderes instrutórios que os magistrados possuem durante a instrução processual penal, inclusive com a possibilidade de invasão das liberdades públicas individuais, mas deverão exercê-los dentro dos mesmos limites constitucionais impostos ao Poder Judiciário, seja em relação ao respeito aos direitos fundamentais, seja em relação à necessária fundamentação e publicidade de seus atos, seja, ainda, na necessidade de resguardo de informações confidenciais, impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política ou de aumentar o prestígio pessoal dos investigadores, humilhando os investigados e devassando desnecessária e arbitrariamente suas intimidades e vidas privadas (Moraes, 2008, p. 420-421).

Partindo do texto constitucional, Holthe (2010) desenvolve raciocínio bastante semelhante:

a) as CPI's terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais – em verdade, como as autoridades judiciais brasileiras não dispõem de poderes de investigatórios (reservados à Polícia Judiciária e ao Ministério Público pela adoção no Brasil do processo penal acusatório), entende-se que a CPI possui os poderes instrutórios dos juízes, dentre os quais o de ouvir indiciados, inquirir testemunhas, sob pena de condução coercitiva, requisitar de órgão público informações ou documentos de qualquer natureza etc (Holthe, 2010, p. 650).

O entendimento doutrinário é extraído do próprio art. 2º da Lei nº 1.579/1952, pois, no exercício de suas atribuições, poderá a comissão determinar diligências que reputarem necessárias, *v.g.*: (i) requerer a convocação de ministros de Estado; (ii) tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais; (iii) ouvir os indiciados; (iv) inquirir testemunhas sob compromisso; (v) requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos; e (vi) transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença.

A jurisprudência adota o mesmo entendimento, qual seja: os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais são, em verdade, poderes de instrução processual penal dos magistrados; logo, a indigitada Comissão, por exemplo, não pode expedir decreto de expropriação de bens de particulares, porquanto não se trata de medida de instrução, mas de provimento cautelar de eventual sentença futura (Brasil, 2000).

Ainda, é legítimo perfilar a compreensão de que os poderes de investigação próprios de autoridades judiciais são, na verdade, poderes de instrução, após leitura atenta do próprio texto constitucional (art. 58, § 3º), pois as conclusões do inquérito parlamentar serão, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal de eventuais infratores.

As comissões responsáveis pela condução do inquérito parlamentar, portanto, não poderão responsabilizar os investigados, diante da ausência de previsão constitucional para fazê-lo.

Alfim, conquanto o texto constitucional mencione apenas o encaminhamento ao *Parquet*, não há nada que impeça a destinação das conclusões a outros órgãos ou entidades da Administração Pública indireta, por observância, evidentemente, das competências constitucionais e/ou legais de cada uma das instituições. Aliás, é recomendável que, após o término do inquérito parlamentar, os elementos de informação coletados ao longo dos trabalhos desenvolvidos sejam remetidos aos órgãos e entidades competentes para apuração da responsabilidade civil, criminal, administrativa, tributária, financeira, entre outras dos indiciados.

1.2.2 *Comissões Parlamentares de Inquérito e o Poder Judiciário: atuações desacertadas do Supremo Tribunal Federal contribuem para enfraquecer o instituto*

Ao longo do inquérito parlamentar, é bastante provável que o Poder Judiciário será demandado para dirimir litígios, por exemplo, por meio de ações autônomas de impugnação, em especial *habeas corpus* e mandado de segurança.

Isso ocorre porque a Constituição estabelece como direito fundamental da pessoa humana a inafastabilidade do controle jurisdicional, pela qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito (art. 5º, xxxv). Além disso, os atos praticados pela CPI precisam observar os direitos fundamentais das pessoas submetidas, de qualquer forma, à investigação, porquanto os mencionados direitos vinculam, inclusive, o Poder Legislativo.

Sobre o assunto, eis o comentário de Branco (2013):

Não há dúvida, portanto, de que os atos normativos do Poder Legislativo sujeitam-se aos direitos fundamentais, mas também outros atos desse Poder, com eficácia externa – atos de comissões parlamentares de inquérito, por exemplo –, não escapam à sujeição aos direitos fundamentais. Registre-se, a propósito, a jurisprudência com que o Supremo Tribunal Federal, em sede de *habeas corpus* ou de mandado de segurança, vem delimitando as deliberações de CPIS, em favor de postulados dos direitos fundamentais (Branco, 2013, p. 149).

Realmente, os direitos fundamentais devem ser observados pelos membros da comissão, máxime por não constituírem obstáculos ao exercício das prerrogativas atribuídas pela Constituição ao Poder Legislativo, mas verdadeiros fatores de legitimação de sua atuação.

Portanto, na hipótese de violação da Constituição, seria legítimo o exercício do controle externo dos atos praticados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito pelo Poder Judiciário; porém, a questão não é tão simples, por força do princípio da separação entre os Poderes, nessa linha, Carajalescov (2007) asseverou:

Avulta claro que, ao extrapolar os limites formais ou materiais constitucionalmente demarcados, as Comissões Parlamentares de Inquérito estarão sujeitas à censura

judicial, não se impondo a vetusta regra do direito inglês segundo a qual qualquer ato da Câmara dos Comuns não se mostra passível de revisão pelo Poder Judiciário. Não obstante, a tutela jurisdicional dos atos praticados no âmbito do Poder Legislativo não se apresenta de fácil aplicação na prática dos tribunais, sobretudo em face do primado da separação ou colaboração harmônica entre os poderes e da dificuldade que se impõe a avaliação, diante de cada caso concreto, da interferência constitucionalmente admissível de um Poder na esfera de atribuições e competência de outro (Carajelescov, 2007, p. 179).

Frequentemente as intervenções realizadas pelo Poder Judiciário nos assuntos do Poder Legislativo são objetos de críticas, seja por doutrinadores ou pelos próprios parlamentares. Em geral, essas críticas se referem à possibilidade de o Judiciário estar interferindo indevidamente nas competências que a Constituição atribui ao Parlamento brasileiro.

Deveras, a Constituição outorgou ao Poder Legislativo o dever de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo; trata-se, no caso, de função típica do Parlamento e de especial importância, não devendo ser relegada à função legiferante.

De acordo com Oliveira (2024), a função típica fiscalizadora pode até ser reconhecida como mais importante que a função estritamente legislativa, porquanto serve à tutela dos interesses coletivos:

Veja-se, como bem observado acima, que a função fiscal do Poder Legislativo, “o Grande Inquérito da Nação”, pode ser considerada até mesmo mais importante do que a função estritamente legislativa. O Estado de Direito surgiu para permitir a proteção e a condução conjunta de interesses coletivos, e, nisso, a fiscalização dos atos concretos em prol desses objetivos se torna tarefa de inerente relevância (Oliveira, 2024, p. 106).

Portanto, por se tratar de atividade típica de outro Poder, a atuação do órgão judicante, nesse contexto, deve observar o princípio da autocontenção, pautando sua atuação nos estritos lindes da Constituição e respeitando as competências dos demais Poderes da República.

Contudo e lamentavelmente, o Poder Judiciário, notadamente o STF, vem, aos poucos e por meio de atuações equivocadas, enfraquecendo os poderes atribuídos pela Constituição às CPs. Eis um dos exemplos mais marcantes:

convolar o comparecimento obrigatório de testemunhas que se autodeclararam como investigadas numa faculdade.

Alguns membros do STF prolataram decisões monocráticas, em sede de *habeas corpus*, no sentido de que o direito fundamental à não autoincriminação (*nemo tenetur se detegere*), previsto no art. 5º, inciso LXIII, concede ao investigado (Brasil, 2021) ou à testemunha autodeclarada como investigada (Brasil, 2023) a faculdade de comparecer para depor perante o Parlamento.

Tal entendimento não é juridicamente adequado, porquanto o art. 2º da Lei nº 1.579/1952, cuja redação é dada pela Lei nº 13.367/2016, prevê que as Comissões Parlamentares de Inquérito poderão ouvir os indiciados (*rectius*: investigados) e inquirir testemunhas sob compromisso. O indigitado dispositivo legal não foi declarado inconstitucional em sede de controle concentrado ou difuso pelo STF; portanto, o entendimento de que o comparecimento do investigado é facultativo, desconsidera-o por completo, o que não é admissível do ponto de vista hermenêutico.

Ainda, alguns ministros costumam invocar a tese jurídica decorrente do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 444, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, para conceder, monocraticamente, o direito de investigados não comparecerem para depor perante a comissão parlamentar de inquérito (Brasil, 2022). Isto porque, o STF, no julgamento da mencionada ADPF, declarou que a condução coercitiva de investigados ou de réus para interrogatório, no âmbito do processo penal, é incompatível com a Constituição, pois, entre outros argumentos, violaria o princípio da não autoincriminação.

Contudo, a aplicação da tese firmada no julgamento da ADPF 444 à convocação de investigados para depor perante a comissão parlamentar de inquérito não é acertada.

Primeiro, a questão apreciada pelo STF se referiu ao comparecimento compulsório do investigado ou do réu para ser interrogado perante o juiz criminal, no âmbito do respectivo processo penal (art. 260, *caput*, do Código de Processo Penal – CPP). Logo, nada foi deliberado acerca do comparecimento obrigatório do investigado para depor perante as CPIS, restando ileso a vigência do art. 2º da Lei nº 1.579/1952.

No direito brasileiro, vigoram os princípios da aderência estrita e da presunção de constitucionalidade das leis editadas pelo Congresso Nacional; destarte,

por não dispor acerca do art. 2º da Lei nº 1.579/1952, não é legítimo aplicar à convocação de investigados por CPI o entendimento adotado no julgamento da ADPF nº 444 pelo STF, porque, (i) sequer foi debatido, ao longo do julgamento, a questão referente às convocações realizadas CPIS; e (ii) o texto do art. 2º da Lei nº 1.579/1952 é constitucional, já que ainda não declarado inconstitucional pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário.

Segundo, a finalidade do inquérito parlamentar difere daquela do inquérito policial e do processo penal, porque, não obstante ser possível que os órgãos de persecução penal utilizem os elementos de informação coletados ao longo dos trabalhos como ponto de partida para aprofundar investigações ou mesmo propor denúncias, o escopo principal não é demonstrar a existência da infração penal e os respectivos indícios de autoria, tampouco contribuir à formação da *opinio delicti* do Ministério Público, mas colher informações para aperfeiçoamento da legislação e das políticas públicas.

Destarte, a melhor solução hermenêutica para o impasse é manter o ato convocatório emanado da comissão, porém resguardados a proteção contra a autoincriminação e o direito do investigado se fazer acompanhar de advogado por ele regularmente constituído, a teor do disposto no art. 5º, inciso LXIII, da Constituição.

Finalmente, ainda mais grave é a intervenção do STF na definição da condição do depoente (testemunha ou investigado), porque cabe à comissão, exclusivamente, definir qual é a condição do cidadão no bojo do inquérito parlamentar. Com efeito, alguns causídicos têm obtido êxito em conseguir, em sede de *habeas corpus*, decisões liminares favoráveis a pacientes que se autodeclararam investigados, não obstante o requerimento de convocação, aprovado na forma do Regimento Interno da respectiva Casa parlamentar, conste a convocação para prestar depoimento na condição de testemunha.

Tal situação é objeto de críticas doutrinárias, a saber:

A “autodenominação” da condição de investigada pela própria testemunha convocada para se esquivar da exposição é uma excrecência que enfraquece em demasia os poderes de investigação do órgão. Ora, ainda que a testemunha possa ser apontada pela imprensa como suspeita do cometimento de ilícito investigado, ainda que tenha sido sujeita a medidas de investigação, o poder de nomear quem será realmente indiciado no relatório final é da própria comissão, e não do indivíduo convocado.

Por essa razão, algumas testemunhas que se “autoconsideram” investigadas – mas, repita-se, que foram convocadas pela CPI na condição de testemunha – estão logrando êxito em liminares perante o STF, em *habeas corpus* preventivo, contra intimação da comissão, negando-se a comparecer (Oliveira, 2024, p. 117).

Deveras, algumas decisões monocráticas prolatadas por alguns Ministros do STF estão contribuindo para enfraquecer o instituto do inquérito parlamentar, pois estão impondo óbices ilegítimos ao poder-dever da Comissão Parlamentar de Inquérito ouvir investigados (Brasil, 2025a), além de, em alguns casos, impedir até que testemunhas autodeclaradas como investigadas (Brasil, 2025b) se eximam de depor, caso impetrem *habeas corpus* e, com alguma sorte, o relator sorteado entenda que o julgamento da ADFP nº 444 se aplica às convocações realizadas pelas CPIS.

2. A prerrogativa de as Comissões Parlamentares de Inquérito inquirirem testemunhas

No exercício legítimo dos seus poderes de instrução próprios das autoridades judiciais, a comissão poderá inquirir testemunhas sob compromisso a que alude o art. 203 do CPP, consoante disposto na Lei nº 1.579/1952 (art. 2º).

Nesta seção serão exploradas algumas particularidades importantes à compreensão do tema: conceito e previsão legal da prova testemunhal, forma de intimação das testemunhas e quais são as consequências para testemunha caso falte injustificadamente da reunião da CPI.

2.1 Prova testemunhal: conceito e previsão legal

Testemunha é a pessoa desinteressada e capaz de depor que declara o que sabe sobre fatos percebidos por seus sentidos; destarte, o escopo da prova testemunhal é trazer ao processo dados de conhecimento que derivam da percepção sensorial daquele que é chamado a depor (Lima, 2018, p. 702).

No processo penal, cujas regras se aplicam de forma suplementar ao inquérito parlamentar (art. 6º da Lei nº 1.579/1952), todas as pessoas têm capacidade

para depor e, desde que regularmente chamadas a fazê-lo, não poderão eximir-se de tal obrigação.

Sobre o assunto, vale conferir Tourinho Filho (2010):

Testemunhas são terceiras pessoas que comparecem perante a autoridade para externar-lhe suas percepções sensoriais extraprocessuais: o que viu, o que ouviu etc. (...)

No Processo Penal, toda a pessoa tem capacidade para depor, isto é, para ser testemunha. E, uma vez chamada, terá o dever jurídico de fazê-lo.

A imperatividade da norma que se contém na primeira parte do art. 206 do CPP dispensa maiores considerações: “A testemunha não poderá eximir-se da obrigação de depor...” (Tourinho Filho, 2010, p. 596).

Embora, como regra, a pessoa chamada a depor na condição de testemunha não possa abster-se de prestar depoimento, há exceções, por exemplo: estão proibidas de depor as pessoas que, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, devam guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar o seu testemunho (art. 207 do CPP).

É necessário destacar, em razão das prerrogativas inerentes ao exercício de seu mister, a situação dos advogados. Tais profissionais poderão recusar-se a prestar depoimento, nos moldes concebidos pelo art. 7º, inciso XIX, da Lei nº 8.906/1994 – Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB):

Algumas pessoas são proibidas por lei de depor. A lei veda o testemunho de quem, em razão de função, ministério, ofício ou profissão, deva guardar segredo, salvo se, desobrigadas pela parte interessada, quiserem dar seu testemunho.

O sigilo profissional do advogado, por ser peculiar, merece destaque. O Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei n. 8.906/94), no art. 7º, XIX, estabelece como prerrogativa do advogado “recusar-se a depor como testemunha em processo no qual funcionou ou deva funcionar, ou sobre fato relacionado com a pessoa de quem seja ou foi advogado, mesmo quando autorizado ou solicitado pelo constituinte, bem como sobre fato que constitua sigilo profissional”. Trata-se de exceção ao art. 207 do CPP, uma vez que mesmo desobrigado pelo interessado, é defeso ao advogado testemunhar nos casos mencionados. A

violação de segredo profissional é crime nos termos do art. 154 do Código Penal (Bonfim, 2012, p. 469).

Todavia, o STF já se posicionou favoravelmente à obrigação de comparecimento de advogado para prestar depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito; mas, na ocasião, consignou-se que os profissionais da advocacia poderão invocar, durante o ato, os direitos decorrentes do seu *status* profissional (Brasil, 2004).

Ainda, sobre o dever comparecimento de pessoas para prestar depoimentos na condição de testemunha, há entendimento jurisprudencial (Brasil, 2005) resguardando os membros do Poder Judiciário (magistrados). Estes também não terão obrigação de comparecimento, mas, por outro fundamento, qual seja: o princípio da separação de Poderes (art. 2º da CF).

Portanto, a regra é o dever de comparecimento da testemunha para depor durante reunião na data designada pela comissão, ressalvados os casos específicos previstos no ordenamento jurídico em que o depoimento é facultativo ou mesmo proibido.

2.2 *Forma de intimação das testemunhas*

A Lei nº 1.579/1952 (art. 3º, *caput*) prevê que “indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal”. A redação deste dispositivo legal está equivocada, porquanto as normas jurídicas referentes à intimação das testemunhas e dos investigados estão previstas no CPP; portanto, é a legislação processual penal que será utilizada para disciplinar a questão.

Isso ocorre porque a Lei nº 1.579/1952 (art. 6º) estabelece que as regras processuais penais são de aplicação suplementar na disciplina dos atos praticados ao longo do inquérito parlamentar. Entretanto, não há quaisquer óbices à aplicação das regras da legislação processual civil, à míngua de antinomias, sobretudo pela aplicação das premissas estabelecidas pela teoria do diálogo das fontes. Esta, de acordo com Marques, autoriza a aplicação conjunta de duas normas jurídicas ao mesmo tempo e ao mesmo caso concreto, seja de forma complementar, seja de forma subsidiária (Marques, 2003, p. 75).

Dessa maneira é legítima a aplicação do CPP e do Código de Processo Civil (CPC) para disciplinar os atos praticados no âmbito do inquérito parlamentar, desde que a própria Lei nº 1.579/1952 não disponha em sentido contrário. Tal solução hermenêutica é bastante útil, pois as regras de comunicação dos atos processuais previstas na legislação processual civil são mais modernas e melhor atendem aos interesses dessas comissões parlamentares especiais.

Especificamente no que tange às intimações das testemunhas, a legislação processual não a reveste de maiores formalidades; inclusive, desde que se atenda à sua finalidade, a pessoa estará regularmente intimada, assegurando-se a validade do ato praticado (art. 188 do CPC).

Contudo, nada obstante o silêncio do CPP a respeito do assunto, as intimações realizadas no âmbito do inquérito parlamentar apenas obrigarão o comparecimento se realizadas até 48 (quarenta e oito) horas antes da reunião em que se dará a inquirição, a teor do disposto no art. 218, § 2º, do CPC.

2.3 Consequências da ausência injustificada de testemunha para depor perante Comissão Parlamentar de Inquérito

Acaso a testemunha descumpra o seu dever de comparecer para prestar depoimento, após regularmente convocada, algumas consequências poderão atingi-la. Por exemplo, a comissão poderá requerer ao juízo competente condução coercitiva, sem prejuízo da responsabilização criminal pela prática do delito de desobediência.

2.3.1 Condução coercitiva

A pessoa convocada como testemunha possui a obrigação de comparecer à respectiva Casa parlamentar, no dia e hora designados para prestar o depoimento. Caso não observe, injustificadamente, o dever de comparecimento, a testemunha poderá ser conduzida coercitivamente.

A condução coercitiva aplica-se tão somente à pessoa convocada na condição de testemunha; ademais, decretar a condução coercitiva não está entre os poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito, porquanto

o § 1º do art. 3º da Lei nº 1.579/1952 estabelece que a intimação da testemunha recalcitrante se dê por meio do juízo criminal competente da localidade em que ela resida ou se encontre.

Apesar de nunca ter sido objeto de questionamentos acerca de sua (in) constitucionalidade, o § 1º do art. 3º da mencionada Lei é incompatível com o teor do § 3º do art. 58 da Constituição Federal; isto porque, ressalvadas as hipóteses constitucionais em que se exige reserva de jurisdição, a própria CPI poderá decretar e executar seus próprios atos, desde que abrangidos nos poderes de instrução próprios das autoridades judiciais, sendo impertinente fazê-lo por meio do Poder Judiciário.

Outra situação que merece algumas reflexões diz respeito ao juízo criminal competente para deferir o pedido de condução coercitiva realizado por CPI, no caso a competência será do juízo federal ou estadual?

O texto constitucional (art. 109) e a Lei nº 1.579/1952 não são claros a respeito; no entanto, é mais adequado concluir que o juízo federal da localidade em que resida a testemunha será competente para apreciar o pedido de condução coercitiva.

Não caberá à Justiça Federal de primeiro grau realizar o controle do ato convocatório expedido pela comissão, isto é, não poderá o juiz federal respectivo dizer se a testemunha deverá ou não comparecer, se tem direito à não autoincriminação e de se fazer acompanhar de profissional da advocacia, sob pena de usurpar a competência do STF para conhecer e deliberar sobre tais pretensões.

Finalmente, a testemunha será condenada a pagar todos os custos operacionais da diligência, por expressa previsão legal (art. 3º, § 1º, da Lei nº 1.579/1952 c/c art. 219 do CPP).

2.3.2 *Crime de desobediência*

Outra consequência que poderá atingir a pessoa que, regularmente convocada por CPI, não comparecer injustificadamente para prestar depoimento é a aplicação das penas previstas para o crime de desobediência (pena privativa de liberdade ou multa).

Com efeito, ao dissertar sobre as obrigações das testemunhas, Marques (2000) afirma que eventuais descumprimentos dos deveres de comparecimen-

to e de prestar depoimento poderão ensejar a responsabilização criminal pela prática de crime de desobediência:

A pessoa arrolada como testemunha tem as obrigações seguintes: a) comparecer em juízo, no local, dia e hora designados para o depoimento (art. 218); b) prestar depoimento (art. 206); c) dizer a verdade de que souber e lhe for perguntado (art. 203).

A testemunha que descumprir a primeira obrigação, sem motivo justificado, além de sujeita à pena de condução (art. 218), (...), sem prejuízo do processo penal por crime de desobediência, e ser condenada ao pagamento das custas da diligência complementar advinda de seu não comparecimento (art. 219).

Para a segunda obrigação, (...). Há, no entanto, a *sanctio juris* genérica da pena criminal cominada para o delito de desobediência (Código Penal, art. 330) (Marques, 2000, p. 404-405).

A própria redação do art. 219 do CPP prevê penalidades aplicáveis à testemunha que se furtar injustificadamente do dever de comparecimento. Entre outras, haverá a possibilidade de aplicação de sanção penal por crime de desobediência.

O crime de desobediência, de acordo com o preceito primário do art. 330 do Código Penal (CP), consiste na desobediência à ordem legal emanada de funcionário público competente para expedi-la.

Segundo a doutrina (Cunha, 2024, p. 1053-1054), o crime de desobediência dependerá da presença dos seguintes elementos: (i) emissão de ordem diretamente ao destinatário; (ii) a ordem precisa ser individualizada, substancial e formalmente legal; (iii) o destinatário da ordem tenha o dever de atendê-la; e (iv) não exista sanção especial específica para o seu não cumprimento.

Na mesma esteira, o STF decidiu que o crime de desobediência se configura quando demonstrada a clara intenção do agente de não cumprir ordem emanada da autoridade pública, sendo insuficiente que a ordem não seja cumprida, além de ser necessário que o comando tenha sido endereçado diretamente a quem tem o dever de cumpri-lo e que este, com vontade específica de contrariar, desatenda-o (Brasil, 2015).

Haverá crime de desobediência, portanto, quando restar comprovado que a testemunha, regularmente intimada para prestar depoimento, desobedeceu

dolosamente à convocação, sem apresentar justificativa plausível de por que não pôde cumprir com seus deveres de comparecimento e de prestar depoimento.

3. As Comissões Parlamentares de Inquérito têm poderes para aplicar multas às testemunhas ausentes?

Foi consignado, na seção 1, que os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais atribuídos às CPs configuram poderes de instrução de natureza processual penal e que, em razão dessas faculdades, tais comissões poderão inquirir testemunhas sob compromisso (item 2). Ademais, registrou-se que a ausência injustificada da pessoa convocada para depor, na condição de testemunha, poderá ensejar a decretação de sua condução coercitiva, bem como sua responsabilização criminal, nos termos do art. 330 do CP.

As consequências supracitadas – condução coercitiva, pagamento das diligências e responsabilização penal –, por descumprimento dos deveres de comparecer, são as únicas possíveis?

A resposta à questão é negativa, porquanto poderá ser aplicada à testemunha ausente multa no valor de 1 a 10 salários mínimos, a teor do disposto no art. 219 do CPP.

Referente às consequências que poderão suportar as testemunhas faltosas, Nucci (2022) leciona:

Sanções cabíveis à testemunha faltosa: além da condução coercitiva, que é uma restrição à liberdade e um nítido constrangimento, pode o juiz, a seu critério e conforme o grau de resistência apresentado pela pessoa a ser ouvida, impor uma multa, hoje atualizada pela Lei nº 11.689/2008, no valor de 1 a 10 salários mínimos, conforme sua condição econômica, bem como determinar a extração de peças do processo, requisitando-se inquérito por crime de desobediência. Além disso, pode determinar o pagamento das diligências do oficial de justiça, o que é lógico e justificado (Nucci, 2022, p. 535).

A aplicação da multa supracitada, por parte de CPI, encontra amparo na interpretação conjunta do § 1º do art. 3º da Lei nº 1.579/1952 e dos arts. 219, 436, § 2º, e 458, todos do CPP. Contudo, os dispositivos legais mencionados

indicam que a autoridade competente para impor tal penalidade às testemunhas faltosas é o juiz. Nesse contexto, surge a indagação: poderia a comissão, ela própria, aplicar multa à pessoa que, injustificadamente, deixou de cumprir o dever de prestar depoimento?

Os poderes de instrução das CPIS são conferidos diretamente pela Constituição, ainda que os Regimentos Internos das respectivas Casas possam acrescentar outros, nos termos do § 3º do art. 58. Assim, ressalvados os limites expressamente fixados na Lei Maior – que resguardam as competências exclusivas do Poder Judiciário –, elas dispõem de amplos poderes para a condução do inquérito parlamentar, inclusive para a aplicação de multa à testemunha faltosa.

Vale dizer: apenas a Constituição pode estabelecer limitações aos poderes de instrução processual penal atribuídos à comissão, não se admitindo restrições de origem infraconstitucional.

Em interessante trecho de sua obra, ao descrever o conteúdo do princípio da reserva de jurisdição, Queiroz (2018) afirma que as comissões supracitadas não poderão se imiscuir naquilo que a Constituição estabeleceu como competência exclusiva do Poder Judiciário:

Apresenta-se como um dos principais “freios” e assenta-se como verdadeiro limite aos poderes das comissões de inquérito o denominado princípio da reserva jurisdicional constitucional ou reserva de jurisdição.

Significa dizer que, de acordo com tal princípio, as Comissões Parlamentares de Inquérito não podem e não devem (embora na prática, em algumas vezes, verifica-se o contrário) intrometer-se naquilo que a Constituição Federal estabelece como prerrogativa exclusiva das autoridades judiciais, ou seja, a existência de determinados direitos fundamentais de superlativa importância tem levado a doutrina constitucional a admitir que alguns deles só podem ser limitados por decisão judicial (Queiroz, 2018, p. 174-175).

A concepção do princípio da reserva de jurisdição estabelece uma regra: os poderes de instrução das CPIS são amplos, porém encontram limites expressos na própria Constituição, os quais correspondem às prerrogativas exclusivas do Poder Judiciário, tais como a decretação de prisões cautelares (preventivas ou temporárias), a determinação de intercepções telefônicas e a autorização para busca e apreensão em domicílio.

Destarte, a multa prevista no § 2º do art. 436 do CPP revela-se passível de imposição direta pela própria CPI, uma vez que a Constituição não reservou, de modo expresso, a competência exclusiva ao Poder Judiciário para a aplicação dessa sanção. Assim, deve-se conceder ao § 1º do art. 3º da Lei nº 1.579/1952 exegese compatível com o § 3º do art. 58 da Constituição, para autorizar a CPI – independentemente do aval do Poder Judiciário – a aplicar multa de 1 a 10 salários mínimos à testemunha faltosa.

A CPI, ao deliberar pela aplicação da penalidade em questão, deverá motivar sua decisão, expondo as razões de fato e de direito que a embasam. Todavia, não se lhe impõe a exigência de fundamentação exauriente, nos moldes estritos que a Constituição estabelece para as decisões judiciais (art. 93, inciso IX), bastando que o ato contenha motivação suficiente a demonstrar a pertinência e a proporcionalidade da sanção aplicada.

Nesse sentido, Porto Filho (2008) afirma: “A motivação tem de ser minimamente clara e concreta, de modo a possibilitar o pleno exercício de fiscalização por parte do Poder Judiciário e a permitir ao investigado entender os fatos e atos que lhe estão sendo imputados.” (Porto Filho, 2008, p. 114).

Ainda, o entendimento sufragado pelo STF converge acerca da prescindibilidade de motivação, pormenorizada, nos moldes de uma decisão judicial (Brasil, 2025c).

Alfim, a fixação do valor da penalidade pecuniária deverá considerar, de modo especial, as condições econômicas da testemunha faltosa, observando-se como parâmetro mínimo o montante equivalente a um salário mínimo e, como teto, o limite de dez salários mínimos.

3.1 Caberá ao presidente, ao relator ou ao colegiado da Comissão Parlamentar de Inquérito deliberar acerca da aplicação da multa à testemunha ausente?

Em essência, o Poder Legislativo é colegiado; isto é, como regra, as deliberações das respectivas Casas e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presentes a maioria absoluta dos parlamentares (art. 47 da CF). Todavia, o Regimento Interno poderá dispor a respeito e estabelecer, em alguns casos específicos, exceções ao princípio da colegialidade.

O escopo do princípio acima citado é evitar deliberações arbitrárias do pre-

sidente, do relator ou de grupos minoritários da Comissão Parlamentar de Inquérito, em privilégio do Estado Democrático de Direito (Candeia, 2017, p. 73).

Na dicção de Lenza (2018), as deliberações dos parlamentares, no curso do inquérito parlamentar, hão de submeter-se ao princípio da colegialidade, sob pena de comprometimento da eficácia jurídica dos atos praticados isoladamente por um único membro: “De acordo com a doutrina e a jurisprudência do STF, a eficácia das deliberações dos parlamentares integrantes da CPI deve observar o postulado da colegialidade, devendo as decisões serem tomadas pela maioria dos votos e não isoladamente” (Lenza, 2018, p. 610).

No mesmo diapasão do que se afirmou nas linhas acima, assentou-se, no âmbito do STF, o entendimento de que o princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer CPI, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, sob pena de essa deliberação reputar-se nula (Brasil, 2005).

De mais a mais, em prestígio à lógica que advém dos princípios da simetria e do paralelismo das formas, deve-se reconhecer que a convocação de quaisquer pessoas a depor perante a CPI exige deliberação do órgão colegiado; por conseguinte, a imposição da sanção pecuniária à testemunha faltosa, em rigor de coerência e harmonia sistemática, igualmente há de submeter-se ao crivo do colegiado.

Portanto, ao aderir às premissas supracitadas, não há como estabelecer conclusão diferente de que caberá ao colegiado da CPI deliberar a respeito da aplicação de multa à testemunha faltosa.

3.2 A aplicação da multa dependerá da oitiva prévia da testemunha?

Apesar da ausência de previsão expressa no ordenamento jurídico, é aconselhável que a CPI busque verificar se as violações dos deveres de comparecer e de depor praticados pelas testemunhas faltosas é escusável ou não; porquanto, a primeira parte do § 1º do art. 3º da Lei nº 1.579/1952 contém a seguinte redação: “Em caso de não comparecimento da testemunha sem motivo justificado”.

Por óbvio, não será necessário ao ato de aplicação da penalidade pecuniária a deflagração de regular processo administrativo, em que serão assegurados, *v.g.*,

os princípios do contraditório e da ampla defesa, bem como todos os recursos a eles iminentes. Todavia, os membros da CPI, antes de deliberar acerca da imposição da multa, colimando evitar questionamentos ulteriores acerca da validade do ato, poderão perquirir qual a razão que ensejou o não comparecimento da pessoa cujo dever de prestar depoimento se impunha.

Não se pode olvidar que, por sua própria natureza, as CPIs são temporárias, porque criadas para apurar fato determinado por “prazo certo” (requisito da temporariedade); portanto, é inviável exigir a instauração de processo administrativo para apurar a conduta da testemunha ausente e aplicar-lhe a respectiva sanção pecuniária.

O procedimento acima esboçado poderá vir a desenvolver-se mediante a intimação ou notificação da testemunha faltosa, com o escopo específico de esclarecer os motivos de sua ausência, cabendo, de modo exclusivo e indeclinável, à Comissão Parlamentar de Inquérito o exame e a deliberação acerca do assunto, em observância ao princípio da separação e harmonia entre os poderes (art. 2º da CF).

Dessarte, possibilitar a manifestação prévia da testemunha ausente é expediente recomendável, cujo objetivo é resguardar o ato de potenciais questionamentos judiciais futuros. No entanto, não é necessário que a CPI promova a abertura de processo administrativo para apuração dos fatos e aplicação da coima.

3.3 O valor da multa e a Dívida Ativa Não tributária da União

O valor da sanção pecuniária aplicada por Comissão Parlamentar de Inquérito às testemunhas faltosas constituirá dívida de valor (dívida ativa não tributária), isto é, crédito pertencente à Fazenda Nacional, consoante disposto na redação do § 2º do art. 39 da Lei nº 4.320/1964:

Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa Não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmos,

aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Por se tratar de dívida ativa não tributária pertencente à União, compete integralmente à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a condução de todo o procedimento de inscrição e da respectiva cobrança, nos termos do § 5º do art. 39 da Lei nº 4.320/1964 c/c o § 4º do art. 2º da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais).

Alfim, a execução judicial da multa aplicada pela Comissão Parlamentar de Inquérito à testemunha faltosa observará as disposições estabelecidas na Lei nº 6.830/1980 e, outrossim, as normas aplicáveis à execução fiscal esculpidas no bojo do CPC.

Conclusão

As CPIS, criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, terão poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, para apuração de fato determinado e por prazo certo.

No estrito exercício de sua missão constitucional, as CPIS terão amplos poderes de instrução processual penal – não de investigação, conforme equivocadamente expresso no § 3º do art. 58 da Constituição Federal – para condução e conclusão dos inquéritos parlamentares a seu cargo; podendo, para tais fins, proceder à inquirição de testemunhas, sob compromisso, bem como tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais e municipais, entre outras prerrogativas.

A convocação realizada pela CPI impõe às pessoas obrigadas a prestar depoimento na condição de testemunha algumas obrigações, como, por exemplo, comparecer, depor, dizer e não calar a verdade etc. Destarte, não é lícito ao indivíduo faltar à sessão designada para sua oitiva, salvo motivo justificado, sob pena de sofrer consequências severas pelo comportamento recalcitrante.

A primeira das consequências que poderá sofrer a testemunha faltosa consis-

te na possibilidade de decretar sua condução coercitiva, ou seja, a CPI solicitará ao juízo criminal competente, a teor do disposto no § 1º do art. 3º da Lei nº 1.579/1952, seja a pessoa trazida debaixo de vara (à força), desde que necessário, à respectiva Casa parlamentar para prestar depoimento. Ademais, a testemunha ausente será condenada a pagar todos os custos operacionais da diligência, por expressa previsão legal (art. 219 do CPP).

Outro corolário advindo da transgressão ao dever de comparecer corresponde à responsabilização penal da testemunha faltosa como incurso nas penas previstas no preceito secundário do art. 330 do CP (crime de desobediência). Deveras, a ausência inescusável da pessoa convocada para depor na condição de testemunha por CPI configura, em tese, o tipo penal conhecido por “desobediência”, visto que há, por parte da pessoa convocada, não acatamento de ordem legal emanada do órgão parlamentar temporário.

Nesse panorama, há previsão no ordenamento jurídico que autorize a CPI aplicar multa de 1 a 10 salários mínimos à pessoa regularmente convocada para depor na condição de testemunha, porém que tenha faltado injustificadamente da sessão designada para realizar sua oitiva?

A resposta é afirmativa. As comissões supracitadas poderão aplicar a indigitada penalidade pecuniária à testemunha faltosa, não obstante a leitura conjunta das redações do § 1º do art. 3º da Lei nº 1.579/1952 e dos arts. 219, 436, § 2º e 458 do CPP indicar que caberá ao juiz criminal competente fazê-lo.

Isto porque a atribuição para aplicar a multa à testemunha faltosa está inserida no âmbito das competências constitucionais investigativas das CPIs, que, no âmbito do respectivo inquérito parlamentar, exercerão amplos poderes de instrução, ressalvados, tão somente, os atos reservados exclusivamente ao Poder Judiciário pela Constituição (princípio da reserva de jurisdição).

O princípio da colegialidade, a que se submete todo o Poder Legislativo, desautoriza que o presidente ou o relator da CPI apliquem, por meio de decisão monocrática, a multa acima aludida. Portanto, apenas o colegiado poderá deliberar a respeito, motivadamente e por maioria. Ademais, é recomendável a prévia oitiva da testemunha faltosa, para oportunizá-la a apresentar justificativa, sendo, contudo, despidendo instaurar processo administrativo.

Finalmente, o valor da multa aplicada por CPI caracteriza dívida ativa de natureza não tributária da União, cujo crédito será inscrito e cobrado pela Procuradoria da Fazenda Nacional.

Referências

- BONFIM, Edilson Mougenot. *Código de processo penal anotado*. – 4. ed. atual de acordo com a Lei n. 12.403/2011 (prisão). São Paulo: Saraiva, 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal nº 633*. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília, DF, 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 71.231*. Rel. Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, 2004.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 80.539*. Rel. Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 171.438*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 231.271*. Rel. Min. André Mendonça. Brasília, DF, 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 247.450*. Rel. Min. André Mendonça. Brasília, DF, 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 256.089*. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento em 12 mai. 2025. Brasília, DF, 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 23.466*. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 2000.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 24.817*. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 24.831*. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 40.180*. Rel. Min. Cristiano Zanin. Brasília, DF, 2025.
- CANDEIA, Remilson Soares. *Controle jurisdicional dos atos praticados por CPI*. – Belo Horizonte: Del Rey, 2017.
- CARAJEESCOV, Yuri. *Comissões parlamentares de inquérito à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira*. Curitiba: Juruá Editora, 2007.
- CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de Direito Penal – Parte Especial – Volume Único* – 17. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.
- HOLTHE, Leo Van. *Direito constitucional*. – 6. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2010.

- LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal*. – 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Comissões parlamentares de inquérito: limites às restrições aos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- KIMURA, Alexandre Issa. *CPI: teoria e prática*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.
- LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- LIMA, Marcelo Cheli de. CPIS têm liberdade para investigar fatos conexos ao principal. *Conjur*, 23/05/2025.
- LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de processo penal: volume único*. 6. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2018.
- MARQUES, Claudia Lima. *Diálogo entre o Código de Defesa do Consumidor e o novo Código Civil: do diálogo das fontes no combate às cláusulas abusivas*. In: *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo, v. 45, 2003.
- MARQUES, José Frederico. *Elementos de direito processual penal*. 2. ed. Campinas: Millennium, 2000.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 22. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 – Com a Emenda, de 1969*. 22. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de processo penal comentado*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. *Compreensão dos poderes das comissões parlamentares de inquérito na Constituição Federal de 1988 e a ameaça jurisprudencial ao instituto*. In: AKERMAN, William; MORAU, Caio (coords.). *Diálogos entre os poderes Judiciário e Legislativo*. Brasília: Editora Sobre-direito, 2024.
- PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. *Quebra de sigilo pelas comissões parlamentares de inquérito*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- QUEIROZ, Marcelo. *CPI: sua utilização no âmbito da União, Estados e municípios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- SANTI, Marcos Evandro Cardoso. *Criação de comissões parlamentares de inquérito*:

tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria.
Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Manual de processo penal*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PODER REQUISITÓRIO E FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO: O DEVER JURÍDICO DE FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES ESCRITAS E AS CONSEQUÊNCIAS PARA O SEU DESATENDIMENTO

*Mateus Fernandes Vilela Lima*¹

*Carolina Guimarães Ayupe*²

Introdução

Uma das atribuições de maior relevo conferidas pela Constituição de 1988 ao Poder Legislativo foi a de fiscalização dos atos do Poder Executivo. Essa atribui-

1 Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP. Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – (UERJ). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Advogado do Senado Federal. Coordenador do Núcleo de Assessoramento à Mesa – Nassem.

2 Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília. Mestre e graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Advogada do Senado Federal. Secretária-Geral da Comissão de Advocacia Pública do Poder Legislativo da OAB/DF.

ção é elencada no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional, mais precisamente no inciso X do art. 49 da Constituição, e possui no art. 50 do mesmo diploma, a previsão de instrumentos jurídicos para sua consecução: a convocação de autoridades e o encaminhamento de pedidos escritos de informações.

O presente artigo se propõe a lançar um olhar sobre o dever jurídico de fornecimento de informações que deriva de pedidos escritos, formulados por órgãos colegiados parlamentares e aprovados pelas Mesas das Casas Legislativas, bem como sobre as consequências para o seu descumprimento. A análise proposta compreende o estudo das normas constitucionais, regimentais e legais que disciplinam esse dever jurídico, bem como a análise da jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre tais aspectos.

Adota-se a compreensão de que o dever jurídico de fornecimento de informações possui como fundamentos principais: os poderes explícita e implicitamente a elas conferidos pela Constituição Federal e pelos Regimentos Internos das Casas Legislativas Federais, as consequências jurídicas previstas para o seu inadimplemento, a interpretação finalística do instituto, bem como os critérios de autenticidade, integridade, primariedade, atualidade, correção, completude e precisão das informações prestadas, tal como previstos pela Lei de Acesso a Informações (LAI).

Relativamente ao descumprimento do fornecimento de informações, a própria Constituição prevê a sanção: o cometimento de crime de responsabilidade. O presente artigo, à luz desse comando constitucional, objetiva analisar os desdobramentos dessa sanção, à luz da normativa infraconstitucional.

A justificativa para a análise proposta decorre da constatação de que o não atendimento a esses requerimentos de informações fragiliza a atuação do Poder Legislativo, em sua dimensão fiscalizatória, comprometendo-se, ainda, a transparência e a *accountability* administrativa do próprio Poder Executivo. Assim, a delimitação do dever jurídico de fornecimento de informações permite, no plano prático, a adoção de providências para seu adequado cumprimento e o sancionamento dos agentes responsáveis por eventuais omissões ou recusa no seu atendimento.

Ao mesmo tempo, conforme aponta Silva (2021), dados empíricos a respeito da atividade fiscalizatória parlamentar revelam cenário em que tais atividades ocorrem em proporção significativamente menor que outras, tais como atividades de produção legislativa.

Assim, tornam-se necessários estudos a respeito das possibilidades de melhor explorar os instrumentos de fiscalização postos à disposição dos congressistas, no intuito de que, a partir do “entendimento de suas funcionalidades, os parlamentares possam cada vez mais empregá-los em busca de melhorias na gestão dos recursos públicos, de aperfeiçoamentos nas políticas públicas e, em última instância, de fortalecimento do sistema democrático” (Silva, 2021, p. 325).

A conclusão alcançada, à luz do percurso de análise proposto, é a de que, apesar de o texto constitucional utilizar a nomenclatura de “pedido” de informações, e as disposições regimentais que regulamentam tal instituto o nomearem de “requerimento”, o ordenamento jurídico brasileiro consagrou verdadeiro poder requisitório dos colegiados parlamentares, tendo em vista que, uma vez encaminhado pela Mesa das Casas Legislativas, o seu não atendimento acarreta consequências gravosas àqueles que o descumprirem.

1. Balizas constitucionais e jurisprudenciais da dinâmica de fornecimento de informações entre os Poderes Executivo e Legislativo

Ao se pensar nas funções típicas dos Poderes da República, vêm à lume aquelas funções compreendidas como tradicionais e primárias, atribuições estas que tais poderes exercem desde o advento da teorização sobre a separação de poderes. No caso do Poder Legislativo, típicas são as suas funções de legislar e fiscalizar, tendo esta última se consagrado como primária de tal poder desde o século XIX (Fernandes, 2024).

Voltando-se ao ordenamento jurídico brasileiro, Constituições anteriores à de 1988 já previram relevantes mecanismos de fiscalização do Parlamento, em face do Poder Executivo. A convocação de autoridades ministeriais, por exemplo, foi expressamente prevista pelo texto das Constituições de 1967³,

3 Art. 40, Constituição de 1967. Os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal ou qualquer de suas Comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado.

1946⁴ e 1934⁵, ao passo que a Constituição de 1891⁶ aludiu à comunicação de ministros de Estado por intermédio de conferências com as comissões das Câmaras Legislativas, bem como ao envio de relatórios anuais pelas pastas ministeriais ao Parlamento.

No regime constitucional atualmente vigente, o constituinte pátrio também fixou balizas e aperfeiçoou mecanismos já existentes de exercício da atividade fiscalizatória pelo Poder Legislativo, seja por intermédio de suas Casas Legislativas, seja por seus órgãos colegiados fracionários. A Constituição de 1988, bem como regulamentos aprovados posteriormente pelo Parlamento, aprimorou os mecanismos de fiscalização, corrigindo restrições e ampliando o escopo da ação de fiscalização parlamentar (Figueiredo, 2001).

Relativamente ao histórico que antecedeu a introdução de tal norma no atual texto constitucional, apontam Canotilho *et al.* (2018, p. 1988) que:

O atual art. 50 da Constituição teve sua primeira versão na Subcomissão do Poder Legislativo (art. 6º), ocasião em que se fazia referência à convocação, pela Câmara e pelo Senado, do primeiro-ministro e dos ministros de estado, lembrando da perspectiva parlamentarista de então. O mesmo texto foi aprovado no âmbito da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (também art. 6º).

Na versão do Primeiro Substitutivo da Comissão de Sistematização, o tema passou a figurar como o art. 79, não inovando em relação às versões anteriores, exceto para alterar a denominação do Senado Federal para “Senado da República”.

4 Art. 54, Constituição de 1946. Os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado.

5 Art. 37, Constituição de 1934. A Câmara dos Deputados pode convocar qualquer Ministro de Estado para, perante ella, prestar informações sobre questões prévia e expressamente determinadas, attinentes a assumptos do respectivo Ministerio. A falta de comparencia do Ministro sem justificação, importa crime de responsabilidade.

§ 1º Igual faculdade, e nos mesmos termos, cabe ás suas Comissões.

6 Art. 51, Constituição de 1891. Os Ministros de Estado não poderão comparecer às sessões do Congresso, e só comunicarão, com ele por escrito ou pessoalmente em conferência com as Comissões das Câmaras. Os relatórios anuais dos Ministros serão dirigidos ao Presidente da República e distribuídos por todos os membros do Congresso.

Registre-se também que em cada um desses textos havia a mesma redação — como parágrafo — sobre a cominação do crime de responsabilidade quando a ausência não fosse justificada de maneira adequada.

O Segundo Substitutivo dessa comissão (art. 57) acrescentou, à cominação do crime de responsabilidade caso a ausência não fosse justificada de maneira adequada, a possibilidade de a convocação ser efetivada pelas comissões da Câmara e do Senado. Nessa etapa foi também introduzido o pedido escrito de informação aos ministros de Estado, cuja resposta deveria ser encaminhada no prazo de trinta dias e em termos verídicos, sob pena de o titular responder pela recusa ou pelas informações falsas.

Tais contornos consolidaram um verdadeiro dever jurídico de fornecimento de informações, exigível por colegiados parlamentares em face do Poder Executivo, e que é objeto de estudo no presente artigo. Quanto a esse ponto, a leitura do art. 50 da Constituição, bem como de seus dois parágrafos, consagram essa dinâmica de requisição de informações entre ambos os Poderes da República, prestadas tanto de forma voluntária (mediante comparecimento espontâneo ao Parlamento) quanto impositiva. Em sua vertente impositiva, a prestação de informações abrange tanto a convocação pessoal de agentes públicos quanto o envio de informações escritas.

É relevante notar que o dispositivo constitucional mencionado confere, em seu *caput*, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e a qualquer de suas comissões a prerrogativa de convocar não apenas ministros de Estado, como também titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. Em alteração mais recente à redação do dispositivo, conferida pela Emenda Constitucional nº 132 de 2023, previu-se, como um dos desdobramentos da Reforma Tributária, a possibilidade de convocação também do presidente do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Por sua vez, o §2º do art. 50 da Constituição consagra a prerrogativa da Mesa das Casas Legislativas federais de encaminhar pedidos dirigidos às mesmas autoridades mencionadas no *caput*.

A análise de tais comandos constitucionais demanda, adicionalmente, a compreensão de alguns aspectos relevantes: o da legitimidade para o exercício de tais atribuições fiscalizatórias; o dos sujeitos passivos de tal atuação parlamentar e o do escopo e limites da atividade fiscalizatória que pode ser exercida por esses instrumentos. Passa-se, a seguir, a analisar cada um desses pontos.

No plano da legitimidade, extrai-se, dos dois instrumentos de fiscalização analisados, a observação de que não apenas as Casas Legislativas, mas seus órgãos colegiados podem exercer poder fiscalizatório sobre autoridades subordinadas à Presidência da República. Nesse sentido, o STF assentou, ainda no ano de 2004, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.046, que o poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e das Assembleias Legislativas, no dos Estados (Brasil, 2004).

A ação de controle concentrado na qual foi firmado esse entendimento discutia a constitucionalidade de lei estadual que havia conferido a membro da Assembleia Legislativa poderes de fiscalização de atos do Poder Executivo. No entanto, o STF registrou que tal poder não poderia ser conferido aos membros do parlamento individualmente, salvo quando estivessem atuando em representação ou apresentação de sua Casa ou comissão (Brasil, 2004).

Mais recentemente, quando do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 865.401, a Corte, em voto de relatoria do ministro Dias Toffoli, pontuou que, apesar de o jogo político dever ser exercido coletivamente, seria necessário fazer uma distinção com relação ao caso julgado na ADI nº 3.046: isto porque, conforme registrou a Corte, o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição e das normas de regência desse direito (Brasil, 2018).

Quanto a esse ponto, esclarece Nascimento (2023a, p. 239) que o advento da LAI constituiu novidade à atuação parlamentar, porque, ao disciplinar a prerrogativa dos cidadãos de apresentar diretamente requerimentos de acesso à informação, “a mesma possibilidade não poderia ser negada aos parlamentares, os quais não deixam de ser cidadãos só porque estão investidos no mandato”. Aponta, ainda, que tais requerimentos “não precisam passar pela intermediação das Mesas e conferem a possibilidade de uma atuação direta do parlamentar”.

Diante, portanto, dos dois precedentes mencionados, é possível constatar que, enquanto expressão da atividade fiscalizatória do Poder Legislativo, a legitimidade para o manejo dos instrumentos utilizados não é individual dos parlamentares. Entretanto, preservado está o direito fundamental de todos os cidadãos de acesso a informações de interesse público, do qual também são destinatários os parlamentares.

O mesmo raciocínio adotado pelo STF pode ser aplicado aos pedidos escritos de informação, uma vez que o constituinte também permitiu o seu direcionamento às mesmas autoridades que podem ser convocadas para comparecimento pessoal. Quanto a esse ponto:

Aqui temos claramente o princípio da colegialidade sendo desenvolvido no seio constitucional. Certo é que a Constituição da República, em matéria de fiscalização (...), instituiu o princípio da colegialidade para impessoalizar seu discurso e respeitar a separação de poderes. Ou seja, em regra, os atos de fiscalização do Poder Legislativo são realizados mediante atuação do colegiado (Mesa Diretora, Plenário, Comissões) e não pela atuação individual dos parlamentares (Fernandes, 2024, p. 1001).

Prosseguindo-se no estudo, especificamente quanto às autoridades destinatárias da atuação fiscalizatória parlamentar, o texto constitucional limitou-as àquelas autoridades que ocupam cargos da mais alta hierarquia no Poder Executivo. Trata-se de delimitação relevante, sobretudo em razão da natureza de controle político dessa atuação. Isto porque, ao se pensar, por exemplo, na convocação de autoridades, esta também funciona como mecanismo para a atribuição de responsabilidade política. “Dessa forma, além da sanção direta (crime de responsabilidade pela ausência injustificada), a convocação pode resultar em sanção indireta (saída do cargo), caso a autoridade revele inaptidão para o desempenho de sua função” (Nascimento; Sobreira; Nakamura, 2025, p. 175).

Relativamente a esse ponto, relevante pontuar entendimento do STF, firmado na ADI nº 6.636, ao analisar a ampliação, por Constituição Estadual, do rol de autoridades sujeitas a convocação para prestar informações, para abranger dirigentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, o procurador-geral da Justiça e o defensor público-geral (Brasil, 2024).

Na ocasião, foi consagrado o entendimento de que não é dado ao constituinte estadual alargar o poder fiscalizador do Legislativo, elencando outras autoridades sujeitas à requisição de informações a serem prestadas por escrito ou pessoalmente (Brasil, 2024).

Por fim, quanto ao escopo e às limitações de tais instrumentos, merecem ser tecidas algumas considerações. A primeira é a de que o escopo dos pedidos

de informações e as convocações de autoridades devem guardar um vínculo de pertinência com a matéria de ação dos órgãos colegiados do Parlamento e a sua esfera de atribuições. Quanto a esse aspecto, a Constituição, em seu art. 58, prevê que o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, cujas atribuições e requisitos de constituição serão previstos no regimento interno de suas casas ou no ato de sua criação.

Por sua vez, os incisos do §2º do mesmo dispositivo elencam uma série de atribuições de tais órgãos, dentre os quais convocar ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições; receber petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; e solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão.

No plano regimental, cada comissão é instituída para tratar de um rol determinado de matérias, que muitas vezes guarda correspondência direta com políticas públicas desenvolvidas por órgãos ministeriais do Poder Executivo. Assim, o fornecimento de informações torna-se um relevante instrumento de fiscalização dessas políticas públicas, bem como de idealização de mecanismos para o aprimoramento da legislação de sua regência. Deve, porém, estar relacionado tanto às matérias de atribuição da comissão quanto do Ministério destinatário, a fim de viabilizar o adequado exercício dessa dinâmica entre poderes.

Um segundo aspecto que merece ser analisado é o das semelhanças e diferenças das prerrogativas mencionadas, conferidas a comissões permanentes do Parlamento, com as prerrogativas conferidas às CPIS, que também constituem órgãos colegiados parlamentares. A análise comparativa permite extrair elementos em comum entre esses órgãos que demandem o mesmo tratamento pelo ordenamento jurídico, bem como elementos diferenciadores que justifiquem tratamento diverso. Isto porque, se por um lado tanto as comissões permanentes quanto as CPIS podem requisitar informações da administração pública, por outro, o fundamento do qual decorrem tais prerrogativas são distintos.

De início, destaca-se que, conforme dispõe o próprio texto constitucional, em seu art. 58, §1º, as CPIS possuem poderes próprios de autoridades judiciais. De tais poderes derivam a possibilidade de quebra de sigilo bancário, telefônico e fiscal, bem como a requisição de informações e documentos órgãos e entidades da administração pública.

Uma primeira distinção que pode ser feita é relacionada ao conteúdo da requisição. As CPIS requisitam informações relacionadas aos fatos determinados objeto de investigação, ao passo que as comissões permanentes o fazem com relação às matérias temáticas de sua atribuição.

Uma segunda distinção está relacionada às limitações de tais requisições. Isso pois, tendo em vista que às comissões permanentes não foram conferidos poderes próprios de autoridades judiciais, as limitações aos pedidos de informações por elas realizados se submetem às hipóteses de sigilo constitucionalmente previstas e aos casos de reserva de jurisdição. Há, portanto, por parte das comissões permanentes, um rol maior de exceções que podem ser opostas a fim de, legitimamente, restringir o acesso às informações pleiteadas.

Por fim, tais requisições se diferenciam em razão das consequências advindas do seu não atendimento. Quanto a esse aspecto, aponta Nascimento (2023b) que o texto constitucional, “ao conceder às CPIS poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, equiparou suas solicitações e pedidos de informações a ordens judiciais”, de modo que “a conduta de recusar as solicitações formuladas no âmbito de uma CPI incorre em abstrato nos crimes de desobediência (art. 330 do CP) e de obstrução de investigação (art. 2º, § 1º, da Lei 12.850/2013)”. Nas comissões permanentes, por sua vez, conforme será visto em tópico subsequente, os mecanismos a serem utilizados em razão do descumprimento das requisições se encontram no plano da responsabilização política posterior dos agentes políticos, em razão do cometimento de crime de responsabilidade.

Feitas essas distinções, é possível concluir que a atividade fiscalizatória exercida pelos colegiados parlamentares permanentes possui como escopo o conjunto de matérias de atribuição de tais órgãos e encontra limitações na reserva de jurisdição e nos sigilos constitucionalmente previstos.

Diante da análise de todos os dispositivos mencionados, extrai-se (1) a intenção do constituinte, de conferir a órgãos colegiados que representam as Casas Legislativas a prerrogativa constitucional de obtenção de informações das pastas ministeriais, seja mediante comparecimento pessoal, seja na modalidade escrita, e (2) a possibilidade de imposição de consequências jurídicas pelo descumprimento do dever jurídico decorrente de tal prerrogativa, dentre as quais a caracterização de crime de responsabilidade.

Afinal, se tais comissões são responsáveis pelo monitoramento de políticas públicas e da atuação do Poder Executivo, devem ser conferidos a tais órgãos

poderes instrumentais que garantam que sejam obtidas as informações que julgarem necessárias para o exercício de suas atividades. Como consequência, o atendimento a tais diligências deve ser feito tempestivamente, zelando-se pela completude e exatidão das informações prestadas, noções que serão desenvolvidas nos tópicos subsequentes.

Antes de adentrar em tais aspectos, porém, torna-se necessário verificar como as disposições constitucionais foram disciplinadas no plano infraconstitucional, sobretudo nos regimentos internos das Casas Legislativas.

2. Disposições regimentais aplicáveis

A operacionalização dos pedidos de informação a pastas ministeriais, feitos por colegiados parlamentares na modalidade escrita, encontra previsão em diversas disposições regimentais das Casas Legislativas⁷, seja naquelas que tratam das atribuições das comissões, seja naquelas que regulamentam a formulação, a avaliação, o encaminhamento ou o arquivamento de tais pedidos.

A nortear essa análise, o art. 72 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) elencou as comissões permanentes de tal Casa Legislativa, e, na sequência, os arts. 99 a 104-H pormenorizam as competências de cada um desses órgãos. A leitura de tais dispositivos permite identificar dinâmicas de fornecimento de informações por parte de pastas ministeriais aos órgãos legislativos voltados às mesmas temáticas de atuação:

(1) a prestação de contas à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em audiência pública, do andamento de ações coordenadas pelo Poder Executivo que afetam a agenda da produtividade e melhoria no ambiente de negócios, a ser realizada pelo ministro de Estado chefe da Casa Civil da Presidência da República ou outra autoridade com *status* ministerial (art. 99, §3º, RISF);

(2) o comparecimento anual à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), do ministro de Estado da Justiça, para prestar informações e

7 Em consonância com o texto constitucional, o Regimento Interno das Casas Legislativas, que possui *status* de lei, e é a espécie normativa adequada para disciplinar a organização interna de tais órgãos (arts. 51, IV, 52, XIII e 59, VII, CF).

esclarecimentos sobre a atuação de sua pasta e para apresentar avaliação de políticas públicas no âmbito de suas competências (art. 101-A, RISF);

(3) a solicitação pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) de informações por escrito da administração direta e indireta, bem como a requisição de documentos públicos necessários à elucidação do ato objeto de fiscalização (art. 102-A, I, “c”, RISF).

Por sua vez, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) também elencou as comissões permanentes da Casa nos incisos do art. 32 do referido diploma. Previu, além disso, em seu art. 24, as competências de tais comissões, destacando-se as atribuições de:

(1) convocar ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu Ministério (art. 24, IV, RICD);

(2) encaminhar, por intermédio da Mesa, pedidos escritos de informação a ministro de Estado (art. 24, V, RICD);

(3) receber petições, reclamações ou representações contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (art. 24, VI, RICD);

(4) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (art. 24, VII, RICD);

(5) exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (art. 24, XI, RICD).

Outro aspecto a ser analisado é o dos mecanismos previstos para a concretização da requisição de informações.

A fim de operacionalizar tal pedido de informações, o RISF, em seu art. 216, disciplinou as normas às quais estão sujeitos tais requerimentos de informação. De início, o inciso I do art. 216 prevê que são admissíveis para esclarecimento quaisquer assuntos submetidos à apreciação do Senado ou atinentes à sua competência fiscalizadora. O conteúdo, portanto, vincula-se ao exercício da função típica de fiscalização parlamentar.

O inciso II do dispositivo consagra vedações a tal pedido: a impossibilidade de veicular pedido de providência, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre o propósito da autoridade destinatária. Objetiva-se com tal prescrição prevenir um desvirtuamento da finalidade de tal instrumento. Afinal, o instrumento possui escopo bem delimitado, qual seja, a obtenção de dados objetivos

que viabilizem a atuação temática da comissão parlamentar, não se compatibilizando com questionamentos de índole subjetiva ou propositiva.

Uma vez redigido o pedido, o inciso III do art. 216 determina a sua leitura e despacho à Mesa do Senado Federal para decisão. Essa decisão comporta duas consequências distintas: caso deferido, haverá o encaminhamento à autoridade competente; caso indeferido, será remetido ao Arquivo. Tal dinâmica se compatibiliza com o próprio texto constitucional, que confere a legitimidade à Mesa das Casas Legislativas para o encaminhamento do pedido (art. 50, §2º, da Constituição).

Voltando-se à normativa prevista pelo RICD, tais pedidos de informação são disciplinados pelo seu art. 116. A sistemática prevista pelo mencionado artigo determina que estes apenas poderão referir-se a ato ou fato na área de competência do Ministério, incluídos os órgãos ou entidades da administração pública indireta sob sua supervisão. Essa limitação de conteúdo comporta três hipóteses previstas regimentalmente:

- (1) ato ou fato relacionado com matéria legislativa em trâmite ou assunto submetido à apreciação do Legislativo (art. 116, II, “a”, RICD);
- (2) ato ou fato sujeito à fiscalização e controle do Poder Legislativo (art. 116, II, “b”, RICD);
- (3) ato ou fato pertinente às atribuições do Congresso Nacional (art. 116, II, “c”, RICD).

Relativamente à segunda hipótese, qual seja, a de atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Poder Legislativo, sua delimitação consta do disposto no art. 60 do RICD, que subdivide tais atos e fatos em quatro categorias, todas representativas de típicas atuações parlamentares.

A primeira é a dos atos ou fatos passíveis de fiscalização nos moldes previstos pelo art. 70 da Constituição, que institui hipóteses de controle externo do Poder Executivo (art. 60, I, RICD). A segunda é a dos atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta responsabilidade (art. 60, II, RICD). A terceira é a dos atos do presidente e vice-presidente da República, dos ministros de Estado, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, do procurador-geral da República e do advogado-geral da União, que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade (art. 60, III, RICD). A quarta, por fim, é a de recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas

por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa (art. 60, II c/c art. 253, RICD).

Como elemento comum de todas essas categorias está a atuação do Poder Legislativo na identificação de possíveis falhas ou irregularidades na atuação de autoridades públicas, fortalecendo-se mecanismos de *accountability*.

Destaca-se que o inciso III do art. 116 do RICD, de modo semelhante ao RISF, também veda que os pedidos de informação veiculem pedido de providências a tomar, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre os propósitos da autoridade a que se dirige. Valem aqui as mesmas observações feitas quanto ao escopo objetivo do pedido de informações.

Importante previsão, ainda, é aquela contida no inciso IV do mesmo dispositivo, que faculta à Mesa recusar requerimento de informação formulado de modo inconveniente ou que contrarie as disposições do art. 116. Nota-se que a negativa abrange tanto um juízo político de conveniência quanto da conformidade formal e material do requerimento às disposições regimentais. Importante registrar que, apesar de não haver dispositivo semelhante no RISF, é possível vislumbrar, igualmente, a possibilidade de recusa da Mesa do Senado Federal, seja por um juízo discricionário de conveniência, seja por violação a disposições regimentais.

Outro aspecto digno de nota, previsto no RICD, é a possibilidade de recurso, nos moldes do seu art. 115. Trata-se de recurso dirigido ao Plenário, em processo simbólico, que não admite discussão, tudo nos moldes do parágrafo único do art. 115. A relevância da previsão de esfera recursal, ainda que abreviada, está na possibilidade de se ter um maior escrutínio quanto ao atendimento do pedido, justamente por se reconhecer a relevância desse mecanismo de atuação parlamentar.

Em síntese, diante de todas as disposições regimentais analisadas, é possível extrair algumas conclusões a respeito da operacionalização do pedido de informações escritas a autoridade ministeriais. Tais pedidos:

- (1) Vinculam-se à esfera de atribuições fiscalizadoras e das matérias de competência das comissões permanentes das Casas Legislativas;
- (2) Não podem veicular pedido de providências a tomar, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre os propósitos da autoridade a que se dirige;
- (3) Deverão referir-se a ato ou fato na área de competência da pasta ministerial destinatária;

(3) Estão submetidos a um juízo de conveniência e de adequação formal e material, feito pela Mesa das Casas Legislativas.

Feitas tais considerações, passa-se, no tópico subsequente, a tratar das consequências jurídicas do não atendimento a tais pedidos de informação por parte dos seus destinatários, o que permitirá lançar a discussão de que, em que pese a nomenclatura adotada de “pedido” e “requerimento”, tais instrumentam consagram verdadeiro poder requisitório, instrumental à atividade fiscalizatória parlamentar.

3. Natureza jurídica de requisição do pedido de informações escritas e consequências para o seu descumprimento

A definição da natureza jurídica do pedido de informações escritas demanda uma análise que compreende três aspectos principais: o da distinção entre requerimento e requisição; o da comparação entre tal instrumento e os poderes requisitórios de outras autoridades; e, por fim, o das consequências jurídicas desencadeadas pelo não atendimento a tal pedido.

Dando início a essa análise, a distinção entre requisição e requerimento decorre do grau de imperatividade do ato: ao passo que a requisição impõe ao seu destinatário uma obrigação de cumprimento, sob pena de responsabilização, o requerimento tem a sua eficácia dependente de apreciação e deferimento por parte do destinatário.

À luz dessa distinção, cumpre notar que, no ordenamento jurídico brasileiro, a algumas autoridades e órgãos foi conferido poder requisitório, dentre as quais membros do Ministério Público, autoridades policiais, defensores públicos, e, no contexto do Poder Legislativo, CPIS. A investigação dos fundamentos e finalidade da atribuição de tais poderes a essas autoridades e órgãos fornece elementos comparativos relevantes de análise.

Como primeiro exemplo, destaca-se que o art. 129, VI, da Constituição previu como função institucional do Ministério Público requisitar informações e documentos para instruir procedimentos administrativos de sua competência.

Conforme argumenta Oliveira (2008), o constituinte atribuiu ao Ministério Público uma vasta gama de atribuições, e seria estéril a atribuição destas caso não fossem conferidos aos seus membros os instrumentos necessários para o

seu efetivo desempenho. Desse modo, a fim de garantir o pleno exercício de suas funções, o Constituição outorgou aos membros do *Parquet* atos de poder, dentre os quais o de requisição de informações.

Relativamente às autoridades policiais, a Lei nº 12.830/2013 consagrou, em seu art. 2º, §2º, o poder requisitório dos delegados de polícia. Trata-se de poder que lhes confere requisitar, durante investigações criminais, perícias, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos. Trata-se de poder instrumental que visa a conferir efetividade às atividades investigativas realizadas na esfera policial.

No tocante ao poder requisitório de membros da Defensoria Pública, os arts. 44, X e 89, X, da Lei Complementar nº 80/1994 conferiram aos membros da Defensoria Pública a prerrogativa de requisitar de autoridade pública e de seus agentes exames, certidões, perícias, vistorias, diligências, processos, documentos, informações, esclarecimentos e providências necessárias ao exercício de suas atribuições. Trata-se de poder instrumental em favor da tutela dos direitos humanos, de bens jurídicos coletivos e das pessoas hipossuficientes.

A constitucionalidade de tais dispositivos foi inclusive reconhecida pelo STF, em julgado proferido no âmbito da ADI nº 6.852, no qual foi destacado que o poder conferido aos membros da Defensoria propicia condições materiais para o exercício da missão do órgão (Brasil, 2022a).

Um último exemplo de poder requisitório reconhecido pelo ordenamento jurídico pátrio é aquele conferido às CPIS, pelo art. 2º da Lei nº 1.579/1952, que prevê que, no exercício das suas atribuições, tais órgãos poderão requisitar da administração pública direta, indireta ou fundacional informações e documentos. Trata-se de disposição relevante para assegurar a efetividade das atividades de investigação realizadas pelo mencionado colegiado parlamentar, o qual, conforme anteriormente mencionado, possui poderes próprios de autoridades judiciais.

Mencionados tais exemplos, é possível extrair que o poder requisitório de tais autoridades e órgãos possui como elemento em comum a necessidade de se assegurar instrumentos adequados para o exercício satisfatório das suas atribuições e para satisfação de interesses públicos subjacentes. Feitas tais considerações, é possível questionar se o mesmo fundamento merece ser aplicado ao pedido de informações realizado pelas comissões permanentes parlamentares. Conforme pontuado anteriormente, tal instrumento é destinado à persecução

do interesse público e ao exercício de atividade fiscalizatória típica do Poder Legislativo, com fundamento constitucional.

Assim, tendo sido conferidos tais poderes a esses colegiados parlamentares, é coerente que sejam conferidos instrumentos compatíveis com o seu adequado e eficaz desempenho, dentre os quais poder requisitório semelhante ao das autoridades e órgãos analisados. Desse modo, a resposta a essa indagação parece ser afirmativa.

Há, ainda, um segundo argumento favorável ao reconhecimento do poder requisitório veiculado por tal instrumento: as consequências jurídicas do seu desatendimento, conforme análise empreendida a seguir. Conforme aponta Nascimento (2023a, p. 240), tais instrumentos constituem relevantes ferramentas de controle parlamentar e também instrumentos de pressão política, “muito embora ainda não devidamente explorado nas práticas legislativas, especialmente em razão de suas graves consequências”.

Quanto a esse ponto, o próprio texto constitucional prevê sanção para o não cumprimento pela autoridade destinatária, do seu dever jurídico de prestar as informações demandadas: o cometimento de crime de responsabilidade, nos moldes do art. 50, §2º, da Constituição, nas hipóteses de recusa, prestação de informações falsas, ou não atendimento, no prazo de trinta dias.

A expressão crimes de responsabilidade, utilizada pelo constituinte na hipótese em análise, faz alusão à categoria jurídica que designa infrações político-jurídicas de natureza mista, que não se confundem com infrações disciplinares ou criminais (Prado; Santos; 2016), e que decorrem da violação à Constituição ou atentado contra bens jurídicos fundamentais do Estado e da sociedade.

Trata-se de atos que, conforme entendimento majoritário, possuem natureza política e levam à instauração de processo de *impeachment*, cuja pena principal é o afastamento do cargo que a autoridade ocupa (Carvalho; Parzianello, 2022). A responsabilização de seus sujeitos ativos ocorre perante o Senado Federal, nos termos da Lei nº 1.079/1950.

Verifica-se, portanto, que o constituinte cominou penalidade gravosa para o descumprimento do dever jurídico por ele previsto, e que decorrerá (1) do reconhecimento formal do seu inadimplemento e (2) da tomada das providências cabíveis, nos termos regimentais e legais.

Quanto a esses aspectos, menciona-se que, no plano regimental, o §1º do artigo 216 do RISF previu que, caso não tenham sido prestadas as informações

demandadas, no prazo constitucional, será declarada a ocorrência do fato e serão adotadas as providências previstas no art. 50, §2º, da CF, que faz alusão ao cometimento de crime de responsabilidade:

Art. 216, § 1º Ao fim de trinta dias, quando não hajam sido prestadas as informações, o Senado reunir-se-á, dentro de três dias úteis, para declarar a ocorrência do fato e adotar as providências decorrentes do disposto no art. 50, § 2º, da Constituição.

§ 2º Aplicam-se, no que couber, as disposições do § 1º ao caso de fornecimento de informações falsas.

Por sua vez, o não fornecimento das informações constitui uma das hipóteses expressamente previstas de cometimento de crime de responsabilidade por ministros de Estado, disciplinadas na Lei nº 1.079/1950:

Art. 13. São crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado;

(...)

4 – Não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade.

Nota-se que o dispositivo legal apenas excepciona as hipóteses de apresentação da devida justificativa para que as informações de interesse das Casas Legislativas deixem de ser prestadas. Assim, caso a autoridade destinatária aponte fundamentação idônea para o não atendimento ao pedido de informações (por exemplo, a não disponibilidade da informação, hipóteses de sigilo ou reserva de jurisdição, dentre outras), não lhe serão aplicadas as sanções constitucionalmente previstas, uma vez que não houve voluntariedade no descumprimento.

Relativamente ao procedimento para julgamento de crime de responsabilidade, a Lei nº 1.079/1950 prevê a denúncia perante a Câmara dos Deputados, acompanhada dos documentos que a comprovem:

Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o presidente da República ou ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

Art. 16. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo.

À luz de tais dispositivos, apesar de o texto legal prever que qualquer cidadão possa denunciar crime de responsabilidade, deve-se admitir que as Casas Legislativas também possam realizar tal procedimento, segundo a teoria dos poderes implícitos. Isto porque, conforme entendimento do STF firmado na ADI nº 6.860, ao aplicar tal teoria em diversos precedentes, a outorga a órgão público de competência constitucional expressa importa em deferimento tácito a esse mesmo órgão dos meios e instrumentos necessários à integral consecução dos fins atribuídos (Brasil, 2022b).

Assim, ao mesmo tempo que a Constituição atribuiu força imperativa ao pedido escrito de informações formulado por Comissão temática ou por parlamentares e aprovado pela Mesa da Casa Legislativa, assegurou tacitamente os meios e instrumentos necessários para assegurar tal prerrogativa.

Em síntese, quanto ao plano das consequências jurídicas, e à luz dos apontamentos feitos, é possível sustentar que o fato de o não atendimento a pedido de informações, realizado por colegiado parlamentar, poder ocasionar graves consequências de natureza político-jurídica à autoridade destinatária constitui substancial fundamento em favor da natureza jurídica requisitória de tal instrumento jurídico.

Aponta-se, por fim, uma última linha argumentativa em favor dessa mesma conclusão: a de que merece ser afastada uma interpretação meramente literal dos dispositivos constitucionais e regimentais analisados, em favor de uma hermenêutica que atente para a finalidade e para os efeitos do instituto analisado.

Quanto a esse ponto, relevantes à análise pretendida são determinados princípios norteadores da interpretação constitucional, dentre os quais os princípios da unidade da Constituição, da máxima efetividade e da força normativa da Constituição, acerca dos quais serão tecidos breves apontamentos.

Segundo o princípio da unidade da Constituição, seu texto constitucional deve ser interpretado de modo a evitar contradições entre as suas normas. Assim,

compete aos intérpretes considerar a Constituição de modo global, buscando harmonizar espaços de tensão (Canotilho, 2003).

Aplicando-se o mencionado princípio à hipótese em estudo, deve ser compreendida uma leitura harmônica das disposições constitucionais (1) que disciplinam o exercício da atribuição fiscalizatória do Poder Legislativo, (2) que conferem atribuições aos colegiados parlamentares, (3) que preveem a responsabilização de agentes pelo cometimento de crimes de responsabilidade e (4) que consagram a separação entre os poderes.

Essa leitura proposta leva à conclusão de que o pedido de informações escritas, formulado por colegiados parlamentares, deve ser compreendido como instrumento dotado de impositividade, em razão do próprio regime constitucional brasileiro, que eleva a uma posição privilegiada os mecanismos de freios e contrapesos dos Poderes da República, e confere às instâncias parlamentares protagonismo no exercício dessas relevantes funções.

Por sua vez, de acordo com o princípio da máxima efetividade, a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê (Canotilho, 2003). Aplicado tal princípio ao caso estudado, é possível extrair a conclusão de que a interpretação que confere maior efetividade ao art. 50, §2º, da Constituição é a de que foi consagrado um poder requisitório, imperativo.

Tal interpretação retira qualquer margem de facultatividade de atendimento à demanda colegiada parlamentar pelas autoridades destinatárias, na medida em que essa interpretação poderia comprometer o controle externo do Poder Executivo e tornar inócuos os mecanismos de fiscalização constitucionalmente consagrados.

Finalmente, consoante o princípio da força normativa da Constituição, na solução de problemas jurídico-constitucionais, deve-se dar prevalência aos pontos de vista que contribuam para uma eficácia ótima da lei fundamental (Canotilho, 2003).

Nesse sentido, é possível defender que a eficácia da norma fundamental demanda o reconhecimento da imperatividade dos instrumentos constitucionais de fiscalização idealizados pelo constituinte, por prestigiarem e fortalecerem os mecanismos de controle político da administração pública e propiciarem a persecução do interesse público, ambos objetivos cujo valor fundamental foi reconhecido pelo texto constitucional.

Diante do exposto, pela aplicação dos três princípios constitucionais acima expostos, reforça-se a compreensão anteriormente apresentada da existência de

um poder requisitório dos colegiados parlamentares na hipótese analisada, uma vez aprovado pela Mesa das Casas Legislativas. Trata-se da conclusão parcial extraída após a análise empreendida no presente tópico, que abrangeu uma análise da natureza jurídica do poder requisitório, de um estudo comparativo com prerrogativas de outros órgãos e autoridades, e, por fim, de uma interpretação principiológica do texto constitucional.

Resta, por fim, verificar, à luz do ordenamento jurídico pátrio, quais critérios podem ser utilizados para a avaliação do adequado cumprimento do dever jurídico de prestar informações, tema objeto de discussão no tópico subsequente. Afinal, conforme aponta Nascimento (2023a), ainda é precário o controle efetivo das respostas fornecidas mediante tais instrumentos.

4. Critérios para a avaliação do cumprimento do dever jurídico de prestar informações

Tendo em vista o dever jurídico de atendimento à demanda por informações feita por colegiado parlamentar, deve-se perquirir quais parâmetros permitem atestar o cumprimento ou descumprimento dessa requisição. Quanto a esse aspecto, tanto o texto constitucional quanto as disposições regimentais analisadas apontam que a prestação de informações falsas ou o não atendimento ao pedido podem desencadear as consequências negativas previstas constitucionalmente.

A falsidade das informações prestadas decorre da não correspondência de tais informações à realidade. Informações falsas, a título exemplificativo, podem caracterizar-se por serem total ou parcialmente inverídicas; por deturparem dados existentes; por fabricarem dados não correspondentes aos fatos, dentre outros aspectos. Como núcleo comum entre essas hipóteses está o apontamento de um quadro enganoso ao Poder Legislativo. Por sua vez, o não atendimento total ao pedido de informações decorre da sua não disponibilização no prazo constitucionalmente previsto, salvo mediante apresentação de fundamentação idônea para a recusa.

Resta determinar, porém, na hipótese em que as informações são efetivamente prestadas, quais requisitos mínimos devem estar preenchidos para que seja reconhecido o adimplemento do dever jurídico de fornecimento de informações, ou, ao revés, uma omissão parcial no seu cumprimento.

Quanto a esse aspecto, a despeito de não serem aplicáveis diretamente ao caso em análise, a LAI traz balizas interpretativas relevantes acerca dos critérios para avaliação do cumprimento do dever de prestar informações ora discutido.

Isto porque, se por um lado a Constituição de 1988 erigiu a transparência e a publicidade como princípios que devem nortear a relação do Estado com a população, a LAI constitui uma relevante etapa do processo de construção de uma política de transparência no país, tendo introduzido uma série de inovações no ordenamento jurídico pátrio, dentre as quais os procedimentos de tramitação dos requerimentos, estipulação de prazos e penalidades para o descumprimento (Paes, 2011).

Ao que mais interessa ao presente estudo, a lei traz categorias conceituais de análise. Em seu art. 4º, I, define informações como os dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato. Define documentos, por sua vez, como unidades de registro de informações, qualquer que seja o seu suporte ou formato (art. 4º, II). Prevê, ainda, em seu art. 6º, IV, que as informações prestadas devem ser primárias, íntegras, autênticas e atualizadas, conceitos estes que são pormenorizados pelo art. 4º da norma:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

VI – disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII – autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII – integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX – primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Ademais, eventual recusa, total ou parcial do fornecimento de dados deve ser devidamente motivada, com as razões de fato ou de direito, ou mesmo com comunicado de que o órgão ao qual foi dirigido o pedido não possui a informação, com remessa do requerimento ao órgão ou entidade que possui a informação requerida:

Art. 11. § 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I – comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II – indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III – comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

Assim, valendo-se de tais balizas interpretativas, que podem ser aplicadas por analogia ao caso em análise, conclui-se que, no prazo constitucional de 30 dias, devem ser fornecidas as informações demandadas pelo colegiado parlamentar, garantindo-se o cumprimento dos seguintes critérios:

(1) da disponibilidade, ou seja, da possibilidade de a informação ser conhecida e utilizada;

(2) da autenticidade, ou seja, a qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

(3) da integridade, ou seja, da não modificação da informação quanto à origem, trânsito e destino;

(4) da primariedade, ou seja, a qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações;

(5) da atualidade da informação, ou seja, da sua contemporaneidade com o momento em que é fornecida;

(6) da fundamentação das razões de fato e de direito quanto à impossibilidade de fornecimento da informação; e

(7) da adoção de uma postura cooperativa, mediante a indicação, se cabível e conhecida, da autoridade que possui a informação e que não é detida pela autoridade originalmente destinatária do pedido.

Feitas tais considerações, é possível apontar que, apesar de a LAI não ser diretamente aplicável ao caso em tela, alguns dos conceitos e parâmetros por ela introduzidos no ordenamento jurídico pátrio, e acima pormenorizados,

podem ser utilizados, a fim de se garantir que as informações prestadas pelo Poder Executivo aos colegiados parlamentares atendam aos parâmetros mínimos necessários para que a atividade fiscalizatória do Poder Legislativo possa ser exercida de modo satisfatório, bem como seja orientada por dados concretos e fiéis à realidade fática da Administração.

5. Conclusão

A análise empreendida no presente artigo permitiu constatar a intenção, concretizada pelo constituinte de 1988, de conferir a órgãos colegiados que representam as Casas Legislativas a prerrogativa constitucional de obtenção de informações das pastas ministeriais, seja mediante comparecimento pessoal, seja na modalidade escrita, neste último caso com a aprovação da Mesa, bem como a possibilidade de imposição de consequências jurídicas pelo descumprimento desse dever jurídico.

Como visto, as comissões parlamentares permanentes são responsáveis pelo monitoramento de políticas públicas e da atuação do Poder Executivo e devem ser-lhes conferidos poderes instrumentais que garantam que sejam obtidas as informações que julgarem necessárias para o exercício de suas atividades, de modo a satisfazer o exercício do *mister* fiscalizatório, função típica atribuída ao Parlamento. Dentre os instrumentos jurídicos previstos para tanto, está aquele consagrado no art. 50, §2º, da Constituição, e que é disciplinado regimentalmente pelas Casas Legislativas.

A fim de conferir os adequados contornos a tal instrumento jurídico, seja pela análise da natureza jurídica do poder requisitório, seja pelo estudo comparativo que foi empreendido acerca das prerrogativas conferidas pelo ordenamento jurídico a outros órgãos e autoridades, ou mesmo por uma interpretação principiológica do texto constitucional, foi possível concluir que, quanto ao pedido de informações na modalidade escrita, feito por colegiados parlamentares, e encaminhado pela Mesa, apesar da nomenclatura utilizada pelo constituinte (“pedido de informações”), foi consagrado um verdadeiro poder requisitório.

Quanto às disposições regimentais analisadas na presente pesquisa, foi possível extrair algumas conclusões a respeito da operacionalização do pedido

de informações escritas a autoridade ministeriais: tais pedidos devem vincular-se à esfera de atribuições fiscalizadoras e às matérias de competência das comissões permanentes das Casas Legislativas; não podem veicular pedido de providências a tomar, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre os propósitos da autoridade a que se dirige; deverão referir-se a ato ou fato na área de competência da pasta ministerial destinatária; bem como estão submetidos a um juízo de conveniência e de adequação formal e material, feito pela Mesa das Casas Legislativas. Atendidos tais requisitos legais e empreendido juízo político quanto à pertinência de sua formulação, o pedido encaminhado pelas Mesas das Casas Legislativas deve ser atendido, sob pena de responsabilização política da autoridade faltosa.

Por fim, ao se pensar em critérios de aferição do cumprimento do dever jurídico de fornecimento de informações, com base em alguns critérios previstos pela LAI, foram elencadas como balizas interpretativas os critérios da disponibilidade, autenticidade, integridade e atualidade das informações a serem prestadas.

Ao mesmo tempo, apontou-se para a necessidade de fundamentação das razões de fato e de direito quanto à impossibilidade de fornecimento da informação, bem como para a adoção de uma postura cooperativa, mediante a indicação, se cabível e conhecida, da autoridade que possui a informação, quando esta não for detida pela autoridade originalmente destinatária do pedido.

Em síntese, o que se objetivou, por intermédio do presente artigo, foi fornecer algumas balizas interpretativas, extraídas de uma análise sistemática do ordenamento jurídico nacional, que pudessem contribuir para a compreensão e efetivação da relevante ferramenta de exercício da fiscalização parlamentar estudada.

Uma aplicação efetiva desse e de outros instrumentos fiscalizatórios deve ser sempre almejada, na medida em que o alcance satisfatório de sua finalidade contribui, em última análise, para a persecução do interesse público pelas instâncias legislativas, em uma manifestação concreta dos mecanismos de freios e contrapesos que fundamentam o princípio da separação de poderes e que foram idealizados pelo constituinte pátrio.

Referências

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3046*, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 15 abr. 2004.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6636*, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 21 out. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6852*, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 21 fev. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6860*. Relator: Ministro Nunes Marques. Tribunal Pleno, julgado em 14 set. 2022.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição, Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- CARVALHO, Ana Luiza Baccin; PARZIANELLO, Pedro Rodrigues. Sobre a natureza dos crimes de responsabilidade do Presidente da República. *Revista Jurídica Themis*, n. 32, p. 98-109, 2022.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 16ª ed, São Paulo: Juspodivm, 2024.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. *Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. *Estudos de Direito Constitucional Parlamentar*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. O que ocorre se descumpridas as requisições de informações das CPIS? *Jota*, 02 de agosto de 2023.
- NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi (org.). *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: JusPodivm, 2025.
- OLIVEIRA, Fabiano Gonçalves Cossermelli. O poder requisitório do Ministério Público frente a dados de caráter sigiloso. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 28, p. 69-88, abr./jun. 2008.
- PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 4, p. 407-423, out./dez. 2011.

PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. Infração (crime) de responsabilidade e impeachment. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 95, p. 61-80, abr./jun. 2016.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da. Fiscalização parlamentar pelo Congresso Nacional de 1988 a 2018: volume, frequência e taxa de aprovação. *Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos*, v. 9, n. 3, p. 296-331, set./dez. 2021.

INQUÉRITOS PARLAMENTARES: UMA ANÁLISE COMPARADA ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS

*Lucas Cavalcante Gondim*¹

Introdução

A possibilidade de condução de investigações pelos órgãos do Poder Legislativo desempenha um importante papel no sistema de freios e contrapesos. A despeito dessa importância, a literatura jurídica brasileira conta com poucos estudos aprofundados que comparem, sob uma perspectiva histórica e jurisprudencial, o desenvolvimento dos inquéritos parlamentares em diferentes sistemas constitucionais.

O presente trabalho justifica-se pela necessidade de compreender como Brasil e Estados Unidos desenvolveram seus respectivos regimes jurídicos de

1 Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Mestrando em Direito pela Universidade de São Paulo (USP); Advogado do Senado Federal; ex-Procurador do Estado de Goiás; membro da *International Society of Public Law* (ICON-S) e da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep); e-mail: lucas.gondim@senado.leg.br

investigação parlamentar. A escolha dos Estados Unidos como paradigma de comparação não é fortuita: além de possuírem uma das mais antigas e consolidadas tradições de inquéritos parlamentares no constitucionalismo moderno, os norte-americanos compartilham com o Brasil a adoção do sistema presidencialista, o que torna a comparação mais profícua do que seria com sistemas parlamentaristas europeus. Ademais, a extensa jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos sobre poderes investigativos do Congresso oferece material rico para análise, permitindo identificar convergências e divergências com a interpretação do Supremo Tribunal Federal brasileiro.

Sendo esse o contexto, o problema de pesquisa que se coloca é o seguinte: a despeito do caráter atípico da função parlamentar de investigar, como ela se consolidou no direito brasileiro e no norte-americano enquanto prática aceita?

Para responder ao problema central, são formulados três objetivos específicos: primeiro, averiguar como o instituto do inquérito parlamentar surgiu e ganhou proeminência política na realidade de cada um dos dois países (seção 1); segundo, coletar as principais normas positivadas que regem o inquérito parlamentar nos países comparados (seção 2); terceiro, discernir em que grau as decisões dos órgãos parlamentares de investigação foram respeitadas pelos tribunais de cúpula das jurisdições comparadas (seção 3).

O método de análise empregado neste trabalho é o comparativo, de viés histórico-funcionalista. O funcionalismo parte da necessidade de precisar uma equivalência de estruturas, para que se possa indagá-las, uma vez isoladas, como cada sistema estudado se comportou diante de problemas similares². O objeto da comparação é, coerentemente com o problema de pesquisa, o processo de consolidação institucional dos poderes investigativos do Legislativo, em suas dimensões histórica, legal e jurisprudencial, no Brasil e nos Estados Unidos.

O problema comum aqui identificado é a aceitação no ordenamento jurídico da função atípica do legislativo de investigar, revestida de prerrogativas típicas das autoridades judiciais. As estruturas equivalentes são, em relação ao

2 O direito constitucional comparado resulta “do cotejo de normas constitucionais de diferentes Estados, mediante critérios variáveis. Um desses critérios consiste em confrontar no tempo as Constituições de um mesmo Estado, observando-se em épocas distintas da evolução constitucional a semelhança e a discrepância das instituições que o Direito Positivo haja conhecido” (Bonavides, 2007, p. 42).

parlamento: as CPIS no Congresso Nacional do Brasil e os comitês especiais de investigação nas duas Casas do Capitólio; e, quanto ao Judiciário, o Supremo Tribunal Federal como equivalente da Suprema Corte enquanto órgão de cúpula da jurisdição, com funções que transcendem o controle de constitucionalidade.

Quanto à análise jurisprudencial, importante destacar que ela não possui um caráter exaustivo, mas representativo. Foram colhidos os principais precedentes sobre a temática das investigações congressuais selecionados pelo *Justia*, repositório jurisprudencial das decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos.

1. Histórico

1.1 *Estados Unidos*

O surgimento de uma *capacidade* legislativa de investigar, dotada de poderes próprios da jurisdição deve ser legada, nos Estados Unidos, à influência da institucionalidade parlamentarista britânica. No constitucionalismo inglês, marcado pela proeminência do Parlamento como última palavra em todos os aspectos da vida política³, a existência de uma potestade legislativa de investigar, valendo-se dos meios eficazes para tanto, é decorrência natural e imediata da posição ocupada pela casa de leis no sistema jurídico.

Em *Westminster*⁴, aquilo que se pode caracterizar como um inquérito parlamentar surge com a criação de comitês específicos para a discussão e elaboração de medidas interventivas para problemas mais delicados, que exigiam

3 A história do constitucionalismo inglês é a história da ascensão de uma nobreza (lordes) organizada e representada no Parlamento sobre o poder do monarca. A partir do século XVII, a câmara baixa do Parlamento (Câmara dos Comuns), composta por representantes da burguesia nacional, ganhou proeminência tanto em relação ao monarca quanto em relação à Câmara dos Lordes (câmara alta). Como descreve Barroso (2024, p. 8): “ali seriam lançadas, ao longo do século XVII, as bases do constitucionalismo moderno, em meio à turbulência institucional resultante da disputa de poder entre a monarquia absolutista e a aristocracia parlamentar”.

4 “Westminster” é a alcunha pela qual se costuma designar as Casas do Parlamento inglês (Câmara dos Lordes e Câmara dos Comuns), como metonímia do distrito de Londres em que ambas estão sediadas (*City of Westminster*).

uma análise detida dos representantes. No início do século xvii, cristalizou-se uma verdadeira prática institucionalizada de designação de membros para a constituição de colegiados mirins, com mandato outorgado pelo Parlamento como um todo para o cumprimento de uma missão investigativa específica.

Pode-se afirmar, com isso, que a prática de conduzir investigações sobre a vida pública esteve mais afeita, originalmente, ao âmbito de atribuições costumeiras do Poder Legislativo do que de qualquer outro. A concretude dessa constatação é o que explica o surgimento, com tamanha proeminência, da capacidade congressual de investigar desde os primórdios da vida independente dos Estados Unidos, a despeito da ausência de previsão expressa na Constituição de 1787.

Já em 1792, menos de três anos após a entrada em vigor da Constituição dos Estados Unidos⁵, colhe-se o primeiro precedente de um exercício deliberado e consciente de poderes coercitivos do Poder Legislativo, frente aos demais, em prol de uma investigação. Após a derrota do general St. Clair na Batalha de Wabash⁶, propôs-se na Câmara dos Representantes⁷ uma resolução que requisitava ao Presidente dos Estados Unidos a instauração de um inquérito para apuração das causas daquele fracasso militar em face dos povos nativos.

Iniciou-se no próprio Parlamento um debate quanto à constitucionalidade da medida; chegou-se, contudo, à conclusão de que a medida não feria as competências das cortes marciais, eis que não se discutia, no inquérito, a conduta militar do general, mas um possível problema no financiamento da empreitada belicosa. Do mesmo modo, convencionou-se que não caberia à

5 Em que pese ter sido elaborada e apresentada em 1787, substituindo os Artigos da Confederação (primeiro documento constitucional norte-americano), o processo de ratificação do texto pelos treze Estados só foi concluído em junho de 1789.

6 Episódio das *guerras indígenas*, em que o exército do recém-independente Estados Unidos da América seria derrotado pela aliança de povos indígenas organizados, na disputa pelo controle do território atualmente correspondente à região dos Grandes Lagos.

7 O Congresso norte-americano (usualmente chamado de Capitólio) compõe-se de duas casas, o Senado (câmara alta) e a Câmara dos Representantes (câmara baixa). Optou-se, neste trabalho, por traduzir *House of Representatives* como Câmara dos Representantes, ou, doravante, simplesmente como Câmara. Trata-se da tradução mais comum, ainda que outros autores em língua portuguesa prefiram denominá-la de Casa dos Representantes ou mesmo Câmara dos Deputados.

Câmara invadir a esfera de autonomia do Executivo determinando a abertura de uma investigação; ela, então, deveria (e poderia) fazê-la por si própria. Foi aprovada, consequentemente, uma resolução que criava um comitê específico para a apuração dos fatos, com os seguintes poderes:

Resolve-se que seja nomeado um comitê para investigar as causas do fracasso da recente expedição sob o comando do major-general St. Clair, e que o referido comitê esteja autorizado a convocar as pessoas, documentos e registros necessários à realização de suas investigações (Hinds, 1907, v.3, p. 80)⁸.

Ato contínuo, a Câmara aprovou uma resolução correlata, agora determinando ao Poder Executivo que fornecesse os documentos públicos necessários ao exercício das atividades do Comitê:

Resolve-se que o Presidente dos Estados Unidos seja solicitado a instruir os oficiais competentes a apresentarem a esta Casa os documentos públicos do Poder Executivo que sejam necessários à investigação das causas do fracasso da recente expedição sob o comando do major-general St. Clair (Hinds, 1907, v.3, p. 80)⁹

Ao longo do século XIX, a existência dos comitês parlamentares e de seus poderes coercitivos assentou-se como verdadeiro costume constitucional, a despeito da ausência de previsão expressa na Constituição de 1787. Essa compreensão foi respaldada pelo tratamento da capacidade investigativa como verdadeiro poder implícito, decorrente das atribuições gerais do Legislativo. O reconhecimento desse poder pela Suprema Corte dos Estados Unidos (Scotus) será objeto de abordagem específica em seção própria deste trabalho; agora, o enfoque repousa na consolidação política desse costume constitucional na vida interinstitucional dos EUA.

8 “Resolved, that a committee be appointed to inquire into the cause of the failure of the late expedition under Major-General St. Clair, and that the said committee be empowered to call for such persons, papers, and records as may be necessary to assist their inquiries”.

9 “Resolved, that the President of the United States be requested to cause the proper officers to lay before this House such papers of a public nature in the Executive department as may be necessary to the investigation of the causes of the failure of the late expedition under Major-General St. Clair”.

O amadurecimento dos poderes coercitivos dos comitês parlamentares está conectado com a possibilidade de punição por desacato ao Congresso (*contempt of Congress*¹⁰), mais um instituto herdado da tradição parlamentar britânica. Nos primórdios do Parlamento inglês, ainda no século XIII, quando ele ainda era compreendido como um órgão meramente auxiliar e consultivo da Coroa¹¹, episódios de desacato eram punidos pela compreensão de que deveriam ser tratados como ofensas diretas ao próprio rei. No século XVI, já revestido da primazia que formaria a principal peculiaridade daquele sistema jurídico, o Parlamento britânico passou a aplicar punições por conta própria; no século XVII, no contexto dos embates com Carlos I, o Parlamento asseverou que seus poderes de investigação superariam as alegações de privilégio e imunidade reais suscitadas pelo monarca (Chafetz, 2009).

O primeiro episódio de aplicação do *contempt of congress* na trajetória constitucional independente dos Estados Unidos ocorreu em 1795, perante a Câmara. O representante William Smith, da Carolina do Sul, levou ao conhecimento do colegiado que um cidadão chamado Robert Randall estaria tentando subornar parlamentares em prol da concessão de glebas públicas em seu favor. Após as discussões, a Casa determinou ao sargento de armas¹² que localizasse o indivíduo e o mantivesse sob a custódia do órgão legislativo (Hinds, 1907, v. 2, pp. 1049-1052). Randall foi interrogado, e seu depoimento foi confrontado com o de outros representantes que também teriam sido alvo da tentativa de suborno; depois de pouco mais de uma semana sob custódia, a Câmara adotou, por maioria, a seguinte resolução:

Consta a esta Casa que Robert Randall é culpado de desacato e de violação dos

10 Analogicamente, o desacato ao Poder Judiciário (ex.: pelo não cumprimento de decisões judiciais ou pela recusa em depor) é chamado de *contempt of court*.

11 A proeminência do Parlamento sobre o poder absoluto dos monarcas ingleses só ocorreria no século XVII, durante a chamada *Revolução Gloriosa*.

12 O sargento de armas (*Seargent-at-Arms*) é uma figura de gênese medieval, encarregada da manutenção da ordem e da segurança de algum órgão estatal. Inicialmente ligado ao monarca, sargentos de armas passaram a ser designados pelo Parlamento como responsáveis pela disciplina – e, posteriormente, por dar cumprimento às decisões da Casa. São o antecedente histórico imediato das atuais Polícias Legislativas.

privilégios da Câmara, por tentar corromper a integridade de seus membros da forma que lhe é imputada. Resolve-se que o referido Robert Randall seja conduzido ao plenário, repreendido pelo Presidente e mantido sob custódia do sargento de armas até nova deliberação desta Casa (Hinds, 1907, v. 2, p. 1052)¹³.

Curiosamente, a Câmara não discutiu ou determinou a *duração* da pena, e a sua soltura foi discricionariamente aprovada pelo colegiado, seis dias depois.

James Madison¹⁴, um dos “pais fundadores” do constitucionalismo norte-americano, foi contrário à punição de Randall. Durante os conturbados dias do interrogatório do custodiado, escreveu a Thomas Jefferson¹⁵, demonstrando sérias dúvidas quanto à existência de um fundamento constitucional apropriado para o *contempt of Congress*. Expressou, ainda, preocupações quanto ao exercício abusivo dessa prerrogativa contra os cidadãos (West, 2019, p. 1433).

A despeito dessas objeções, o *contempt* seguiu sendo reiteradamente aplicado pelas duas casas do Legislativo norte-americano, tendo o Senado se valido dessa prerrogativa, pela primeira vez, em 1800. A premissa de que a punição autônoma dos casos de desacato seria um poder inerente à atribuição constitucional de legislar (*inherent power*) só seria validada pela Suprema Corte em 1821, em *Anderson v. Dunn*.

No início do século xx, foi emblemática a investigação do escândalo conhecido como *Teapot Dome*, que envolvia a cobrança de propinas para o arrendamento de reservas nacionais de petróleo pelo Secretário do Interior¹⁶, Albert B. Fall. Este se tornaria o primeiro membro de gabinete presidencial encarcerado por crimes cometidos no exercício do cargo. Esta investigação produziu decisões

13 “That it appears to this House that Robert Randall has been guilty of a contempt to, and a breach of the privileges of, this House by attempting to corrupt the integrity of its Members in the manner laid to his charge. Resolved, That the said Robert Randall be brought to the bar, reprimanded by the Speaker, and committed to the custody of the Sergeant-at-Arms until further order of this House”.

14 Coautor dos *Federalistas*, junto a Alexander Hamilton e John Jay, e Presidente dos Estados Unidos entre 1809 e 1817.

15 Principal autor da Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776), foi Presidente entre 1801 e 1809.

16 Equivalente, no Brasil, a ministro de Estado.

paradigmáticas da Suprema Corte que expandiram fundamentalmente o poder congressional, conforme se mencionará doravante neste trabalho¹⁷.

Nas décadas de 1940-50, os comitês congressuais de investigação foram palco de uma das fases mais emblemáticas da história dos Estados Unidos, o *macartismo*¹⁸. Caracterizado pela perseguição sistemática de indivíduos supostamente envolvidos em atividades subversivas (comunistas) contra a segurança nacional, esse período teve no Poder Legislativo o centro nevrálgico dos episódios – e das discussões quanto à pertinência e à razoabilidade das medidas investigativas promovidas contra cidadãos norte-americanos. Os acontecimentos da época tiveram lugar em três órgãos colegiados fragmentários, das duas Casas do Legislativo estadunidense: (i) o Comitê para Atividades Antiamericanas da Câmara dos Representantes (CAA); (ii) o Subcomitê de Segurança Interna do Senado (SSI); e (iii) o Subcomitê Permanente de Investigações do Senado (SPI).

Tornada permanente em 1945, a CAA recebeu um mandato deliberadamente vago da Câmara para investigar casos de “subversão”, com base em suposta infiltração comunista no governo, sindicatos, universidades e indústria do entretenimento. Em 1947, a CAA passaria a investigar a indústria cinematográfica de Hollywood, intimando roteiristas, diretores e atores para testemunhar sobre filiação ou associações ao Partido Comunista. A investigação resultou em condenações por *contempt* para os “dez de Hollywood”¹⁹, e levou à “lista negra”²⁰ aproximadamente 300 figuras da indústria do entretenimento, embora sem acusações formais.

17 As decisões da Suprema Corte em *McGrain v. Daugherty* (1927) e em *Sinclair v. United States* (1929) são uma decorrência dessa investigação parlamentar.

18 A expressão “macartismo” deriva de Joseph McCarthy, senador norte-americano que, durante as décadas de 1940 e 1950, se notabilizaria pelo uso da tribuna para denunciar sistematicamente, e muitas vezes sem provas, cidadãos norte-americanos por suposto envolvimento com o comunismo. Esse período histórico também ficara conhecido por “terror vermelho” ou “caça às bruxas”.

19 Alcinha popular conferida ao grupo formado pelos roteiristas Alvah Bessie, Herbert Biberman, Lester Cole, Edward Dmytryk, Ring Lardner Jr., John Howard Lawson, Albert Maltz, Samuel Ornitz, Adrian Scott e Dalton Trumbo; todos se recusaram a responder às perguntas formuladas pela CAA em suas audiências públicas.

20 As pessoas inseridas na lista, que ficaria conhecida como *Hollywood blacklist*, ficavam proibidas de trabalhar na indústria do entretenimento.

Entre 1945 e 1957, apenas no âmbito do CAA, foram realizadas 230 sessões públicas, com a oitiva de mais de 3.000 testemunhas. Mais de 100 pessoas foram indiciadas por *contempt of Congress* pela Câmara dos Representantes nesse período – o que excedeu todo o conjunto de indivíduos alvo desse instituto desde a independência dos Estados Unidos (Beck, 1959). Considerando os três comitês, das duas Casas, 226 pessoas foram processadas por *contempt of Congress* durante o auge do macartismo.

Em 1973, o *Watergate*²¹, que levaria à renúncia do Presidente Richard Nixon²², também teve como teatro de repercussão midiática uma comissão especial do Congresso. A maior parte dos eventos mais emblemáticos daquele escândalo ocorreram nas audiências públicas do Comitê Especial do Senado para as atividades de campanha do presidente, instalado logo após a histórica reportagem do *Washington Post* que relatava o esquema de espionagem ilegal da sede do Partido Democrata pela campanha de Nixon.

Em 2024, o Comitê Especial para os ataques de 6 de Janeiro de 2021²³ intimou Stephen Bannon, ex-assessor do Presidente Donald Trump, para depoimento. Bannon recusou-se integralmente a cooperar, não comparecendo ao depoimento marcado nem produzindo qualquer documento. Após advertências quanto ao não cumprimento, o Comitê votou unanimemente para recomendar que a Câmara o considerasse em *contempt of Congress*. Em 12 de novembro de 2021, um *grand jury* o indiciou por duas violações ao *U.S. Code*: uma por recusar-se a comparecer e outra por recusar-se a produzir documentos. Em 22 de julho de 2022, o júri o condenou unanimemente em ambas as acusações; foi

21 Descoberto em 1973 por jornalistas do periódico *The Washington Post*, o escândalo envolvia a instalação, com consentimento do então presidente e candidato a reeleição Richard Nixon (do Partido Republicano), de escutas ilegais na sede do Partido Democrata no complexo empresarial *Watergate*, em Washington D.C, durante as eleições presidenciais de 1972. Nixon renunciaria em 1974, antes da abertura de um processo de *impeachment*.

22 A renúncia de Nixon foi a primeira e única de um presidente na história dos Estados Unidos.

23 Estes consistiram na invasão do Capitólio, sede do Congresso norte-americano, por manifestantes que buscavam impedir a certificação da vitória eleitoral de Joe Biden sobre o então Presidente Donald Trump. O episódio, ocorrido durante a sessão conjunta das Casas Legislativas, resultou em mortes, feridos e ampla destruição patrimonial, levando a Câmara dos Representantes a instituir uma comissão especial para apurar as responsabilidades políticas e criminais dos envolvidos, dentre os quais Donald Trump e Stephen Bannon.

sentenciado a quatro meses de prisão e multa de 6.500 dólares. Bannon tornou-se a primeira pessoa encarcerada por *criminal contempt* em mais de meio século.

1.2 Brasil

A história das investigações parlamentares do Brasil antecede a criação de uma figura jurídica específica, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), pela Constituição de 1934. A despeito da ausência de qualquer previsão constitucional ou infralegal, a *necessidade de investigar* para suprir a função de legislar foi discutida no Parlamento brasileiro em pelo menos dois momentos.

Primeiro, durante a Guerra do Paraguai. Imaginava-se, quando de seu início, que o conflito travado contra Solano López²⁴, na bacia do Rio Paraguai, seria rápido, considerando a desproporção entre os efetivos das nações aliadas²⁵ e os do inimigo. No entanto, a lentidão do conflito, causada principalmente pelas dificuldades logísticas de mobilização de tropas num território inóspito, causou severos comprometimentos financeiros e humanitários.

Nesse contexto, em 1867, o Senador Silveira da Mota (de Goiás) apresentou, no Palácio do Conde dos Arcos²⁶, o seguinte requerimento: “que se nomeie Comissão Especial de Inquérito para colher, nas repartições públicas e nos testemunhos particulares, tomando depoimentos se necessário for, as informações as mais completas sobre as causas da prolongação da guerra contra o Paraguai” (Brasil, [1867] 2021). O requerimento previa, ainda, que a Câmara dos Deputados deveria ser comunicada da instalação dessa comissão especial, podendo designar representantes para integrá-la, caso desejassem. O Marquês de Paranaguá, ministro da Guerra e senador pelo Piauí²⁷, combateu pessoalmente

24 Ditador do Paraguai entre 1862 e 1870.

25 Durante a Guerra do Paraguai, Brasil, Uruguai e Argentina formaram a chamada Tríplice Aliança contra Solano López.

26 O Palácio do Conde dos Arcos, atual Faculdade de Direito da UFRJ, abrigou a sede do Senado Imperial, e, na sequência, do Senado Federal do Brasil até 1925, quando se transferiu ao Palácio Monroe.

27 No Império, o cargo de Senador era vitalício e podia ser cumulado com o exercício de outras funções públicas.

a iniciativa. Além de assegurar que estaria sempre presente na Casa para prestar os esclarecimentos necessários quanto ao andamento do conflito, argumentou:

“Não posso aceitar a moção e espero que o Senado não votará a favor dela, por ser altamente inconveniente. O nobre senador [Silveira da Mota] avalia perfeitamente as circunstâncias duríssimas em que se acha o país. Seguramente não quererá agravá-las. Em circunstâncias tão melindrosas e difíceis, sua palavra autorizada pode criar tropeços à marcha da administração [pública]. Um inquérito sobre os negócios da guerra tende a quebrantar a força moral de que tanto carece o governo” (Brasil, [1867] 2021).

Os entusiastas da comissão especial pertenciam ao Partido Conservador, opositor do então gabinete liberal nomeado pelo imperador. A proposta foi rejeitada por maioria, contando com apenas 11 votos favoráveis. Silveira da Mota chegou a propor, em seguida, a criação da aludida comissão especial via projeto de lei, que jamais chegou a ser pautado (Brasil, 2021).

O segundo desses momentos embrionários das CPs no Brasil foi a Primeira República (1891 – 1930). Nina (2005) relata que a ausência de previsão constitucional do instituto durante esse período não impediu a investigação parlamentar; esta era, contudo, ainda bastante incipiente, o que revela a inexistência, à época, de uma maturidade institucional quanto ao desempenho dessa prerrogativa do Parlamento. Sem qualquer supedâneo constitucional a respaldar a compulsoriedade das requisições efetuadas, o privilégio executivo predominava sobre quaisquer intentos de instauração e condução de uma investigação congressional²⁸. Afinal, “durante a Primeira República, o Legislativo, ao invés de poder controlador, era controlado pelo Executivo” (Pereira, 1948, p. 7)²⁹.

28 “Na Primeira República, as investigações do Congresso: por vezes esses recurso foi empregado, mas debilmente, nunca atingindo as mais altas autoridades; nem mesmo as autoridades menos poderosas; o Executivo estava inteiramente resguardado de qualquer inquérito compulsório por parte do Legislativo” (Pereira, 1948, p. 147).

29 O trabalho de Agostinho Costa Pereira, *Comissões parlamentares de inquérito* (1948), apresentado como dissertação em concurso para catedrático de Direito Constitucional da Faculdade Nacional de Direito (RJ), é seminal para a compreensão dos primórdios desse instituto no Brasil. Ainda sobre o Legislativo durante a Primeira República, assinala: “ao nosso ver, duas

O instituto só passou a existir, de fato, após a sua positivação constitucional, na Carta de 1934, embora restrita à Câmara dos Deputados. No curto período de vigência daquela Constituição (de 1934 a 1937), seis pedidos de instalação de Comissão Especial de Inquérito foram apresentados à Câmara dos Deputados, tendo prosperado apenas dois. Logo quando desses primeiros requerimentos, imperou a discussão parlamentar quanto à necessidade de aprovação dos requerimentos de instauração pelo Plenário. Os primeiros pedidos foram apresentados com um número pequeno de signatários, longe do terço exigido pelo art. 36 da Constituição de 1934; seus autores pretendiam, assim, a análise dos mesmos pela maioria, o que foi indeferido pela Presidência, seguindo a interpretação do dispositivo dada pela Mesa Diretora³⁰.

Consolidar-se-ia, assim, a compreensão até hoje vigente em relação ao instituto, no sentido da desnecessidade de apreciação dos requerimentos pelo Plenário, bastando que o pedido de instalação esteja acompanhado de assinaturas que representem, ao menos, um terço da Casa. No entanto, nota-se que, pelo menos nos períodos mais experimentais do instituto, tal interpretação foi cambiante; compulsando os relatos de Pereira (1948), verifica-se a existência de comissões de inquérito instaladas após “aprovado o requerimento”³¹ (Pereira, 1948, p. 172), enquanto, noutros casos, aquele já era apresentado com o número constitucionalmente exigido de assinaturas

A primeira CPI brasileira foi instalada em 23/01/1935, após a aprovação de requerimento formulado pelo deputado João Simplício. Longe de ter um “fato determinado”, pretendia-se uma verdadeira devassa nos assuntos pertinentes à

causas principais motivaram a ineficiência do Congresso sob o regime de 1891: uma, de ordem geral, que consistia na falta de educação cívica, tanto do povo como dos governantes, e outra, de natureza específica, isto é, a inexistência de partidos políticos” (Pereira, 1948, p. 9).

30 “O Presidente mantém a interpretação anterior, dada pela Mesa, com o seguinte argumento: 'Se o artigo 27 da Lei Básica determina que 'as deliberações serão tomadas pela maioria dos votos dos presentes em plenário', também declara 'excetuados os casos expressos nesta Constituição', como é negável ser o presente no artigo 36” (Pereira, 1948, p. 16).

31 No caso da “Comissão de inquérito para tomar conhecimento das investigações secretas promovidas pela Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo”, de abril de 1937, o requerimento foi apreciado, inclusive quanto à sua constitucionalidade, pelo Plenário da Câmara, e a Comissão foi instalada, a despeito de o pedido ter sido apresentado com apenas quatro signatários (Pereira, 1948, pp. 176-177).

marinha mercante brasileira. Pereira (1948) denominou esse tipo de investigação de “pesquisa”, em contraste aos “inquéritos compulsórios”; aparentemente, esse jaez predominaria nas primeiras décadas de existência do instituto no Brasil. Escrevendo em 1948, expressa o seu pessimismo:

Estamos em que, por muito tempo ainda, o Congresso somente realizará pesquisas, evitando os inquéritos compulsórios em referência às entidades oficiais – pessoas ou organizações – principalmente quando estas forem detentoras de grande poder. Desejamos que o futuro nos desminta e possa o nosso Legislativo realizar aquelas investigações de grande envergadura, que têm sido comuns em outros países, como Inglaterra, França, Argentina e, muito principalmente, os Estados Unidos e nas quais se põem ao vivo a inépcia de administradores, o malbarato dos dinheiros do povo e a locupletação à custa do erário público. Ou dar-se-á o caso de que tais fatos não ocorram no Brasil? (Pereira, 1948, p. 18).

Não tardaria, contudo, para que as primeiras CPIs efetivamente combativas aos governos se instalassem. A primeira de grande repercussão política e midiática foi, já na vigência da Constituição de 1946, a CPI do jornal *Última Hora*, instalada pela Câmara dos Deputados em 1953 para apurar suposto favorecimento governamental às empresas do jornalista Samuel Wainer, aliado de primeira hora do presidente Getúlio Vargas. Ao final de seus trabalhos, a comissão concluiu que as irregularidades apontadas no Banco do Brasil favoreceram os veículos de imprensa de forma geral, e não o Grupo Wainer. Naquela oportunidade, a CPI ouviu 27 testemunhas, dentre as quais o próprio Samuel Wainer e o ainda jornalista Carlos Lacerda³². A comissão significou mais um degrau na escalada de conflitos entre o varguismo e o lacerdismo, que culminariam nos atentados da Rua Tonelero e no suicídio de Getúlio Vargas, em agosto de 1954.

Durante a vigência da Constituição de 1946, 253 Comissões Parlamentares de Inquérito foram criadas, sendo 240 na Câmara dos Deputados e 13 no Senado Federal (Nina, 2005); tematicamente, nota-se o predomínio dos objetos de investigação do tipo “pesquisa”, mais afetos à densificação dos conhecimentos em relação a algum aspecto da economia e sociedade brasileiras.

32 Principal nome da oposição a Getúlio Vargas e seu legado político, seria o líder da União Democrática Nacional (UDN) desde o suicídio de Vargas até o Golpe de 1964.

Durante a ditadura militar brasileira (1964-1985), a persistência do instituto nas Constituições desse período foi meramente simbólica. Na fase mais dura do regime, entre 1969 e 1973, nenhuma CPI foi criada no Senado e apenas uma foi criada na Câmara. Após as eleições legislativas de 1974 – marcadas por uma acachapante vitória da oposição³³ – “o ritmo de criação de investigações parlamentares foi retomado, sem, no entanto, jamais alcançar o ritmo e a intensidade do período de 1946 a 1967” (Peixinho e Guanabara, 2001, p. 47-48 *apud* Nina, 2005).

No âmbito do Senado Federal, destacaram-se os trabalhos da *CPI do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha*, instaurada em 1978 e concluída em 1982, com a consagração de seu relatório final em resolução aprovada pelo Plenário sobre a matéria.

É somente após a Constituição de 1988 que as CPIS assumem um verdadeiro protagonismo político e institucional, consolidando-se como uma das ferramentas mais poderosas de exercício das prerrogativas do Congresso Nacional. Ainda que o período da Constituição de 1946 também tenha sido frutífero, as investigações centravam-se, à época, em temas sociais e econômicos, assumindo o caráter de verdadeiras “pesquisas”, como as denominou Pereira (1948). Pós-ditadura militar, os inquéritos parlamentares passariam a ser utilizados como mecanismo de apuração de verdadeiros “casos de polícia” envolvendo a coisa pública.

Além disso, a disseminação dos meios de comunicação de massa contribuiria para amplificar a repercussão dos trabalhos investigativos, que passaram a ser transmitidos em tempo real para a população. Desse marco constitucional até a atualidade, destacam-se, por sua repercussão política e midiática: a) a CPMI do *PC Farias* (1992), que culminaria com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor; b) a CPMI dos *Anões do Orçamento* (1993); c) a CPI do Sistema Financeiro (Câmara dos Deputados, 1999); d) a CPMI do Mensalão (2005); e) a CPMI da Petrobras (2014); f) a CPI da Pandemia (Senado Federal, 2021); e f) a CPMI dos atos antidemocráticos (2023).

33 No contexto do bipartidarismo vigente durante a ditadura militar, em que se contrapunham Arena (apoiador do regime) e MDB (oposição), este sairia vitorioso das eleições legislativas de 1974. Naquele pleito, apesar de competir contra todo o aparato governista nos estados da Federação, o MDB conquistou metade das cadeiras da Câmara dos Deputados e dois terços do Senado.

1.3 *Análise comparada*

Os Estados Unidos herdaram o instituto do inquérito parlamentar diretamente de sua ex-metrópole. Apesar de não adotar um regime parlamentarista, pode-se concluir que o legado de um Poder Legislativo forte e autônomo foi transmitido do Reino Unido para a colônia recém-independente. Tanto o é que os primeiros episódios de instauração de comissões de investigação – e do exercício de poderes coercitivos por elas – datam já dos primeiros anos de vida independente dos Estados Unidos da América.

Ao longo do tempo, as comissões de inquérito seriam frequentemente utilizadas pelas Casas do Congresso norte-americano para lidar com temas de alta sensibilidade política, com altíssima repercussão social. Em todas as fases históricas aqui relatadas, nota-se que autoridades ligadas ao Poder Executivo foram investigadas pelos seus atos, resultando, muitas vezes, em episódios políticos paradigmáticos como a renúncia do Presidente Richard Nixon.

No Brasil, por outro lado, predominou durante quase toda a sua história independente a proeminência do Poder Executivo sobre o Legislativo. Aliada à hipertrofia do Executivo, a ausência de um instituto similar na tradição jurídica brasileira atrasou a introdução do instituto em nosso ordenamento (1934) em quase 150 anos, quando comparada à primeira ocorrência nos Estados Unidos (1792). Mesmo após a previsão constitucional dos inquéritos parlamentares, estes assumiriam um papel discreto (de verdadeiras “pesquisas”, e não de constrangimento do Poder Executivo) até a promulgação da Constituição de 1988.

2. Normas de direito positivo sobre investigações congressuais

2.1 *Estados Unidos*

Não há no texto original da Constituição dos Estados Unidos (1787) ou em qualquer de suas emendas, qualquer menção expressa à existência de um poder congressual de condução de inquéritos. Os comitês de investigação – e a afirmação de seus mandatos por meio de prerrogativas coercitivas – surgiram

e se assentaram como um costume constitucional³⁴ nos Estados Unidos, em continuidade à tradição britânica.

A primeira norma de direito positivo relativa à matéria surgiria, em nível infraconstitucional, mais de 60 anos após a primeira investigação realizada na Câmara dos Representantes, por meio do Ato de 24/01/1857, que instituiu o hoje chamado *criminal contempt of Congress*. À época de sua publicação, o arcabouço jurisprudencial sobre investigações congressuais já havia sido delineado pela *Scotus* em casos como *Anderson v. Dunn* (EUA, 1857).

O Ato de 24/01/1857 foi incorporado aos *Revised Statutes of the United States* (R.S.), editado em 1874 como verdadeira consolidação de todas as leis do país. A Seção 102 (R.S. § 102) dos *Revised Statutes* derivou do Ato de 24/01/1857, e estabeleceu o crime de recusa a testemunhar perante o Congresso. Do mesmo modo, a Seção 104 (R.S. § 104) estabeleceu o procedimento de certificação para desacato, que previa a formação de um *grand jury*³⁵ para a formalização das acusações e a designação de um *U.S. attorney*³⁶. Essas seções foram subsequentemente recodificadas como 2 U.S.C. §§ 192 e 194 no *United States Code* (U.S.C.), compilação adotada em 1926 e vigente até os dias atuais.

O dispositivo central do regime de desacato congressual, codificado em 2 U.S.C. § 192³⁷, estabelece que toda pessoa que, tendo sido intimada como

34 “O costume forma-se quando a prática repetida de certos atos induz uma determinada coletividade à crença ou convicção de que esses atos são necessários ou indispensáveis. Funda-se, pois, o costume no consentimento tácito que o uso reiterado autoriza. Uma de suas características, conforme Waline, é a de que ele se gera sem a intervenção dos órgãos de um grupo social'. Sua importância para o Direito Constitucional é imensa. Autores do tomo de Duverger chegam a admitir que ele não só completa como modifica a Constituição” (Bonavides, 2007, p. 53).

35 Instituto tradicional do *common law*, o *grand jury* é um colegiado de cidadãos (16 a 23 pessoas) que decide, em sessões sigilosas, se há elementos probatórios suficientes para fundamentar acusação criminal formal. Atua na fase pré-processual, sem participação do acusado ou defensor, analisando provas apresentadas pelo acusador.

36 O *U.S. Attorney*, funcionário vinculado ao *Department of Justice* (DOJ), é o promotor federal responsável por processar crimes federais em cada distrito judicial dos Estados Unidos. Equivale, aproximadamente, ao procurador da República brasileiro. Contudo, nos EUA, o DOJ mescla as funções de advocacia pública e de Ministério Público.

37 O *United States Code* (U.S.C.) está organizado por matérias em 54 títulos. O número “2” indica o Título 2 (*The Congress*). O símbolo “§” (section) indica a seção específica dentro daquele título.

testemunha por qualquer das Casas do Congresso, intencionalmente deixe de comparecer, ou que, tendo comparecido, se recuse a responder questão pertinente à matéria sob investigação, será punível com multa de não mais de us\$ 1.000 nem menos de us\$ 100 e prisão em cadeia comum entre 1 e 12 meses. Posteriormente, a multa máxima foi majorada de us\$ 1.000 para us\$ 100.000.

O procedimento para execução da norma penal está estabelecido em 2 U.S.C. § 194. Sempre que uma testemunha intimada deixe de comparecer ou se recuse a responder qualquer questão pertinente, será dever do presidente do Senado ou presidente da Câmara certificar a declaração de fatos sob o selo ao *U.S. attorney* competente, cujo dever será trazer a matéria perante o *grand jury*. Embora a norma utilize linguagem mandatória, interpretação judicial e prática executiva criaram ambiguidade. O *Department of Justice* (DOJ) tem sustentado que, nos casos que envolvam o chamado privilégio executivo, há discricionariedade para que, após o recebimento da comunicação congressional, o *U.S. attorney* decida se promove ou não a acusação (EUA, 2014).

Por fim, o *Ethics in Government Act*, promulgado em 1978, tratou primariamente de divulgação financeira e conflito de interesses. Contudo, suas Seções 703 e 705³⁸ estabeleceram o mecanismo conhecido como *civil contempt of Congress*. O dispositivo 28 U.S.C. § 1365 concede à Corte Distrital dos Estados Unidos para o Distrito de Columbia jurisdição sobre ações civis movidas pelo conselheiro jurídico do Senado para obter reparações, executar intimações, obter declarações judiciais sobre validade de intimações, ou prevenir ameaças de descumprimento. O estatuto expressamente exclui de seu escopo intimações dirigidas a oficial ou empregado do governo federal atuando em sua capacidade oficial. Contudo, não há equivalente para a Câmara dos Representantes, e a exceção para o Poder Executivo limita significativamente a aplicabilidade (EUA, 1978).

2.2 Brasil

Como visto, a primeira positivação dos inquéritos parlamentares no ordenamento jurídico brasileiro deu-se com a Constituição de 1934. Por meio do quadro abaixo, sintetiza-se a evolução do instituto nas Constituições brasileiras:

38 Codificadas em 2 U.S.C. §§ 288b-288d e 28 U.S.C. § 1365.

Tabela 1 – Poderes de investigação do Congresso nas Constituições brasileiras

Constituição	Dispositivos sobre investigações parlamentares
1824	N/A
1891	N/A
1934	Art. 36. A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre factos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros. Parágrafo único. Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal, indicadas no Regimento Interno. Art. 37. A Câmara dos Deputados pode convocar qualquer ministro de Estado para, perante ela, prestar informações sobre questões prévia e expressamente determinadas, atinentes a assumptos do respectivo Ministério. A falta de comparência do ministro sem justificação, importa crime de responsabilidade. § 1º Igual faculdade, e nos mesmos termos, cabe às suas comissões. § 2º A Câmara dos Deputados, ou as suas comissões designarão dia e hora para ouvir os ministros de Estado, que lhes queiram solicitar providencias legislativas ou prestar esclarecimentos.
1937	Art. 45. Qualquer das duas Câmaras ou alguma das suas Comissões pode convocar ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre matérias sujeitas à sua deliberação. O ministro, independentemente de qualquer convocação, pode é pedir a uma das Câmaras do Parlamento, ou a qualquer de suas comissões, dia e hora para ser ouvido sobre questões sujeitas à deliberação do Poder Legislativo.
1946	Art. 53 – A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros. Parágrafo único – Na organização dessas comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do art. 40. Art. 54 – Os ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado. Parágrafo único – A falta do comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade.

1967	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. Art. 40 – Os ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal ou qualquer de suas comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado. § 1º – A falta de comparecimento, sem justificação, importa em crime de responsabilidade. § 2º – Os ministros de Estado, a seu pedido, poderão comparecer perante as comissões ou o Plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e discutir projetos relacionados com o Ministério sob sua direção.
1969 (Emenda Constitucional nº 1, de 1969)	Art. 30, parágrafo único, d) 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; Art. 37. 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. Art. 38. Os ministros de Estado serão obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado Federal ou qualquer de suas comissões, quando uma ou outra Câmara, por deliberação da maioria, os convocar para prestarem, pessoalmente, informações acerca de assunto previamente determinado. § 1º A falta de comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade. § 2º Os ministros de Estado, a seu pedido, poderão comparecer perante as comissões ou o plenário de qualquer das Casas do Congresso Nacional e discutir projetos relacionados com o Ministério sobre sua direção.
1988	Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões, poderão convocar ministro de Estado, quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República ou o presidente do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada.

1988 (cont.)	§ 1º Os ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério. § 2º As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no <i>caput</i> deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. Art. 58. § 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.
--------------	---

Fonte: elaboração própria.

A disciplina original do instituto, na Constituição de 1934, limitava-o à Câmara dos Deputados; previa-se, já naquela época, a possibilidade de instauração por requerimento de um terço dos membros daquela Casa; não havia, contudo, a previsão dos requisitos do *tempo certo* e do *objeto determinado*. A exigência de “fato determinado” (limites objetivos do poder de investigação) adveio na Constituição de 1946; o “prazo certo”, por seu turno, foi introduzido a partir da Constituição de 1967.

O art. 37 da Constituição de 1934 instituiu o primeiro *contempt of Congress* brasileiro, imputando crime de responsabilidade a ministro de Estado que, sem justificativa, falte a uma convocação do Congresso Nacional ou de suas comissões. Ainda que não seja um dispositivo específico atinente às comissões de inquérito, o mecanismo está diretamente associado aos poderes de apuração do Congresso e, principalmente, à sua compulsoriedade. Foi mantido, desde então, em todas as Cartas Políticas brasileiras (Brasil, 1934).

A natureza processual penal dos atos das comissões de inquérito também constava da Constituição de 1934 (art. 36, parágrafo único); demovida nas Constituições de 1937 e 1946, retornou ao ordenamento jurídico no nível in-

fraconstitucional, precisamente no art. 6º da Lei nº 1.579/1952: “o processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal” (Brasil, 1952).

A Constituição de 1937, outorgada durante a ditadura do Estado Novo, suprimiu a previsão específica das comissões de inquérito, mantendo apenas, em seu artigo 45, a possibilidade de qualquer das Câmaras ou de suas comissões convocarem ministros de Estado para prestar esclarecimentos. A ausência de dispositivo expresse sobre as CPIS no texto de 1937 refletia o caráter autoritário e centralizador do regime varguista, que esvaziou as prerrogativas fiscalizatórias do Poder Legislativo (Brasil, 1937).

A redemocratização de 1946 trouxe a restauração das comissões de inquérito, agora previstas no artigo 53 da nova Constituição, que estendia a prerrogativa tanto à Câmara dos Deputados quanto ao Senado Federal. Manteve-se o requisito de requerimento subscrito por um terço dos membros da Casa, e o parágrafo único daquele dispositivo determinava a observância do critério de proporcionalidade partidária na composição das comissões (Brasil, 1946).

Foi durante a vigência da Constituição de 1946 que as CPIS foram finalmente regulamentadas em âmbito infraconstitucional, com a Lei nº 1.579/1952, vigente até os dias atuais. Diversamente da redação atual, influenciada pelo texto da Constituição de 1988, não se falava em poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, mas de “ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação” (Brasil, 1952). Esses e outros aspectos específicos dessa regulamentação serão abordados doravante, ainda nesta seção.

A Constituição de 1967, outorgada pelo regime militar, introduziu duas inovações significativas no artigo 39: passou a admitir expressamente a criação de comissões de inquérito pelas duas Casas “em conjunto ou separadamente”, prenunciando a figura das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMIs), e estabeleceu a necessidade de “prazo certo” para a duração dos trabalhos investigativos (Brasil, 1967).

Essas modificações foram preservadas pela Emenda Constitucional n.º 1 de 1969, que consolidou as alterações promovidas pelo regime de exceção. O art. 37 da Constituição de 1969 reproduziu a fórmula de 1967, mantendo os requisitos de fato determinado, prazo certo e requerimento de um terço dos membros.

Inovou-se, contudo, ao estabelecer, no parágrafo único da alínea “d” do artigo 30, uma limitação ao funcionamento concomitante de Comissões Parlamentares de Inquérito: não seria criada uma CPI enquanto estivessem em funcionamento, simultaneamente, pelo menos cinco, salvo deliberação por maioria da Câmara ou do Senado, restrição numérica ainda hoje presente no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 1969).

A Constituição de 1988 conferiu às Comissões Parlamentares de Inquérito o seu formato atual, consolidado no §3º do art. 58. A atribuição de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” representou um importante avanço redacional em relação às Constituições anteriores, embora rapidamente tolhido na interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal, analisada em tópico próprio deste trabalho. Quanto ao *contempt of Congress*, a Constituição ampliou o rol de autoridades passíveis de convocação, incluindo não apenas ministros de Estado, mas também titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e, após a Emenda Constitucional n.º 132/2023, o Presidente do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (Brasil, 1988; 2023).

A regulamentação infraconstitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito foi, conforme já apontado, inaugurada pela Lei n.º 1.579/1952, editada durante a vigência da Constituição de 1946. O art. 2º enumerou os poderes das comissões, incluindo a determinação de diligências, a convocação de ministros de Estado, a tomada de depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, a oitiva de indiciados, a inquirição de testemunhas sob compromisso, a requisição de informações e documentos de repartições públicas e autarquias, e o deslocamento aos lugares onde fosse necessária sua presença (Brasil, 1952).

O art. 4º inaugurou o *criminal contempt of Congress* brasileiro, ao tipificar como delitos, processáveis e puníveis pelo Poder Judiciário, a obstrução do funcionamento da CPI mediante violência, ameaça ou assuasdas, e a prestação de falso testemunho perante a comissão. Tais dispositivos permanecem vigentes até a atualidade, e servem de fundamento para a possibilidade de decretação de prisão em flagrante pela própria comissão, quando o crime for cometido durante as sessões.

A Lei n.º 1.579/1952 sofreu duas modificações ao longo das décadas subsequentes. A primeira, pela Lei nº 13.367, de 2016. A segunda, pela Lei n.º 10.679/2003, que introduziu o §2º ao artigo 3º, estabelecendo que o prazo para atendimento de requisições de informações e documentos seria aquele

fixado no pedido, não inferior a cinco dias úteis, contado do recebimento da requisição pelo destinatário, sendo cabível pedido de prorrogação justificada. Já a Lei n.º 13.367/2016, promoveu alterações substanciais no regime jurídico das CPIS, adaptando o texto de 1952 às disposições da Constituição de 1988 e ao entendimento consolidado do STF quanto às limitações de suas prerrogativas. O art. 3º-A fixou a sistemática segundo a qual o presidente da CPI deve solicitar ao juízo criminal competente medidas cautelares, quando verificada a existência de indícios veementes de proveniência ilícita de bens. A interpretação do dispositivo abrange a imposição de outras medidas submetidas à *cláusula de reserva de jurisdição*, como a interceptação telefônica e a prisão preventiva (Brasil, 2016).

Os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal disciplinam, de forma complementar, os procedimentos das Comissões Parlamentares de Inquérito. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) dedica os arts. 35 a 37 às CPIS. O art. 35, §1º define fato determinado como “o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão” (BRASIL, 2025). O §4º do mesmo dispositivo limita a cinco o número de CPIS em funcionamento simultâneo, salvo deliberação em contrário do Plenário mediante projeto de resolução aprovado por maioria absoluta. O §5º fixa o prazo de 120 dias, prorrogável por até metade desse período mediante deliberação do Plenário, para a conclusão dos trabalhos; já o art. 36 dispõe sobre a composição das CPIS, assegurando a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participem da Casa.

O Regimento Interno do Senado Federal (RISF), por seu turno, dedica os artigos 145 a 153 às Comissões Parlamentares de Inquérito. O art. 146 veda expressamente a criação de CPI sobre matérias pertinentes à Câmara dos Deputados, às atribuições do Poder Judiciário e aos estados, delimitando objetivamente o escopo das investigações. O art. 148 estabelece que as reuniões da CPI poderão ser públicas ou secretas, a critério da comissão, e que o depoente poderá ser acompanhado de advogado. O art. 152 prevê que o prazo de funcionamento da CPI poderá ser prorrogado, automaticamente, a requerimento de um terço dos membros do Senado, observando-se que não poderá ultrapassar o período da legislatura em que foi criada. O art. 153 enumera os poderes das CPIS, incluindo determinar as diligências que reputarem necessárias, requerer a convocação de

ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades e ouvir indiciados e testemunhas, requisitar informações e documentos de órgãos públicos, realizar inspeções e verificações, requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias, e transportar-se a qualquer ponto do território nacional (Brasil, 2025).

As principais diferenças entre os regimentos da Câmara e do Senado residem na maior especificidade do RISF quanto aos poderes investigativos, com menção expressa à possibilidade de requisitar auditorias ao Tribunal de Contas da União, e na vedação explícita de investigações sobre matérias de competência de outros entes e poderes. O RICD, por sua vez, estabelece uma definição mais detalhada do conceito de “fato determinado” e um limite temporal mais rígido, de cento e vinte dias prorrogáveis por sessenta, enquanto o RISF não especifica prazo máximo no próprio regimento, remetendo ao ato de criação da comissão.

2.3 *Análise comparada*

A comparação entre os regimes normativos brasileiro e norte-americano revela trajetórias diferentes para a consolidação da função investigativa parlamentar. Nos Estados Unidos, a ausência de previsão constitucional não impediu o desenvolvimento de costume constitucional robusto, de modo que os comitês parlamentares de investigação surgiram e se desenvolveram a despeito de qualquer positivação. A primeira norma infraconstitucional sobre a matéria só emergiu em 1857, mais de 60 anos após a primeira investigação.

No Brasil, a tradição de *civil law* impediu qualquer desenvolvimento costumeiro; os inquéritos parlamentares só passaram a existir efetivamente depois de formalizados em uma estrutura desenhada pela Constituição de 1934.

Em âmbito infraconstitucional, os Estados Unidos positivaram, basicamente, as regras concernentes à configuração do *contempt of Congress* e ao seu processamento. No Brasil, por outro lado, a lei e os regimentos internos das Casas adentraram às minúcias da procedimentalização dos trabalhos das comissões, além de consolidar, no direito positivo, as travas aos poderes investigativos, dispondo, por exemplo, sobre as circunstâncias em que a CPI deve acionar o Poder Judiciário para efetivar alguma medida coercitiva.

3. Inquéritos parlamentares na jurisprudência das cortes constitucionais

3.1 *Suprema Corte dos Estados Unidos (Scotus)*

3.1.1 *Modalidades de contempt of Congress*

O primeiro caso que a chegou à Scotus relativamente aos poderes congressuais de investigação foi *Anderson v. Dunn*, no longínquo 1821, durante a Corte Marshall³⁹. A discussão centrou-se sobre a constitucionalidade do instituto do *contempt of Congress* e de sua autoexecutoriedade; na ocasião, a Câmara exarou ordem de prisão contra Anderson, cumprida pelo sargento de armas Dunn⁴⁰ (EUA, 1821).

A opinião da Corte, redigida pelo juiz Johnson, partiu da premissa de que a Constituição não franqueou às Casas do Congresso qualquer espécie de poder para punir por desacato, a não ser quando praticado por seus próprios membros⁴¹. Isso não significa, contudo, que tal poder não exista; se o Congresso não puder reconhecer os atos de desacato e puni-los diretamente, sua autoridade estaria gravemente comprometida perante o sistema constitucional. A problemática passa a residir, assim, na inexistência de uma pena previamente fixada; a Corte respondeu a essa indagação presumindo a constitucionalidade da medida coercitiva imposta pelo Legislativo, desde que assegurada a adequação entre os fins e os meios (“o menor poder possível adequado ao fim proposto”)⁴² e respeitada a temporalidade da duração da sessão legislativa (EUA, 1821).

Consolidava-se, assim, a modalidade de *contempt of Congress* que ficaria conhecida como *inherent contempt*: a Câmara ou o Senado podem reconhecer a existência dessa circunstância e encampar, de imediato, uma medida de correção.

39 Denomina-se *Corte Marshall* um período frutífero em decisões emblemáticas da Suprema Corte dos Estados Unidos entre 1805 e 1885, quando presidida por John Marshall.

40 “*The pleadings have narrowed them down to the simple inquiry, whether the House of Representatives can take cognizance of contempts committed against themselves, under any circumstances?*” (19 US 224-225).

41 “*(...) there is no power given by the constitution to either House to punish for contempts, except when committed by their own members*” (19 US 225).

42 “*The least possible power adequate to the end proposed*”.

A natureza coercitiva (e não punitiva) dessa modalidade de desacato revelava-se na finalidade precípua de obter o testemunho ou os documentos pretendidos, cessando a prisão quando o contumaz se dispusesse a cooperar ou quando a sessão legislativa se encerrasse.

Essa curiosa prerrogativa do Poder Legislativo seria ampliada em *Jurney v. MacCracken* (EUA, 1935). Aqui, a Corte asseverou que o poder implícito de que o Congresso dispõe para punir alguém que obstrua os seus trabalhos vai além do mero desforço imediato desse obstáculo. Além disso, questões de mérito, como a efetiva existência de culpa do indivíduo enquadrado por *contempt of Congress*, não podem ser apreciadas em sede de *habeas corpus*⁴³.

A segunda modalidade de *contempt of Congress*, o *criminal contempt* teve sua constitucionalidade reconhecida pela Suprema Corte em *In re Chapman* (EUA, 1897). Hallett Kilbourn, corretor de imóveis, recusou-se a responder perguntas e produzir documentos perante um comitê do Senado que investigava contribuições de campanha. Foi processado criminalmente sob o *Act of 1857*, condenado e sentenciado a trinta dias de prisão. Ao impetrar *habeas corpus*, Chapman argumentou que a norma de 1857 era inconstitucional por violar a separação dos poderes, na medida em que delegava ao Judiciário o poder de punir ofensas contra o Legislativo. A Corte rejeitou o argumento, sustentando que o estatuto era meramente suplementar ao poder retido pelo Congresso de punir diretamente por desacato, não implicando qualquer delegação do poder inerente de cada Casa:

Reconhecemos que o Congresso não poderia abdicar de si mesmo, nem de qualquer de suas Casas, do poder essencial e inerente de punir por desacato, nos casos em que tal poder se estenda legitimamente a cada uma delas; mas, porque o Congresso, por meio do Ato de 1857, buscou auxiliar cada uma das Casas no

43 “The contempt with which MacCracken is charged is ‘the destruction and removal of certain papers.’ Whether he is guilty and whether he has so far purged himself of contempt that he does not now deserve punishment are the questions which the Senate proposes to try. The respondent to the petition did not, by demurring, transfer to the court the decision of those questions. The sole function of the writ of habeas corpus is to have the court decide whether the Senate has jurisdiction to make the determination which it proposes”. (294 US 125)

desempenho de suas funções constitucionais, não se segue que tenha havido qualquer delegação do poder de punir por desacato, (EUA, 1857, p. 125)⁴⁴

A decisão consolidou a coexistência de duas modalidades de *contempt*: o *inherent*, exercido diretamente pelas Casas legislativas, e o *statutory*, processado pelo sistema de justiça criminal. A Corte esclareceu que as duas modalidades servem a propósitos distintos: o primeiro visa primordialmente à coerção, enquanto o segundo objetiva a punição, podendo o Congresso escolher qual mecanismo empregar em cada circunstância.

Em *Barry v. United States* (EUA, 1929a), a Suprema Corte reafirmou a validade do *criminal contempt* e esclareceu os limites temporais do *inherent contempt*. O caso envolveu a recusa de Edward Barry, contador, em atender à intimação do Comitê Especial do Senado que investigava gastos em eleições senatoriais. Condenado por *criminal contempt*, Barry argumentou que a norma de 1857 era inconstitucional. A Corte rejeitou o argumento, ratificando o entendimento firmado em *In re Chapman* (EUA, 1887).

A terceira modalidade, o *civil contempt*, foi introduzida pelo *Ethics in Government Act*, de 1978, exclusivamente para o Senado (EUA, 1978). O procedimento opera mediante ação civil proposta pelo Conselheiro Jurídico do Senado (*Senate Legal Counsel*), quando autorizado por resolução adotada pelo plenário. Embora não exista previsão estatutária análoga para a Câmara dos Representantes, a Corte Distrital de Washington D.C. reconheceu, em decisões posteriores a 2008, que a Câmara também possui autoridade implícita para intentar ações civis similares. A modalidade civil distingue-se das demais por transferir ao Judiciário a tarefa de compelir o cumprimento das intimações congressuais, mediante ordens que podem incluir multas diárias até o cumprimento da obrigação, preservando-se, contudo, o controle do Legislativo sobre a decisão de recorrer ou não a esse mecanismo.

44 “We grant that Congress could not divest itself, or either of its Houses, of the essential and inherent power to punish for contempt, in cases to which the power of either House properly extended; but because Congress, by the Act of 1857, sought to aid each of the Houses in the discharge of its constitutional functions, it does not follow that any delegation of the power in each to punish for contempt was involved”.

Em 1880, Hallet Kilbourn foi intimada a testemunhar perante um comitê especial da Câmara dos Representantes sobre a falência de uma companhia privada. Por recusar-se a responder certas perguntas, foi mantido preso, em cadeia comum, por 45 dias. Após a soltura, ingressou com uma ação de reparação civil contra o sargento de armas e os membros do comitê, sob o argumento da ilegalidade de sua intimação (*subpoena*) e dos procedimentos adotados durante a oitiva. Pela primeira vez, a Suprema Corte interviria nos meandros da atividade parlamentar, formulando, em *Kilbourn v. Thompson*, os primeiros limites objetivos aos poderes congressuais de investigação.

A Scotus considerou irregular a prisão de Kilbourn, visto que o objeto específico da investigação possuía natureza eminentemente privada; nesses casos, apenas o Poder Judiciário poderia compelir alguém a testemunhar. A opinião do colegiado, redigida pelo juiz Miller, partiu da premissa de que os poderes de investigação do Congresso, embora amplamente reconhecidos, só são legítimos quando validados pelas funções constitucionais do Parlamento. Diversamente do sistema britânico, a Constituição não teria outorgado ao Congresso o *status* de verdadeira corte judicial⁴⁵. Para Morgan (1949, p. 557), *Kilbourn v. Thompson* marcou o início da doutrina cujo efeito foi a equiparação das Casas Parlamentares a tribunais de alçada, quando do exercício de seus poderes inerentes durante o processo legislativo.

45 “Each House is, by the Constitution, made the judge of the election and qualification of its members. In deciding on these, it has an undoubted right to examine witnesses and inspect papers, subject to the usual rights of witnesses in such cases, and it may be that a witness would be subject to like punishment at the hands of the body engaged in trying a contested election, for refusing to testify, that he would if the case were pending before a court of judicature. (...) Whether the power of punishment in either House by fine or imprisonment goes beyond this or not, we are sure that no person can be punished for contumacy as a witness before either House unless his testimony is required in a matter into which that House has jurisdiction to inquire, and we feel equally sure that neither of these bodies possesses the general power of making inquiry into the private affairs of the citizen” (103 us 190).

3.1.3 O escândalo *Teapot Dome* e o caso *Sinclair v. United States*

O julgamento de *Sinclair v. United States* (EUA, 1929b) surgiu no contexto das investigações congressuais sobre o escândalo *Teapot Dome*, aqui já descrito. Harry Sinclair, executivo petroleiro que havia recebido uma concessão irregular do governo, recusou-se a prestar depoimento perante o Comitê de Terras Públicas e Pesquisas do Senado, alegando que a adoção de resolução conjunta pelo Congresso, determinando a instauração de ações judiciais sobre a matéria, teria esgotado o poder investigativo do Legislativo, transformando toda a questão em matéria exclusivamente judicial.

A *Scotus* rejeitou os argumentos de Sinclair, reafirmando que uma testemunha pode legitimamente recusar-se a responder quando os limites do poder investigativo forem excedidos ou quando as perguntas formuladas não forem pertinentes à matéria sob investigação. O caso consolidou o entendimento de que a mera existência de litígio judicial sobre determinada matéria não priva o Congresso de seu poder investigativo, desde que a investigação esteja relacionada a um propósito legislativo legítimo.

3.1.4 *Direitos das testemunhas*

O entendimento firmado em *Kilbourn v. Thompson* (EUA, 1880) foi parcialmente superado em *McGrain v. Daugherty* (EUA, 1927). Morgan (1949) sintetiza as principais conclusões do caso *Daugherty*:

- (i) uma testemunha não precisa responder a perguntas em uma investigação para a qual o Congresso não tenha autoridade constitucional, mas a legalidade da investigação é presumida;
- (ii) uma testemunha não precisa responder a perguntas que investiguem seus assuntos privados, mas nenhum assunto é privado quando pertinente a uma investigação legal;
- (iii) embora a questão da pertinência seja uma questão jurídica, uma ampla discricção deve ser, e de fato é concedida ao órgão investigador para determinar essa questão por si mesmo, e devido ao amplo escopo das investigações

legislativas, a questão da pertinência deve necessariamente ser determinada por padrões muito amplos;

- (iv) se uma testemunha não puder legitimamente recusar-se a responder invocando seu privilégio contra a autoincriminação, o comitê investigador, no entanto, lhe concede o direito de fazê-lo, mas se uma testemunha invoca o privilégio contra a autoincriminação de má-fé, ou devido a possibilidades apenas extremamente remotas de incriminação, o comitê investigador pode indeferir a alegação e compelir a testemunha a responder.

A presunção criada em *McGrain v. Daugherty* seria duramente criticada pela literatura, tendo servido de base para impelir uma abstenção da Corte em casos de nítido abuso do poder congressional de investigar durante a Segunda Guerra Mundial e o início do macartismo.

Somente em *Watkins v. United States* (EUA, 1957), já no pós-macartismo, a Scotus imporia limites significativos à atividade investigativa do Congresso. John Watkins, sindicalista convocado perante um subcomitê do Comitê de Atividades Antiamericanas da Câmara, recusou-se a responder perguntas sobre associados que, segundo seu conhecimento, haviam se desligado do Partido Comunista. A Corte, em opinião redigida pelo *chief justice* Warren enfatizou que, na medida em que uma testemunha, por sua recusa, expõe-se a um processo criminal por desacato, ela tem direito a ser informada da relação da pergunta com o objeto da investigação com a mesma precisão que a cláusula do devido processo exige das leis que definem crimes. O caso representou um ponto de inflexão na jurisprudência da Corte, estabelecendo salvaguardas procedimentais mais rigorosas para proteger os direitos das testemunhas perante investigações congressuais.

3.1.5 *Barenblatt v. United States*

O entendimento firmado em *Watkins* seria, contudo, rapidamente mitigado em *Barenblatt v. United States* (EUA, 1959), que sinalizou um recuo da Scotus em relação à proteção dos direitos das testemunhas perante comitês de investigação. Lloyd Barenblatt, professor de psicologia no Vassar College, foi intimado pelo CAA porque outra testemunha havia informado ao comitê que Barenblatt havia sido membro do Clube Comunista enquanto estudante de pós-graduação.

Barenblatt compareceu perante o comitê, mas recusou-se a responder quando perguntado se era ou havia sido membro do Partido Comunista, declarando que a Primeira Emenda protege os cidadãos contra indagações governamentais sobre suas crenças e afiliações políticas.

O juiz John Marshall Harlan II, redigindo a opinião majoritária, reconheceu que o poder de investigação do Congresso é limitado pelas disposições da Constituição e da Declaração de Direitos, incluindo a Primeira Emenda. Para determinar se o comitê havia transgredido a Primeira Emenda, a Corte precisava determinar a importância relativa dos interesses governamentais e individuais em jogo. A Corte concluiu que o interesse governamental na autopreservação nacional justificava a limitação dos direitos de liberdade de expressão e associação.

3.1.6 *As imunidades parlamentares impedem a judicialização dos atos investigatórios?*

Em *Eastland v. United States Servicemen's Fund* (EUA, 1975), a *Scotus* enfrentou a questão dos limites da imunidade conferida pela *Speech or Debate Clause*⁴⁶ quando o Congresso exerce poderes investigativos. O Subcomitê de Segurança Interna do Senado, presidido pelo Senador James Eastland, intimou o banco onde o *United States Servicemen's Fund* (USSF), organização opositora à Guerra do Vietnã, mantinha conta, ordenando a produção de todos os registros bancários. A organização ingressou com ação contra os senadores membros do subcomitê, seu conselheiro-chefe e o banco, buscando declarar inválida e impedir a execução da intimação. A USSF alegava que a intimação violava seus direitos de Primeira Emenda e que o verdadeiro propósito da investigação era assediar, intimidar e punir a organização por suas atividades políticas.

A Corte de Apelações acolhera os argumentos da USSF, concedendo medida inibitória contra a execução da intimação. A *Scotus* reverteu essa decisão por 8 votos a 1, reafirmando que a *Speech or Debate Clause* atua como barreira significativa à interferência judicial no exercício do poder de *subpoena* do Congresso.

46 É o equivalente às imunidades parlamentares no Brasil.

A questão central residia em determinar se os tribunais poderiam examinar a motivação ou a boa-fé do comitê ao emitir a *subpoena*. O tribunal sustentou que, uma vez determinado que os membros estão agindo dentro da “esfera legislativa legítima”, a *Speech or Debate Clause* constitui barreira absoluta à interferência judicial. O tribunal considerou que investigar as fontes de financiamento de atividades suspeitas de potencialmente minar a moral das Forças Armadas dos Estados Unidos enquadrava-se legitimamente no escopo de investigação do Subcomitê de Segurança Interna, não cabendo ao Judiciário questionar a boa-fé ou os motivos subjacentes à investigação.

3.1.7 *Trump v. Mazars e os limites de investigação em face do Presidente*

Em *Trump v. Mazars* (EUA, 2020), a Scotus deparou-se, pela primeira vez em sua história, com *subpoenas* congressuais direcionadas a informações pessoais do presidente. Três comitês da Câmara dos Representantes emitiram quatro intimações buscando informações sobre as finanças do Presidente Donald Trump, seus filhos e empresas afiliadas, incluindo atividades bancárias, transações estrangeiras, declarações fiscais e atividades suspeitas. As intimações foram dirigidas não ao presidente, mas a terceiros custodiantes dos documentos: o escritório de contabilidade *Mazars USA* e instituições financeiras *Deutsche Bank* e *Capital One*. Trump, em sua capacidade pessoal, intentou ações judiciais para impedir o cumprimento das intimações, alegando ausência de propósito legislativo válido e violação da separação de poderes. Os tribunais inferiores rejeitaram os argumentos e determinaram o cumprimento das intimações.

Por 7 votos a 2, a Scotus anulou as decisões dos tribunais de apelação, sustentando que estes não levaram em conta adequadamente as preocupações de separação de poderes implicadas pelas intimações dirigidas a informações pessoais do presidente. A Corte rejeitou os argumentos extremos de ambas as partes: recusou a tese presidencial de que intimações para informações pessoais do presidente seriam categoricamente vedadas, mas também rejeitou a posição dos comitês de que o padrão ordinário de escrutínio (a mera verificação de propósito legislativo válido) seria suficiente quando as intimações envolvessem o presidente. O *chief justice* Roberts, redigindo a opinião majoritária, estabeleceu que os tribunais devem realizar análise cuidadosa que leve em conta adequa-

mente os princípios de separação de poderes, considerando tanto os interesses legislativos significativos do Congresso quanto a posição única do Presidente.

A *Scotus* formulou quatro considerações que os tribunais devem ponderar ao avaliar tais intimações: primeiro, se o Congresso poderia obter as mesmas informações de outras fontes não presidenciais, à luz de seu objetivo legislativo particular; segundo, se o escopo da intimação é mais amplo do que razoavelmente necessário para apoiar o objetivo legislativo; terceiro, a força da evidência oferecida pelo Congresso para estabelecer que a intimação serve a propósito legislativo válido, exigindo-se descrição suficientemente específica do tipo de legislação sendo considerada e justificação da necessidade dos documentos específicos requisitados; e quarto, a avaliação cuidadosa de quaisquer encargos impostos ao presidente pelo cumprimento da intimação.

3.2 *Supremo Tribunal Federal (STF)*

Nota-se na jurisprudência do STF um repertório numeroso de casos envolvendo as Comissões Parlamentares de Inquérito. Isso porque, diversamente do sistema norte-americano, há uma via direta de acesso à jurisdição constitucional quando se questionam atos das CPIS das casas do Congresso Nacional. Afinal, a apreciação dos mandados de segurança e dos *habeas corpus* impetrados em face desses órgãos colegiados incumbe diretamente à corte constitucional brasileira.

Um caso importante envolvendo a juridicidade de temas afeitos às CPIS foi o Mandado de Segurança nº 23.452-1/RJ, cujo mérito foi apreciado pelo Plenário do STF em setembro de 1999, relatado pelo ministro Celso de Mello. Apreciava-se, naquela oportunidade, a legalidade de um requerimento da CPI do Sistema Financeiro que impôs medidas cautelares restritivas a um investigado.

No que é pertinente ao objeto deste trabalho, a primeira premissa fincada naquela oportunidade foi a possibilidade do controle jurisdicional de “abusos” praticados pela CPI. Nos termos do voto-condutor, o princípio da separação de poderes “não pode constituir e nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários” (Brasil, 1999, p. 86). O Tribunal entendeu, no mais, que cabe ao Poder Judiciário “a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais,

inclusive aqueles praticados por Comissão Parlamentar de Inquérito” (Brasil, 1999, p. 87).

Mais importante ainda é a interpretação dada à expressão “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (art. 58, § 3º, da Constituição de 1988). De modo geral, foram fixadas duas limitações: i) considerando a literalidade do dispositivo, os poderes restringem-se “unicamente ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e tribunais” (Brasil, 1999, p. 88); e ii) esse poder não abrange os atos submetidos ao postulado da reserva constitucional de jurisdição, isto é:

(...) a prática de atos determinados cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (Brasil, 1999, p. 91).

A adoção do chamado *postulado da reserva constitucional de jurisdição* é uma importação do direito português – e, mais especificamente, da obra de Canotilho (1993)⁴⁷. Esse argumento não convenceu, naquele momento, a integralidade da Corte. A maioria dos ministros reputou inconstitucional o requerimento da CPI por ausência de fundamentação, não aderindo, pois, à fundamentação que propunha o acolhimento do postulado da reserva constitucional de jurisdição no direito brasileiro. Para o ministro Moreira Alves:

Sr. presidente, fico apenas com o fundamento da falta de fundamentação, até porque tenho sérias dúvidas a respeito dessa reserva de jurisdição, tendo em vista a circunstância de que a Constituição não faz distinção entre as reservas legais e as constitucionais (Brasil, 1999, p. 159).

47 “Seguramente que os poderes das comissões de inquérito têm um limite naqueles direitos fundamentais dos cidadãos que, mesmo em investigação criminal, não podem ser afectados senão por decisão de um juiz”. (Canotilho, J.J. Gomes; Moreira, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*, 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 720).

Essa compreensão sedimentou-se na jurisprudência do STF, persistindo até os dias atuais a vedação à prática de atos investigatórios que a Constituição tenha, expressamente, reservado à competência de uma autoridade judiciária, como a interpretação telefônica, a quebra da inviolabilidade domiciliar e a prisão em geral. Esta foi restrita às hipóteses de flagrante delito, em que é dado, pela legislação processual penal, a qualquer cidadão efetuar a prisão e conduzir o infrator à autoridade policial.

O dever de fundamentação das medidas investigativas foi reiterado no julgamento do MS nº 23.851/DF, de 2001, também relatado pelo ministro Celso de Mello. Com efeito, a possibilidade de quebra de sigilo só se legitima diante de “decisão revestida de fundamentação adequada, que encontre apoio concreto em suporte fático idôneo” (Brasil, 2001, p. 308). Além disso, essa fundamentação constante do requerimento deve ser contemporânea à deliberação legislativa que a decreta.

No MS nº 24.831-9/DF, julgado em 2005, decidiu-se questão controversa desde a gênese do instituto no Brasil: os requerimentos de criação de CPIS precisam ser chancelados pelos plenários das Casas? Nesse caso, o STF fincou o entendimento de que as CPIS integram o estatuto constitucional das minorias parlamentares, de modo que a sua criação não depende “da vontade aquiescente da maioria legislativa” (Brasil, 2005, p. 232). Reiterou-se, ainda, que a composição da CPI deve guardar proporção com as bancadas partidárias; os líderes dos partidos não podem, contudo, recusar-se à indicação dos membros da comissão como tentativa de obstaculizar a sua instalação.

A Corte também sedimentou o entendimento de que a convocação por Comissão Parlamentar de Inquérito gera uma obrigação de comparecimento, ainda que o convocado não possa ser compelido a se autoincriminar. No HC 96.981-MC/DF, enfatizou-se que há um tríplice dever – comparecer, responder e dizer a verdade – mas que esse último encontra limite no privilégio constitucional contra a autoincriminação. Assim, o silêncio é admitido quando a resposta possa expor o depoente a consequências penais, sem que disso decorra qualquer sanção. Esse entendimento foi aprofundado no HC 96.982-MC/DF, quando a Corte reconheceu a impossibilidade de impor ao convocado a assinatura de termo de compromisso como testemunha se houvesse risco de autoincriminação. Nesse julgamento, assegurou-se ainda o direito de ser assistido por advogado, reforçando que o exercício da função investigativa do Parlamento deve observar

os contornos do devido processo constitucional, mesmo que não se trate de processo judicial em sentido estrito.

Em linha semelhante, no HC 79.812/SP, o ministro Celso de Mello estendeu a proteção contra a autoincriminação também às testemunhas, afirmando que a garantia não pode ser interpretada de forma restritiva. A colaboração perante a CPI, portanto, deve respeitar as mesmas balizas aplicáveis ao processo judicial, o que impede que se imponha ao cidadão um dever de produzir prova contra si próprio (Brasil, 2001).

Por outro lado, o STF distingue com clareza o direito ao silêncio do dever de comparecimento. O não comparecimento injustificado foi considerado incompatível com a ordem constitucional, admitindo-se inclusive a condução coercitiva para assegurar a presença do convocado. No entanto, conforme assinalado no RHC 32.678/DF, a aplicação de sanções pelo descumprimento de tais obrigações é matéria da competência do Poder Judiciário, não das próprias comissões parlamentares, que devem limitar-se a requisitar a medida cabível ao juízo competente. Mais recentemente, esses entendimentos frutificaram uma tendência de impetração de *habeas corpus* pelos intimados a comparecer como testemunha, com o desiderato de ver resguardado o exercício do direito de silêncio sem a possibilidade de decretação de prisão pela Comissão.

A Corte também afastou a possibilidade de prisão em razão exclusiva do exercício legítimo do direito ao silêncio. No HC 99.678/SP, decidiu-se que a recusa em responder a perguntas potencialmente incriminatórias não pode ser equiparada a desacato ou obstrução, por constituir expressão direta da garantia constitucional *nemo tenetur se detegere*. A CPI, nessa perspectiva, deve respeitar integralmente essa prerrogativa, sob pena de desvirtuar sua função constitucional de fiscalização (Brasil, 2009).

3.3 *Análise comparada*

Em ambas as jurisdições comparadas, os órgãos de cúpula do Poder Judiciário foram instados a se manifestar sobre os limites dos poderes de investigação do Congresso.

No entanto, a jurisprudência da *Scotus* é sensivelmente mais autocontida quando comparada à postura mais interventiva do STF. A própria sistemática

processual – competência originária para mandados de segurança e *habeas corpus* contra atos de CPIS federais – propicia um controle direto inexistente nos Estados Unidos.

O reconhecimento pretoriano do “postulado da reserva constitucional de jurisdição” representa a manifestação mais emblemática dessa postura. Ao interpretar que “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” excluem precisamente aqueles atos reservados aos juízes pela Constituição, o STF restringiu significativamente as prerrogativas das CPIS, à míngua de previsão constitucional expressa.

Nos Estados Unidos, consolidou-se, desde *Kilbourn v. Thompson*, a compreensão que equipara os comitês de investigação como verdadeiros tribunais de piso, submetidos à autoridade da *Scotus* (Morgan, 1949). A partir dessa premissa, foram validadas historicamente tanto o *inherent contempt of Congress* quanto o *criminal contempt of Congress*. Embora o *criminal contempt of Congress* exista no Brasil, na figura dos crimes tipificados pelo art. 4º da Lei nº 1.579/1952, o episódio mais próximo de um *inherent contempt of Congress* é a decretação de prisão em flagrante pela CPI.

Não se olvida que, em ambas as cortes constitucionais, desenvolveu-se uma linha jurisprudencial em proteção aos direitos à não autoincriminação da testemunha e quanto ao controle da pertinência das medidas coercitivas eventualmente decretadas pelo colegiado. No entanto, pelas regras de competência fixadas na Constituição de 1988, o STF é instado a intervir no funcionamento das CPIS com muito mais intensidade do que a *Scotus* no Capitólio. Isso significa, também, um controle muito maior sobre a fundamentação das medidas investigativas e sobre o próprio fluxo dos trabalhos da Comissão.

Por fim, a interpretação dada ao “privilegio executivo” é muito mais restrita no Brasil do que nos Estados Unidos. Enquanto nos EUA o presidente e o Poder Executivo dispõem de substancial imunidade perante investigações congressuais, no Brasil a Constituição admite expressamente a convocação compulsória de ministros de Estado (art. 50). Além disso, o ordenamento jurídico brasileiro permite a investigação de fatos atinentes à função presidencial. O que nenhum dos dois países admite, contudo, é que a CPI convoque compulsoriamente um presidente da República em exercício para depor. Essa convergência demonstra o reconhecimento, em ambos os sistemas, da necessidade de preservar um núcleo mínimo de prerrogativas do chefe do Poder Executivo, ainda que sob fundamentos e extensões distintas.

4. Conclusão

O problema de pesquisa com o qual este trabalho se confrontou, conforme descrito na introdução, foi o modo de consolidação do instituto do inquérito parlamentar nas jurisdições ora comparadas.

O que a realização dos três objetivos específicos de pesquisa demonstrou (precisamente nas seções 1.3, 2.3, e 3.3) foi a existência, nos Estados Unidos, de uma tradição de deferência ao Poder Legislativo muito mais arraigada historicamente. O respeito às prerrogativas parlamentares de investigação remontam ao passado colonial norte-americano, e a cristalização do inquérito parlamentar como costume constitucional decorreu diretamente da influência das instituições britânicas. Diversamente do observado na realidade brasileira, foram escassas nos Estados Unidos as intromissões do Poder Executivo e do Poder Judiciário sobre a autonomia do Congresso, o que se reflete, inclusive, em uma jurisprudência muito menos interventiva sobre os assuntos das comissões.

No Brasil, por outro lado, a tradição autoritária do Poder Executivo relegou os inquéritos parlamentares a um desenvolvimento tardio e não orgânico. O surgimento do instituto no Brasil foi levado a cabo não espontaneamente, mas a partir da positivação de uma estrutura legislativa específica, a CPI. Esse processo de consolidação culminou com a sedimentação, no âmbito do STF, de diversas interpretações que restringem o espaço de autonomia decisória das comissões de investigação.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 12^a ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.
- BECK, Carl. *Contempt of Congress: a study of the prosecutions initiated by the Committee on Un-American Activities, 1945-1957*. New Orleans: Hauser Press, 1959.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 22^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Rio de Janeiro, 1934.

- BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Rio de Janeiro, 1937.
- BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Rio de Janeiro, 1946.
- BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF, 1967.
- BRASIL. Constituição (1969). *Emenda Constitucional nº 1, de 1969*. Brasília, DF, 1969.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, 2025.
- BRASIL. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 mar. 1952.
- BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília, DF, 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 79.812/SP*. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 96.981-MC/DF*. Rel. Min. Eros Grau. Brasília, DF, 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 96.982-MC/DF*. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus nº 99.678/SP*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 23.452-1/RJ*. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 1999.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 23.851/DF*. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 2001.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 24.831-9/DF*. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso em Habeas Corpus nº 32.678/DF*. [s.d.].
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.
- CHAFETZ, Josh. *Executive Branch Contempt of Congress*. University of Chicago Law Review, v. 76, n. 3, p. 1083-1156, Summer 2009.

- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. *Anderson v. Dunn*, 19 U.S. (6 Wheat.) 204. 1821.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. *Kilbourn v. Thompson*, 103 U.S. 168. 1880.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. *In re Chapman*, 166 U.S. 661. 1897.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. *McGrain v. Daugherty*, 273 U.S. 135. 1927.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. *Barry v. United States ex rel. Cunningham*, 279 U.S. 597. 1929a.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. *Sinclair v. United States*, 279 U.S. 263. 1929b.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. *Journey v. MacCracken*, 294 U.S. 125. 1935.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. *Watkins v. United States*, 354 U.S. 178. 1957.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109. 1959.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. *Eastland v. United States Servicemen's Fund*, 421 U.S. 491. 1975.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. *Trump v. Mazars USA, LLP*, 591 U.S. 2020.
- FICO, Carlos. *A utopia autoritária brasileira*. São Paulo: Crítica, 2025.
- HINDS, Asher C. *Hinds' Precedents of the House of Representatives of the United States*. Washington: Government Printing Office, 1907.
- MORGAN, Gerald D. Congressional Investigations and Judicial Review: Kilbourn v. Thompson Revisited. *California Law Review*, Berkeley, v. 37, n. 4, p. 556-574, dez. 1949.
- NINA, Carlos Homero Vieira. A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, a. 42, n. 166, p. 367-374, abr./jun. 2005.
- PEREIRA, Agostinho Costa. *Comissões parlamentares de inquérito*. Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, 1948.
- WEST, E. Garrett. Revisiting Contempt of Congress. *Wisconsin Law Review*, v. 2019, p. 1407-1475, 2019.

PODER LEGISLATIVO E COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO EM JUÍZO: A CAPACIDADE DE SER PARTE SOB A PERSPECTIVA INSTRUMENTALISTA

*Cláudio de Azevedo Barbosa*¹

Introdução

Este artigo aborda a capacidade de ser parte e a capacidade processual do Poder Legislativo e de suas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). O ponto de partida é simples: se a Constituição atribui ao Parlamento funções próprias – legislar, fiscalizar e controlar –, então as categorias processuais que condicionam sua atuação em juízo não podem ser lidas por um prisma me-

1 Mestrando em Direito Processual Civil na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Presidente da Comissão de Advocacia Pública do Poder Legislativo da OAB/DF. Advogado inscrito em Brasília e em São Paulo. Advogado do Senado Federal. *E-mail*: claudioazbarbosa@gmail.com

ramente formal, mas sim funcional e finalístico, coerente com a separação de poderes e com a efetividade da jurisdição.

Sob a perspectiva instrumental, as categoriais do Direito Processual Civil não são um fim em si mesmo, mas sim um conjunto de técnicas a serviço da realização do direito material – no caso, o Direito Parlamentar. Isso implica calibrar categorias processuais pelos fins constitucionais do Parlamento. Em vez de filtros abstratos que excluem previamente a atuação em juízo, o processo deve perguntar quem (Casa Legislativa, Mesa, CPI), para quê (assegurar a função parlamentar) e com que utilidade concreta (efetividade da jurisdição). O resultado é um processo civil funcionalmente orientado, que viabiliza a realização do direito parlamentar em sua inteireza.

Nesse quadro, as CPIS ocupam lugar central como expressão do Direito Parlamentar: são órgãos com assento constitucional (art. 58, § 3º, CF), dotados de finalidade investigativa-propositiva e vocação para iluminar fatos relevantes e produzir recomendações e iniciativas legislativas. Se é assim, o desenho processual deve viabilizar (e não impedir) diligências, requisições, proteção de sigilos, convocações e a própria defesa da comissão quando seus atos são questionados, por todos os meios processuais disponíveis.

O artigo percorre, em sequência, (i) as fases metodológicas do Direito Processual sob a perspectiva instrumental – fixando finalidade, critérios de análise e resultados constitucionais esperados; (ii) os conceitos e distinções de capacidade de ser parte e capacidade processual, incluindo o tratamento de sujeitos processuais despersonalizados e suas peculiaridades de representação; (iii) a natureza constitucional e o papel das CPIS na arquitetura do parlamento; e, por fim, (iv) o objeto central: a atuação das CPIS e do Poder Legislativo em juízo e sua capacidade de ser parte, com a proposição de um critério funcional que articula legitimidade e interesse de agir no caso concreto, bem como a apresentação por órgãos jurídicos próprios.

Ao final, o artigo propõe reconhecer ao Poder Legislativo (e às CPIS) ampla capacidade de ser parte e capacidade processual; aferir legitimidade e interesse de agir segundo o caso concreto; e preservar a coerência orgânica da representação judicial por seus órgãos próprios de advocacia pública, sem subordinar o exercício dessas funções à autorização do Poder Executivo. A hipótese é que esse arranjo é o que melhor harmoniza o processo civil, o Direito Parlamentar e a lógica de freios e contrapesos.

1. Fases metodológicas do direito processual

O Direito Processual Civil passou por distintas fases metodológicas² ao longo de sua história. A doutrina tradicionalmente identifica três fases: a) fase sincrética; b) fase autonomista; e c) fase instrumentalista:

O processo civil moderno é o resultado de uma evolução desenvolvida a partir de um longo período no qual o sistema processual era encarado como mero capítulo do direito privado, sem autonomia; passou por uma fase de descoberta de conceitos e construção de estruturas bem ordenadas, mas ainda sem a consciência de um comprometimento com a necessidade de direcionar o processo a resultados substancialmente justos; e só em tempos muito recentes, a partir de meados do século xx começou a prevalecer a perspectiva teleológica do processo, superado o tecnicismo reinante por um século. Falamos por isso em três fases metodológicas na história da ciência processual civil: uma de sincretismo, vigente desde as origens; uma autonomista ou conceitual, que se implantou em meados do século xix; e, finalmente, uma teleológica ou instrumentalista, que é a atual (Dinamarco, Lopes, 2018, p.17-18).

A fase sincrética se caracteriza pelo sincretismo entre direito processual e direito material. O direito processual ainda não tinha alcançado autonomia científica em relação ao direito material, de modo a haver confusão entre o próprio conceito fundamental de processo com o conceito de procedimento (Dinamarco, Lopes, 2018). A concepção prevalecente era de subordinação do direito processual ao direito material, notadamente ao direito privado civil, razão pela qual o direito processual era qualificado equivocadamente como simples

2 A expressão “fases metodológicas”, além de amplamente utilizada, deixa claro que trata das premissas metodológicas adotadas pela doutrina representativa de cada fase. É certo que toda classificação nesses moldes gera, em alguma medida, simplificações. Mesmo assim, a divisão histórica da doutrina processual em fases tem utilidade didática e crítica. Didática, porque organiza a evolução de ideias moldadas ao longo do tempo. Crítica, porque evidencia marcos teóricos em que novas ênfases surgem a partir da revisão (e muitas vezes superação) de modelos anteriores.

direito adjetivo³ (Dinamarco, Lopes, 2018; Santos, Maranhão, Costa, 2019). A conhecida polêmica entre Teodoro Muther e Bernard Windscheid, ocorrida ainda nesta fase, contribuiu para o reconhecimento posterior da autonomia do direito de ação moderno (de natureza processual), como instituto distinto do influente conceito de *actio* romana (de natureza material) (Bedaque, 2022).

Das críticas à ausência de autonomia científica do direito processual surgiu a fase autonomista. Essa fase tem origem histórica na publicação da obra *A Teoria das Exceções Processuais e os Pressupostos Processuais*, do alemão Oskar Von Büllow (Santos, Maranhão, Costa, 2019). Ela se caracteriza pela conquista da autonomia científica do direito processual, com método e objeto próprios (Dinamarco, Lopes, 2018). Foi nesse período muitos dos principais conceitos fundamentais do direito processual (processo, ação, jurisdição, entre outros) foram construídos (Dinamarco, Lopes, 2018).

A necessidade de afirmar a autonomia do direito processual em relação ao direito material, entretanto, acabou por culminar na dissociação do estudo do direito processual da realidade na qual ele está inserido:

“Todavia, ainda durante esse estágio de desenvolvimento, afirma-se que a preocupação, em demasia, em assegurar o reconhecimento da autonomia científica do processo gerou um formalismo excessivo, levando o processo a ser compreendido enquanto uma mera sucessão de formalidades (...) Instalou-se uma excessiva preocupação em dissociar o processo de elementos exteriores, estranhos, o que gerou, conseqüentemente, a identificação do processo como instrumento puramente técnico – o que, por certo, revela-se algo insatisfatório. Pode-se até referir que, nessa etapa, prevaleceu um prisma exclusivamente tecnicista do processo, como fim em si mesmo. Portanto, mais que uma etapa propriamente científica, acabou-me mesmo desbordando para uma etapa puramente científicista (Santos, Maranhão, Costa, 2019, n. p.).

3 Segundo Galeno Lacerda (2008), referir-se ao direito processual como direito adjetivo ou direito formal é um equívoco, pois embora o processo possua, sim, caráter instrumental (e o autor posiciona-se na fase instrumentalista), um instrumento não é um adjetivo da matéria que modela, mas possui, na verdade, autonomia em relação a essa matéria. O autor conclui afirmando que “(...) a antítese não é direito material – direito formal e sim, direito material –, direito instrumental”.

Foi com base nessa crítica ao caráter excessivamente formalista da fase autonomista que surgiu a fase instrumentalista. Para parte da doutrina, esta segue sendo a atual premissa metodológica do estudo do direito processual civil – ainda que com modificações desde concepção original (Dinamarco, Lopes, 2018). Essa fase se caracteriza pela compreensão do processo como um instrumento para concretizar objetivos e resultados socialmente desejáveis, como o acesso à justiça e a efetividade, sem renunciar ao rigor científico e conceitual da fase autonomista, mas adaptando-o à realidade (Dinamarco, 2013). Sua origem histórica é a obra “A Instrumentalidade do Processo”, de Cândido Rangel Dinamarco (Santos, Maranhão, Costa, 2019). Para Dinamarco:

O processualista sensível aos grandes problemas jurídicos sociais e políticos do seu tempo e interessado em obter soluções adequadas sabe que agora os conceitos inerentes à sua ciência já chegaram a níveis mais do que satisfatórios e não se justifica mais a clássica postura metafísica consistente nas investigações conceituais destituídas de endereçamento teleológico (...). Assoma, nesse contexto, o chamado aspecto ético do processo, a sua conotação deontológica (Dinamarco, 2013, p. 22-23).

Em síntese, “(...) a concepção da instrumentalidade do processo almeja alcançar um processo que seja um instrumento real de pacificação social, com oferecimento à sociedade dos resultados a que se propôs atingir e que demonstrem a sua efetividade como meio de resolver litígios” (Mendes, 2008, p. 410).

Ainda sob a perspectiva instrumentalista, “(...) o processo vale não tanto pelo que ele é, mas pelos resultados que produz” (Bedaque, 2022 p. 25). Isso porque os conceitos processuais não são fins em si mesmos e podem e devem responder às necessidades que a eles se apresentam (Bedaque, 2022). É dessa premissa que decorre o princípio da adequação do procedimento e da tutela processual às necessidades do direito material discutido, abandonando a ideia de neutralidade do processo (Bedaque, 2022). Esse princípio impõe a adequação subjetiva, objetiva e teleológica do processo às situações da vida que se apresentam em juízo, de modo a tratar cada situação com os mecanismos processuais mais adequados (Galeno, 2008).

Como se vê, a adoção da perspectiva instrumentalista implica repensar a aplicação de conceitos processuais clássicos a partir de suas finalidades práticas.

A consequência dessa premissa para o presente estudo é a necessidade de examinar os conceitos de capacidade de ser parte e de capacidade processual à luz dos objetivos do direito material aplicável. Assim, deve-se examinar a capacidade de ser parte e a capacidade processual do Poder Legislativo e das CPs tendo em vista seus objetivos fundamentais como ensina o direito material aplicável (no caso, o Direito Constitucional e o Direito Parlamentar).

Atualmente, parte da doutrina processual tem identificado uma quarta fase metodológica: o formalismo-valorativo ou o neoprocessualismo (Santos, Maranhão, Costa, 2019). Assim como o instrumentalismo, o formativo-valorativo também se propôs a enfrentar os excessos tecnicistas da fase autonomista. E a solução encontrada não foi a perspectiva predominantemente teleológica do instrumentalismo, mas sim a ênfase na forma em sentido amplo (a estrutura interna e a organicidade do processo) aliada aos valores constitucionais (neonconstitucionalismo) – estes intimamente ligados ao processo civil brasileiro (Oliveira, 2006).

Entretanto, diferente da suplantação da fase sincretista pela fase autonomista, o formalismo-valorativo não surgiu de uma crítica propriamente dita ao instrumentalismo quando da sua criação, como ocorreu com a superação das fases anteriores. Na verdade, tanto o instrumentalismo como o formalismo-valorativo tiveram sua origem na crítica à mesma fase autonomista. Talvez por isso existem muitas semelhanças entre essas duas perspectivas, incluindo a importância do processo civil constitucional (pelo menos em edições mais recentes das obras de autores instrumentalistas). Embora a doutrina aponte diferenças claras, como, por exemplo, a diferença na posição e postura do juiz em ambos os marcos teóricos (Santos, Maranhão, Costa, 2019)⁴.⁵

4 Segundo Clarice Santos, Ney Maranhão e Rosalina da Costa (2019), o instrumentalismo “(...) aposta nos juízes (...)” (n. p.), atribuindo ao magistrado uma posição de primazia no processo. Já o formalismo-valorativo adota o modelo cooperativo positivado no Código de processo Civil de 2025 (Santos, Maranhão, Costa, 2019).

5 Em que pesem as diferenças conceituais entre o instrumentalismo e formalismo-valorativo, o fato de não haver uma mudança verdadeiramente paradigmática no eixo metodológico do estudo do direito processual civil como ocorreu nas mudanças das fases anteriores indica que não é correto qualificar o formalismo-valorativo como uma quarta fase metodológica, como faz parte da doutrina. O aprofundamento dessa discussão, porém, foge aos limites deste artigo.

Independente do marco teórico adotado, fato é que o estudo contemporâneo do processo civil exige a adoção de uma perspectiva teleológica – voltada para os resultados concretos do processo perspectiva que falta na doutrina tradicional sobre a capacidade processual do Poder Legislativo e das CPIS, que limita indevidamente essa capacidade. A sistemática de capacidade processual consolidada sob a influência do marco do autonomismo parece permanecer presa a uma cientificidade meramente formal, incapaz de dar resposta adequada à complexidade social atual e à relevância política e constitucional do Poder Legislativo e das CPIS. O estudo das CPIS sob a perspectiva do Direito Parlamentar permite reinterpretar categorias processuais não como abstrações formais, mas como instrumentos de realização prática de valores democráticos e de efetividade, em sintonia com a função de controle e investigação atribuída às CPIS.

Encaminhando-se para uma conclusão parcial, é possível afirmar que o percurso metodológico do Direito Processual Civil revela um movimento de amadurecimento da ciência processual: do sincretismo inicial, no qual o processo era apenas apêndice do direito material, passando pela afirmação de sua autonomia científica na fase autonomista, até alcançar uma dimensão teleológica na instrumentalidade, preocupada em adequar o processo a resultados justos e socialmente úteis.

2. Capacidade de ser parte e capacidade processual do Poder Legislativo e dos entes despersonalizados

A doutrina processual há muito diferencia capacidade de ser parte e capacidade processual. Ambas são espécies de capacidades específicas, estando inseridas no gênero capacidade jurídica geral, a qual “(...) constitui a aptidão para ser titular de direitos e deveres, na ordem jurídica” (Mello, 2001, n. p.).⁶

Capacidade de ser parte é a aptidão integrar a relação processual, seja no

6 A doutrina identifica características comuns a toda capacidade jurídica: a) unissubjetividade; b) oponibilidade *erga omnes*; e c) impositividade. A unissubjetividade significa a individualização do instituto no próprio sujeito, e consiste em pressuposto para que ele possa se inserir em determinada relação jurídica (a relação jurídica processual no caso da capacidade processual. A oponibilidade *erga omnes* se refere a oponibilidade a terceiros: todos devem

polo ativo, seja no polo passivo (Streck *et al.*, 2016), ou mesmo como terceiro interessado (Mello, 2001). A redação do art. 70, do Código de Processo Civil⁷, remete indiretamente ao art. 1º, do Código Civil (cc)⁸, estabelecendo uma vinculação aparente⁹ entre a capacidade de ser parte e a personalidade, razão pela qual se utiliza como sinônimo de capacidade de ser parte o termo “personalidade judiciária”¹⁰. Todavia, o art. 75, também do CPC¹¹, complementa o art. 70, deixando claro que a capacidade de ser parte não se confunde com a personalidade, pois também entes despersonalizados (sendo mencionados expressamente espólio ou o condomínio) podem integrar a relação processual, possuindo capacidade de ser parte (Streck *et al.*, 2016). Capacidade de ser parte, portanto, não se confunde com personalidade (Uzeda, *et al.*, 2021).

Já a capacidade processual é a aptidão para praticar atos processuais de forma válida (Neves, 2024), independente de representação ou assistência (Streck *et al.*, 2016). O já mencionado art. 75, do CPC, estabelece requisitos para a validade da prática de atos processuais pelos entes despersonalizados, como a representação

respeitar a capacidade conferida por lei. Já a impositividade permite exigir o reconhecimento da capacidade em juízo em caso de violação (Mello, 2001).

7 Art. 70. Toda pessoa que se encontre no exercício de seus direitos tem capacidade para estar em juízo.

8 Art. 1º Toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil.

9 A relação entre capacidade de ser parte e personalidade é contingente e depende de cada ordenamento jurídico. Isso porque o conceito de capacidade de ser parte é processual, enquanto a personalidade tem origem no direito material (Alvim, 1996).

10 Segundo Leal (1949), o termo “personalidade judiciária” foi consagrado pelo Código de Processo Civil português de 1939.

11 Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente: I – a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado; II – o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores; III – o Município, por seu prefeito, procurador ou Associação de Representação de Municípios, quando expressamente autorizada; IV – a autarquia e a fundação de direito público, por quem a lei do ente federado designar; V – a massa falida, pelo administrador judicial; VI – a herança jacente ou vacante, por seu curador; VII – o espólio, pelo inventariante; VIII – a pessoa jurídica, por quem os respectivos atos constitutivos designarem ou, não havendo essa designação, por seus diretores; IX – a sociedade e a associação irregulares e outros entes organizados sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração de seus bens; X – a pessoa jurídica estrangeira, pelo gerente, representante ou administrador de sua filial, agência ou sucursal aberta ou instalada no Brasil; XI – o condomínio, pelo administrador ou síndico.

do espólio pelo inventariante ou do condomínio pelo administrador ou síndico. No entanto, o dispositivo não diferencia adequadamente a representação (de uma pessoa por outra) da apresentação (de uma pessoa jurídica por seu órgão), segundo clássica lição de Pontes de Miranda (Streck *et al.*, 2016). No caso de apresentação, o sujeito processual (com ou sem personalidade jurídica) comparece em juízo em nome próprio, apresentado por seus órgãos, de modo que possui capacidade processual (Nascimento, 2024b). Registre-se que a capacidade processual logicamente pressupõe a capacidade de ser parte (Mello, 2001).

Como será discutido em seção própria deste artigo, a jurisprudência reconhece a capacidade de ser parte do Poder Legislativo enquanto sujeito despersonalizado, exclusivamente para defender seus interesses institucionais, o que está previsto até mesmo em Súmula do Superior Tribunal de Justiça (Súmula 525/STJ)¹². Reconhece, ainda, a capacidade processual do Poder Legislativo para postular em nome próprio, apresentado por seu órgão de advocacia pública –, novamente, desde que em defesa de suas prerrogativas institucionais (Nascimento, 2024b).

No entanto, não se afigura adequado limitar abstratamente a capacidade de ser parte do Poder Legislativo ao conceito de interesses institucionais da forma como ele vem sendo compreendido por parte da jurisprudência. Como não há uma definição doutrinária pacífica acerca do que efetivamente é, ou não, interesse ou prerrogativa exclusivamente institucional do Legislativo, parcela da jurisprudência, ao construir esse conceito em casos concretos, adota perspectiva excessivamente restritiva. Como se verá adiante, parte da jurisprudência, por exemplo, entende que questões patrimoniais não estariam inclusas nesse interesse institucional, o que acaba impedindo o Poder Legislativo de apresentar demandas legítimas.

Segundo porque impedir que o Poder Legislativo demande em nome próprio e fique condicionado à anuência do Poder Executivo para discutir em juízo questões que não integram esse “interesse exclusivamente institucional”, não parece ser compatível com a separação de poderes ou com a inafastabilidade

12 Súmula 525/STJ: A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais.

de jurisdição. Isso porque o próprio art. 75 do CPC confere ao Poder Executivo a competência para apresentar a respectiva unidade federativa em juízo —, seja pessoalmente, seja mediante o órgão de advocacia pública subordinado ao Poder Executivo¹³.

Terceiro, porque essa limitação mistura indevidamente o conceito de capacidade de ser parte com o conceito de legitimidade processual. O conceito de capacidade é unissubjetivo, pois se limita “(...) a atribuir a quem seja seu titular tão somente uma qualidade ou uma qualificação no mundo jurídico” (Mello, 2001, n. p.). Não é um conceito contextual, que depende da situação concreta levada ao exame do Poder Judiciário. Ou determinado sujeito (personalizado ou não) possui capacidade de ser parte ou ele não possui essa capacidade.

Tal problemática se insere no contexto mais amplo da falta de clareza da legislação acerca dos entes despersonalizados (Oliveira, 2020). A doutrina entende que os entes despersonalizados só podem praticar atos jurídicos estritamente vinculados às suas finalidades (Oliveira, 2020). Todavia, não há normatização específica respeito de quais finalidades ou quais atos são esses, seja no direito material, seja, como é objeto de estudo neste artigo, no direito processual.

O inciso IX do art. 75 do CPC¹⁴ deu um passo importante para reduzir essas incertezas, ao estabelecer de forma geral a representação em juízo dos entes organizados sem personalidade jurídica pela pessoa a quem couber a administração dos seus bens. Esse dispositivo confere capacidade de ser parte aos grupos organizados sem personalidade jurídica, como povos tradicionais, movimentos sociais, organizações profissionais e até mesmo comissões de formatura ou torcidas organizadas — independente de registro formal (Uzeda *et al.*, 2021).

Essa evolução normativa está em plena sintonia com a fase metodológica do instrumentalismo no direito processual civil, pois desloca o foco do debate de

13 Refere-se aos incisos I, II e III do art. 75 do CPC: Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente: I – a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado; II – o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores; III – o Município, por seu prefeito, procurador ou Associação de Representação de Municípios, quando expressamente autorizada (...).

14 Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente: (...) IX – a sociedade e a associação irregulares e outros entes organizados sem personalidade jurídica, pela pessoa a quem couber a administração de seus bens;

uma cientificidade meramente formal – que impediria tais grupos de acessar a jurisdição em razão da ausência de personalidade – para a efetividade concreta do processo. Negar-lhes capacidade de ser parte significaria perpetuar injustiças sociais e frustrar os objetivos constitucionais da jurisdição, que são justamente a pacificação de conflitos e a realização de direitos. Ao reconhecer tais grupos em juízo, a doutrina e a legislação caminham em direção a um processo sensível à realidade social, que busca resultados práticos e adequados, em vez de se encerrar em abstrações conceituais herdadas do autonomismo.

Reconhecer a capacidade judiciária ampla de entes despersonalizados não significa conferir-lhes legitimidade processual universal. A legitimidade de parte depende da situação concreta apresentada em juízo, e pode não estar presente mesmo que o sujeito possua capacidade de ser parte:

A capacidade de ser parte, de outro lado, não se confunde com a *legitimatio ad causam* (legitimidade para a causa), nem com ela se relaciona. A legitimidade para a causa se refere à titularidade da pretensão (ativa) ou da obrigação (passiva) controvertidas em juízo; relaciona-se à *res in iudicio deducta*, não à capacidade de ser parte. É verdade que, para que alguém possa exercer sua capacidade de ser parte com êxito (= possa obter a prestação jurisdicional com a prolação da sentença de mérito), é necessário que as partes no processo tenham legitimação processual (*legitimatio ad processum*) e também legitimação para a causa (*legitimatio ad causam*). No entanto, nada impede que alguém que não tenha legitimidade para a causa ou capacidade processual exerça sua capacidade de ser parte, porque esta é abstrata e genérica, mas não poderá obter a prestação jurisdicional desejada (Mello, 2001, n. p.).

Fato é que o raciocínio que levou ao reconhecimento da capacidade ampla de ser parte dos entes organizados sem personalidade jurídica deve também ser aplicado ao Poder Legislativo. Ainda que este não possua personalidade jurídica própria, negar-lhe capacidade de demandar em juízo quando o interesse ultrapassa o núcleo estrito do chamado “interesse institucional exclusivo” resulta em criar um limitador abstrato incompatível com a lógica de um processo orientado a resultados. Se o processo tem por objetivo pacificar conflitos e realizar direitos, não é aceitável impedir previamente que a Casa Legislativa busque em juízo a tutela de situações concretas de seu interesse (ainda que não “institucional” e “exclusivo”) só porque não possui personalidade jurídica própria.

Quando o Poder Legislativo pretende ser o autor da demanda aí é que a problemática fica ainda mais evidente. Nesse caso, se não demonstrado o “interesse institucional exclusivo”, o Legislativo ficaria relegado a pedir a autorização do Poder Executivo para acessar o Judiciário, pois compete a ele representar a respectiva unidade federativa em juízo, como já discutido. Essa exigência não é compatível nem com a separação de poderes, nem a instrumentalidade do processo.

O raciocínio aqui apresentado é perfeitamente aplicável às CPIS, pois estas não são apenas órgãos fracionários do Legislativo, mas comissões específicas, dotadas de assento constitucional (art. 58, §3º, da CF) e finalidades próprias, como se passa a discutir.

3. Natureza jurídica e papel das CPIS – Função fiscalizadora do Poder Legislativo

As CPIS são comissões temporárias do Poder Legislativo, previstas expressamente no art. 58, § 3º, da CF¹⁵. Sua natureza é, portanto, a de um órgão do Poder Legislativo vinculado ao exercício por parte desse poder da função constitucional de fiscalização (Mendes, Branco, 2023). As CPIS não possuem personalidade jurídica própria, mas são formadas como desdobramento funcional das Casas Legislativas, com base em um requerimento de um terço dos parlamentares e com duração e objeto previamente delimitados.

Já é pacífico na literatura especializada que a função das CPIS não é promover a responsabilização criminal¹⁶. Sua finalidade central é lançar luzes sobre fatos de

15 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.

16 O Ministério Público e a Polícia Federal ou as Polícias Cíveis estão muito melhor equipadas

relevante interesse político e social, de modo a tornar públicas as circunstâncias que envolvem determinados acontecimentos, promovendo o aprimoramento legislativo:

O papel da CPI não é condenar, punir ou indiciar quem quer que seja, mas, sim, jogar luzes sobre os acontecimentos relevantes da vida pública e da ordem constitucional, legal, econômica e social do país.

Como sabido, a tarefa do Legislativo não se esgota na função legislativa. A função de investigação de fatos relacionados à sua competência é corolário da função de legislar. Trata-se de atribuição política: a CPI se presta a esclarecer fatos sensíveis ao conjunto da população. Tal poder de investigar tem por finalidade fornecer as informações para o bom desempenho da função de elaborar atos normativos. A resposta política essencial que se busca com a CPI é o aprimoramento do ordenamento jurídico, pela aprovação de novas leis, para que os fatos determinados apurados não se repitam (Nascimento, 2025)¹⁷.

Sendo assim, a principal função das CPIS é a função investigativa-propositiva, no sentido de apurar fatos determinados de relevante interesse público para, a partir deles, formular recomendações e propor alterações normativas ou institucionais. Essa dimensão é evidenciada nos relatórios finais das CPIS, que usualmente contêm sugestões legislativas voltadas à superação das falhas reveladas.

Um exemplo desse papel foi a CPMI da Violência contra a Mulher, realizada em 2013, que lançou luzes sobre a insuficiência da implementação da Lei Maria da Penha. Mais do que responsabilizar indivíduos isoladamente, a comissão demonstrou as deficiências estruturais do Estado em assegurar proteção às

para desenvolver esse tipo de investigação do que as CPIS, especialmente tendo em vista que estas últimas estão formalmente sujeitas a prazo certo e materialmente sujeitas ao contexto político, o que dificulta a realização de investigações por períodos mais longos.

- 17 No mesmo sentido: “Também aqui se ensina que as CPIS não se destinam a apurar responsabilidades nem a efetuar julgamentos, mas têm por meta coletar material para os afazeres legislativos. Prestam-se elas para obter informações necessárias à elaboração de leis, bem assim para supervisionar o trabalho do Executivo na aplicação das leis vigentes.” (Mendes, Branco, 2023, p. 1033-1034)

mulheres, apontou lacunas nas políticas públicas e propôs medidas legislativas e administrativas para ampliar a efetividade da lei (Campos, 2015).

Além disso, as CPIS exercem uma função de holofote político: ao trazerem fatos à tona e projetam os problemas identificados perante a população, a imprensa e a sociedade civil organizada. Trata-se de uma dimensão de visibilidade democrática. Ao expor contradições, falhas institucionais e abusos de poder, a CPI promove o debate público e cria condições políticas para mudanças.

Contudo, ao exercer suas funções típicas, a CPI pode sim contribuir para a responsabilização penal. Isso se dá pela obtenção de informações relevantes, pela coleta de documentos e provas, pela oitiva de testemunhas e até mesmo pela formulação de requerimentos de medidas que envolvem reserva jurisdicional. Todas essas diligências são devidamente documentadas no curso dos trabalhos e o relatório final eventualmente pode sugerir o indiciamento de possíveis responsáveis. Esse documento, nos termos do próprio art. 58, § 3º, da CF, poderá ser encaminhado ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Além disso, verifica-se que as CPIS frequentemente se estabelecem em uma relação de tensão com o Poder Executivo, sobretudo no âmbito federal. Isso porque muitas das principais CPIS têm como objeto justamente a apuração de condutas administrativas, contratações públicas, políticas de governo ou possíveis irregularidades cometidas por agentes do Executivo. Não é raro, portanto, que o Executivo se coloque em posição de resistência ou oposição a essas iniciativas, buscando limitar seu alcance ou contestar sua legitimidade (Righi, 2020).

Esse quadro, porém, longe de enfraquecer as CPIS, evidencia sua importância institucional como expressão da autonomia do Legislativo. A existência e o funcionamento das CPIS reafirmam o princípio da separação de poderes, garantindo que o Parlamento possa exercer o controle político e social sobre a atuação do Executivo e, assim, reforçar a lógica de freios e contrapesos que sustenta o Estado Democrático de Direito.

Diante de todo esse panorama, para os propósitos deste artigo, é possível concluir que a natureza e as funções das CPIS (e do próprio Poder Legislativo) devem servir de parâmetro para a interpretação das categorias processuais aplicáveis. Seguindo a premissa metodológica do instrumentalismo, não se deve encarar conceitos processuais (como capacidade de ser parte) a partir de um prisma meramente formal, mas sim em função dos resultados que o processo

deve alcançar. Se as CPIS são órgãos do Poder Legislativo voltados a lançar luzes sobre fatos de interesse público, propor soluções normativas e reforçar a fiscalização democrática, então as categorias processuais que lhes dizem respeito precisam ser compreendidas de modo a viabilizar esse papel constitucional.

4. Análise crítica da atuação do Poder Legislativo e das CPIS em juízo

Estabelecidas as premissas de análise nas seções anteriores, passa-se a tratar da problemática que objeto deste estudo: a análise crítica da atuação do Poder Legislativo e das CPIS em juízo. Já foi pontuado em seção anterior que parte da jurisprudência tradicionalmente limita a capacidade de ser parte do Poder Legislativo a situações em que esse poder demanda em juízo interesses exclusivamente institucionais, ficando excluídos desse conceito os interesses patrimoniais e administrativos. Inexistindo discussão de interesses institucionais, inexistiria também capacidade de ser parte.

Para compreender de que modo como essa parcela da jurisprudência chegou a esse posicionamento, necessário retomar as origens da consolidação da capacidade de ser parte do Poder Legislativo, assim como examinar de que forma esse instituto vem sendo tratado na jurisprudência mais recente.

Leal (1949) defendeu o reconhecimento da capacidade de ser parte das câmaras municipais independente da personalidade jurídica com fundamento em sua competência autônoma e no princípio da separação de poderes. O autor foi um dos primeiros a perceber que o Poder Legislativo titulariza situações jurídicas próprias, merecedoras de proteção pelo Poder Judiciário, ainda que pertencentes a sujeito despersonalizado. Sua perspectiva, se baseou na compreensão de que a capacidade de ser parte (conceito de direito processual) não pode ser pautada exclusivamente na personalidade (conceito de direito material) (Leal, 1949).

No entanto, Leal (1949) não defendeu necessariamente uma concepção restritiva da capacidade de ser parte das Câmaras Municipais baseada em esquemas formais rígidos. Muito embora ele não utilize exemplos de interesses patrimoniais e administrativos (os quais são, realmente, menos importantes para aquele estágio inicial da discussão), ele também adota uma visão funcional e pragmática para definir os interesses que podem ser suscitados em juízo (Leal, 1949).

A partir das reflexões de Leal (1949), a jurisprudência passou a reconhecer a capacidade processual do Poder Legislativo, apresentado em juízo por suas procuradorias próprias. Marcos jurisprudenciais como a ADI 175-PR e a ADI 1557-DF entenderam pela constitucionalidade das procuradorias legislativas dos estados e do Distrito Federal, desde que limitada sua atuação justamente em casos nos quais interesses institucionais do Poder Legislativo estavam em jogo (Santos, Maia, 2020).

Exemplo desse entendimento no STF nos dias atuais é o caso representativo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6433/PR. No que interessa a este trabalho, verifica-se que o STF deu interpretação conforme ao art. 124-A¹⁸ da Constituição do Estado do Paraná para limitar a atuação dos procuradores da Assembleia Legislativa a casos em que o Poder Legislativo atua em “(...) defesa de sua autonomia, de suas prerrogativas e de sua independência frente aos demais Poderes” (Brasil, 2023a, p. 17). O dispositivo da Constituição Estadual em referência estabelecia a competência da procuradoria legislativa para atuar em todo processo que versar sobre ato praticado pelo Poder Legislativo ou por sua administração. De modo a deixar claro que a atuação do Legislativo em juízo (representado por sua procuradoria) se dava também quando da discussão de questões administrativas, as quais tradicionalmente não estariam inseridas na ideia de interesses institucionais. (Brasil, 2023a).

A fundamentação do voto condutor dessa ADI argumenta que a representação dos Estados é feita pelos procuradores de Estado, tendo em vista o princípio constitucional da unidade de representação dos Estados (art. 132/CF). No entanto, admite a possibilidade da instituição de carreiras para representar o Poder Legislativo e o Poder Judiciário exclusivamente nos casos em que se discutirem suas prerrogativas em face aos demais poderes, e que seriam apenas nesses casos em que Legislativo e Judiciário possuiriam capacidade de ser parte (Brasil, 2023a).

Da mesma forma, como visto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) editou sua Súmula 525, segundo a qual “a Câmara de Vereadores não possui personalidade

18 Art. 124-A. No processo judicial que versar sobre ato praticado pelo Poder Legislativo ou por sua administração, a representação do Estado incumbe ao Procurador-Geral da Assembleia Legislativa, na forma do art. 243 desta Constituição

jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais”.

O RESP 1.429.322-AL foi um julgado relevante, publicado em informativo do STJ, e que contribuiu com a edição dessa súmula. Nesse caso, a Câmara de Vereadores do Município de Mar Vermelho (Alagoas) impetrou mandado de segurança contra a União pedindo a liberação de valores do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que haviam sido retidos. O STJ, entretanto, não conheceu da ação, sob o fundamento de que o pedido tinha natureza patrimonial, de modo que não estaria inserido nas prerrogativas institucionais do Legislativo (não houve discussão sobre de que modo o repasse do FPM beneficiaria aquela Casa Legislativa):

(...) a Câmara Municipal não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, a qual lhe autoriza apenas atuar em juízo para defender os seus interesses estritamente institucionais, ou seja, aqueles relacionados ao funcionamento, autonomia e independência do órgão, não se enquadrando, nesse rol, o interesse patrimonial do ente municipal (Brasil, 2014, p. 4).

Lyra (2024) exemplifica outros julgados em que o STJ decidiu pela ausência de capacidade de ser parte do Poder Legislativo com fundamento na alegada ausência de direitos institucionais em discussão no caso concreto (RESP 1.164.017-PI, RESP 649.824-RN e RESP 839.219-SE). Para o autor, essa postura viola o princípio da separação de poderes, pois, quando o Poder Legislativo decide atuar em juízo, ele realiza uma escolha política por meio de um ato *interna corporis*, que é, portanto, insidiável pelo Poder Judiciário (Lyra, 2024).

Contraditoriamente ao entendimento restritivo acima, o STF já entendeu pela possibilidade de Tribunal de Justiça para ajuizar mandado de segurança contra ato de Governador do Estado que atrasou o repasse de duodécimos devidos ao Poder Judiciário – o que também consiste em uma pretensão patrimonial. Todavia, nesse caso, não houve extinção do processo sem resolução do mérito com fundamento na ausência de inserção do pedido nas prerrogativas institucionais do Judiciário. Pelo contrário. Aqui, o STF reconheceu que o recebimento de duodécimos estava incluído nessas prerrogativas (Brasil, 2016).

Por outro lado, ao julgar os embargos de declaração na ADI 2820, o STF apresentou certa ampliação do conceito de interesses institucionais. Na opor-

tunidade, reconheceu que a defesa desses interesses inclui feitos de natureza contenciosa, consultiva e extrajudicial, compreendida também a atuação frente a órgãos constitucionais independentes, como Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas. A capacidade processual do Poder Legislativo, entretanto, continuou sendo tratada de forma condicionada, sem que houvesse menção à possibilidade de atuação em questões patrimoniais e administrativas (BRASIL, 2023b).

A análise desses julgados demonstra a limitação indevida, por parcela da jurisprudência, da atuação em juízo do Poder Legislativo a partir do conceito jurisprudencial de “interesses exclusivamente institucionais”. Esse filtro, concebido sob uma matriz autonomista-formal, converte-se em limitador *ex ante* do direito de acessar a jurisdição e ignora a função constitucional do Parlamento de fiscalizar e administrar sua própria estrutura. À luz do instrumentalismo, as categorias processuais (capacidade de ser parte, capacidade processual e legitimidade) devem ser interpretadas a partir da natureza, função e poderes do órgão – e não o contrário. Por isso, impõe-se reconhecer capacidade de ser parte ampla ao Poder Legislativo para demandar também em matérias patrimoniais e administrativas, ainda que não esteja em conflito com os outros poderes.

Segundo Santos e Maia (2020), a extensão da personalidade judiciária¹⁹ do Poder Legislativo deve ser mais ampla do que parte da jurisprudência reconhece, de modo a atingir: i) a defesa de sua autonomia e independência funcional (incluindo aqui demandas administrativas, como ações de particulares que requerem a nomeação de candidato aprovado em concurso); ii) processos coletivos; iii) defesa da autonomia orçamentária; e iv) defesa das prerrogativas institucionais (incluindo aqui questões de cunho patrimonial). A concepção defendida pelos autores sobre o conceito de interesses institucionais é certamente mais ampla do que a concepção acolhida pela jurisprudência citada acima (Santos, Maia, 2020).

Mesmo que se adote essa concepção ampliativa (a qual é acertada, repise-

19 A concepção defendida neste artigo difere do argumento dos autores citados de que se trataria dos limites da extensão da personalidade judiciário. Neste artigo, defende-se que a personalidade judiciária (capacidade de ser parte) do Poder Legislativo é ampla e incondicionada – muito embora seja necessário examinar a legitimidade processual que deverá envolver discussão nesse sentido.

-se), sob ponto de vista do direito processual, não se afigura adequado limitar a capacidade de ser parte ao filtro dos interesses institucionais. Relevante, aqui, rememorar os avanços previstos no art. 75, IX, do CPC, a respeito da capacidade ampla de ser parte dos entes e grupos despersonalizados. A discussão respeito da possibilidade contextual, ou não, da atuação em juízo desses entes em determinado caso concreto a partir de suas competências não é uma questão de capacidade de ser parte, mas sim de legitimidade processual.

Por isso, não se pode excluir questões patrimoniais e administrativas da personalidade judiciária do sujeito sem personalidade jurídica. Guardadas as devidas ressalvas na comparação, o Poder Legislativo também titulariza situações jurídicas relacionadas a interesses patrimoniais e administrativos:

Embora a maior parte dos exemplos hoje presentes na doutrina e na jurisprudência seja relacionada à tutela coletiva (para defesa de interesses alheios e dos membros do grupo), não é possível negar que grupos despersonalizados também titularizam situações jurídicas relacionadas aos seus próprios interesses – firmam contratos, exercem posse instituem e cobram contribuições, movimentam recursos financeiros, fornecem e comercializam produtos e serviços, podem ser negativados, possuem marca, site, redes sociais (Uzeda, et al, 2021, p. 177-178).

Negar capacidade de ser parte ao Poder Legislativo para demandar sobre contratos, posse, fornecimento de recursos e serviços e outras questões patrimoniais ou administrativas é obrigar esse poder a pedir autorização ao Executivo toda vez que precisar acessar o Poder Judiciário. Afinal, como visto, o art. 75, I, II, e III, do CPC estabelece que compete ao Executivo (pessoalmente ou por meio de órgão de advocacia pública a ele subordinado) representar a unidade federativa em juízo. É evidente que condicionar a atuação de um poder juízo à autorização de outro poder é incompatível com a separação de poderes. Ainda que o Poder Executivo possa ser benevolente e permita a atuação por meio de sua advocacia administrativamente subordinada, nada garante que sempre será assim.

A situação pode ficar ainda mais preocupante quando o Poder Executivo se opõe aos interesses (mesmo patrimoniais) do Poder Legislativo. É o que pode ocorrer, por exemplo, em uma ação popular que busca o ressarcimento ao erário, na qual a pessoa jurídica de direito público pode optar por atuar ao lado do autor popular (art. 6º, § 3º, da Lei nº 4.717/1965) (Santos, Maia, 2020).

É certo, entretanto, que também não se pode admitir que o Poder Legislativo substitua o Poder Executivo nas competências próprias deste poder. O Legislativo não pode, mesmo sob a tese defendida neste artigo, demandar bem da vida de interesse do Poder Executivo. Por exemplo, a execução judicial de uma multa aplicada por um órgão de fiscalização ambiental vinculado ao Poder Executivo aproveita apenas a esse Poder, inexistindo legitimidade processual do Poder Legislativo para ajuizar essa execução. Ocorre aqui a questão se resolve pelo prisma da legitimidade e interesse processual, e não por meio da limitação abstrata da capacidade de ser parte pelos interesses institucionais.

No caso do RESP 1.429.322-AL, julgado pelo STJ, por exemplo, se Câmara Municipal demonstrasse que poderia se beneficiar juridicamente do FPM (como no caso de uma norma municipal que garantisse repasses a ela), ela teria sim legitimidade e interesse processual, ainda que exclusivamente patrimonial e ainda que sem existir conflito com o Poder Executivo (nesse caso, haveria até uma convergência de interesses). A Câmara Municipal não poderia, entretanto, representar o interesse patrimonial exclusivamente do Poder Executivo municipal sem previsão legal para isso. A discussão do caso no STJ, entretanto, se limitou ao conceito de interesses institucionais, do qual ficou excluído o interesse patrimonial.

É certo que avaliar a possibilidade de o Poder Legislativo agir em juízo sob o prisma da legitimidade e interesse processuais pode alcançar, em determinados casos concretos, o mesmo resultado (extinção do processo sem resolução do mérito) da exigência de demonstração de interesses institucionais. Mas é precisamente isto o que ocorre com todos os sujeitos que ingressam em juízo: eles precisam demonstrar legitimidade e interesse (art. 17, do CPC²⁰). A diferença da adoção da perspectiva aqui defendida é que o interesse patrimonial e administrativo poderá, sim, ser levado em consideração, como ocorre com todo sujeito processual (inclusive os particulares despersonalizados, como visto).

Outro aspecto importante é a atuação do Poder Legislativo no polo passivo. Nesse caso, o argumento de que a atuação em juízo estaria condicionada a

20 Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade. Não se objetiva, neste artigo, enfrentar a controvérsia a respeito da classificação da legitimidade e interesse como pressupostos processuais ou como condições da ação.

autorização de outro poder não se aplica da mesma forma. Assim, nem sempre é necessário que o Poder Legislativo figure em nome próprio: em controvérsias que envolvam direitos patrimoniais ou administrativos do ente federado, o demandado adequado pode ser a pessoa jurídica (União, Estado, DF ou Município), representada pelo Executivo por meio de sua própria advocacia pública. Na maioria desses casos, não há prejuízo à tutela jurisdicional, desde que se assegure a participação do Legislativo como interessado ou *amicus curiae*. Assim, preserva-se a coerência da representação judicial do ente e, ao mesmo tempo, garante-se que o Parlamento se manifeste.²¹

Todas as reflexões acima justificam também a capacidade de ser parte ampla das CPIS em juízo, sem condicionantes indevidas. Desde que, claro, presentes a legitimidade e o interesse processual de agir. E aqui deve-se levar em consideração o que já foi discutido sobre a natureza e as funções das CPIS, tendo em conta que muitas vezes a solução adequada pode ser contraintuitiva do ponto de vista de concepções clássicas do Direito Processual Civil.

As CPIS, assim, possuem ampla capacidade de ser parte. No polo ativo, isso abrange ações voltadas a assegurar diligências probatórias (especialmente em casos de resistência de terceiros), obter informações/documentos, tutelar sigilo ou garantir convocações de depoentes. No polo passivo, a CPI pode ser demandada quando terceiros alegam abuso ou ilegalidade de seus atos. A capacidade processual nesses casos independe da Casa Legislativa, pois trata-se de órgão próprio com assento constitucional e com organização interna específica.

O mandado de segurança (MS) é o instrumento mais recorrente para impugnar atos da CPI (em regra, com a autoridade coatora sendo seu presidente). Também pode ser manejado pela própria CPI para superar óbices externos que inviabilizem seus trabalhos (*e. g.* recusa ilegítima de exibição de documentos). Quando não couber MS (*e. g.* por ausência de direito líquido e certo), não há óbice para o uso de ação pelo procedimento comum ou de qualquer outro instrumento processual adequado, seja a CPI no polo ativo ou passivo da ação, mesmo que não tenha personalidade jurídica própria.

21 Por outro lado, essa solução prática pode constituir falta de isonomia dos poderes do Legislativo quando for autor ou réu. Na verdade, os limites específicos da atuação do Poder Legislativo em juízo é tema complexo e relevante, que merece estudo próprio. Fato é que não se deve limitar a participação processual do Poder Legislativo a esses interesses institucionais.

Consequentemente, a CPI tem ampla legitimidade recursal: (a) quando parte, contra decisões que obstem ou limitem seus atos; (b) como terceiro interessado/assistente, quando o provimento judicial impacta diretamente diligências ou resultados do inquérito parlamentar. Dessa lógica decorre a legitimidade recursal das CPIS nas frequentes decisões concessivas de *habeas corpus* em favor de depoentes convocados ou de investigados alvos de medidas restritivas de liberdade. Impedir a CPI de recorrer nesses casos inviabiliza o exame da decisão pelo órgão colegiado do STF.

Da mesma forma, a CPI pode atuar como terceira interessada quando processo que envolver outras partes interferir em sua atuação ou como *amicus curiae* em causas estratégicas relacionadas ao fato determinado investigado.

Não se deve negar abstratamente a capacidade de ser parte das CPIS em litígios de natureza patrimonial ou administrativa. Caso um particular ou um grupo de particulares invada a reunião da comissão e cause prejuízos de natureza patrimonial, por exemplo, a CPI ou a própria Casa Legislativa deverá ter capacidade de ajuizar ação indenizatória pelo procedimento comum contra esses sujeitos. A legitimidade ativa dependerá de quem suportará os danos patrimoniais: a CPI em seu orçamento destacado, ou a Casa Legislativa. Mas essa é uma discussão distinta dos chamados interesses institucionais exigidos pela jurisprudência, como visto.

Encaminhando-se à conclusão, é de se ressaltar, ainda, que a extinção da CPI pelo decurso do prazo não implica, automaticamente, perda de objeto nos processos correlatos. Muitos pedidos possuem autonomia (*e. g.* validade da quebra de sigilo, guarda/uso de provas, acesso a documentos, publicidade de atas, responsabilização por desobediência) e projetam efeitos para além do prazo da comissão (o relatório final gera recomendações e lastro probatório). Só perdem objeto pretensões estritamente dependentes dos trabalhos da CPI, que não mais ocorrerão (*e. g.* compelir a comparecimento a sessão futura inexistente).

Por fim, cabe ressaltar que a apresentação em juízo do Poder Legislativo e das CPIS deverá ocorrer por seu respectivo presidente, mediante atuação do órgão de advocacia pública próprio do Poder Legislativo com capacidade postulatória:

A apresentação da Casa Legislativa em juízo por órgão jurídico próprio – ainda que limitada à defesa de interesses que assegurem sua autonomia ou independência frente aos demais Poderes – é corolário do próprio sistema de freios e contrapesos

que caracteriza o sistema da CF. À autonomia do Poder Legislativo corresponde a autonomia na sua representação judicial (Nascimento, 2024b).

“Além disso, é equivocado limitar a representação judicial dos advogados e procuradores legislativos só à própria Casa Legislativa (como um todo), deixando de fora seus órgãos fracionários e internos de administração, como sua Mesa, diretorias, secretarias ou as CPIS” (Nascimento, 2024a). Ademais, como já dito, essa autonomia não se limita à defesa dos interesses institucionais em sentido escrito. Os órgãos de representação judicial das Casas Legislativas também precisam atuar “(...) na defesa dos seus membros e servidores, quanto aos atos relacionados ao exercício do mandato ou de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares” (Nascimento, 2024a).

Feitas essas considerações, conclui-se que o entendimento de parte da jurisprudência que condiciona a atuação em juízo do Poder Legislativo ao reconhecimento de interesses exclusivamente institucionais é inadequado. Faz-se necessário o reconhecimento da capacidade ampla de ser parte do Legislativo, que abrange também questões patrimoniais e administrativas, resolvendo-se a pertinência caso a caso pelos filtros de legitimidade *ad causam* e interesse de agir, e não por uma vedação abstrata, cuja inserção na capacidade de ser parte é tecnicamente inadequada.

Conclusão

Partindo do instrumentalismo, este artigo demonstrou que a limitação da capacidade de ser parte do Poder Legislativo – e das CPIS – ao rótulo indeterminado de “interesses institucionais exclusivos” produz uma limitação indevida na atuação desses sujeitos despersonalizados em juízo, de modo a violar a separação de poderes. Propõe-se, em linha com as premissas de Direito Parlamentar, reconhecer capacidade judiciária ampla para demandas também patrimoniais e administrativas sempre que presentes legitimidade e interesse processual, preservadas as competências representativas do ente federado.

O trabalho percorreu quatro etapas articuladas e complementares, para reexaminar a atuação do Poder Legislativo e de suas CPIS em juízo sob a ótica instrumental do processo civil. Primeiro, revisitou as fases metodológicas do

direito processual e fixou a premissa teleológica de que categorias processuais servem à realização do direito material parlamentar. Segundo, distinguiu com rigor “capacidade de ser parte” e “capacidade processual”, destacando a inadequação de confundir tais noções com “legitimidade *ad causam*” e “interesse de agir”. Terceiro, situou a natureza constitucional e a finalidade investigativo-propositiva das CPIS na arquitetura de freios e contrapesos. Por fim, analisou criticamente a jurisprudência que condiciona a personalidade judiciária do Legislativo ao rótulo de interesses institucionais exclusivos.

Nesse cenário, três conclusões principais se consolidam: (i) o Legislativo e suas CPIS detêm capacidade de ser parte também em temas patrimoniais e administrativos, com verificação concreta de legitimidade e interesse; (ii) a representação judicial deve observar a apresentação pelos órgãos jurídicos do Parlamento, preservando autonomia institucional e evitando subordinação ao Executivo para acessar a jurisdição; e (iii) às CPIS, como órgãos com assento constitucional e finalidade investigativo-propositiva, cabe atuar em juízo para assegurar diligências, obter informações e proteger sigilos, bem como defender a validade de seus atos quando impugnados.

Referências

- ALVIM, Thereza. *O direito processual de estar em juízo*. 1ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.
- BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo influência do direito material sobre o processo*. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros/Juspodvim, 2022.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.429.322/AL*. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. 2ª Turma, julgado em 20 fev. 2014
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6433*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 3 abr. 2023a.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.820/ES*. Relator: Min. Nunes Marques. Plenário, julgado em 30 out. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 out. 2023b.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 34.483/MC*. Relator: Min. Dias Toffoli. Segunda Turma, julgado em 22 nov. 2016.
- CAMPOS, Carmen Hein de. *A CPMI da Violência contra a Mulher e a implemen-*

- tação da Lei Maria da Penha*. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 519-531, 2015.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria geral do novo processo civil*. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- GALENO, Lacerda. O Código como Sistema Legal de Adequação. In: FURTADO, Adroaldo Fabrício. *Meios de Impugnação ao Julgado Civil: Estudos em Homenagem a José Carlos Barbosa Moreira*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 251/258.
- LEAL, Victor Nunes. *Personalidade judiciária das Câmaras Municipais – Comentário de Victor Nunes Leal*. Revista de Direito Administrativo, v. 15, p. 51-54, 1949.
- LYRA, Felipe. Advocacia parlamentar: instrumento fundamental para a defesa das prerrogativas do Legislativo. In: PEREIRA, Gabrielle Tatith; NASCIMENTO, Roberta. *Pilares do Poder Legislativo*. Brasília: Senado Federal, 2024. p. 195-212
- MELLO, Marcos Bernardes de. *Achegas para uma teoria das capacidades em direito*. Revista de Direito Privado, São Paulo, v. 3, p. 9-34, jul./set. 2000.
- MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.
- MENDES, Ítalo Fioravanti Sabo. *O duplo grau de jurisdição no processo civil: um exame à luz da Constituição e da instrumentalidade do processo*. 2008. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. A ‘emenda Pacheco’ e a curadoria das leis. *Jota*, 17/01/2024a.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. A dignidade do Poder Legislativo em juízo. *Jota*, 02/10/2024b.
- NASCIMENTO, Roberta Simões. Sem comparecimento compulsório dos depoentes, CPI deixará de existir. *Jota*, 17/09/2025.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 16ª Ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.
- OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo*. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 26, p. 59-93, 2006.
- OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Entes despersonalizados: controvérsias jurídicas e lacunas legislativas*. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, Núcleo de Estudos e Pesquisas, maio 2020. (Texto para Discussão n. 276).

- REGHI, Breno. Comissões parlamentares de inquérito: a eficácia limitada do art. 58, § 3º, da Constituição Federal e a independência do Poder Legislativo. In: PEREIRA, Gabrielle Tatith. *Poder Legislativo: defesa institucional, representação judicial e assessoramento jurídico*. 2ª Ed. Brasília: Senado Federal, 2020.
- SANTOS, Clarice; MARANHÃO, Ney; COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. Instrumentalismo e formalismo-valorativo em ciência processual: há algo de novo sob o Sol? *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1003, p. 359-391, maio 2019.
- SANTOS, Welder Queiroz dos; MAIA, Grhegory Paiva Pires Moreira. O poder legislativo em juízo. *Revista ANPAL*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2020.
- STRECK, Lênio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo; *et al.* *Comentários ao Código de Processo Civil*. 1ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- UZEDA, Carolina; PANTOJA, Fernanda Medina; KOHLBACH, Marcela; TEMER, Sofia. Entes organizados despersonalizados e capacidade de ser parte: grupos e associações de fato em juízo (art. 75, IX, do CPC). *Civil Procedure Review*, Salvador, v. 12, n. 1, p. 165-192, jan./abr. 2021.

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E REPRESENTATIVIDADE FEMININA: ESTUDO DE CASO DAS CPIS DA 57ª LEGISLATURA FEDERAL

*Gabrielle Tatith Pereira*¹

Introdução

As Comissões Parlamentares de Inquérito ou CPIS constituem uma das atuações mais relevantes do Poder Legislativo e de maior visibilidade social, em face dos poderes de investigação próprios de autoridade judicial assegurados diretamente pela Constituição Federal (art. 58, § 3º). O poder de investigação é um poder natural ou implícito e reveste-se de natureza auxiliar ao desempenho da função legislativa, orientando a legislação, a fiscalização e o juízo político,

1 Advogada-Geral do Senado Federal. Doutoranda pela *Universidad Complutense de Madrid/ES*. Mestre em Constituição e Sociedade pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

atividades que emergem das funções institucionais do Poder Legislativo (Alves, 2004, p. 103-104).

Por seu turno, a representatividade das parlamentares mulheres em comissões e colegiados é tema pouco estudado, mas são frequentes os episódios de violência explícita ou simbólica enfrentados em decorrência da atuação nesses espaços. Considerando especificamente as CPIS no Parlamento federal, são exemplos a ausência de indicação de senadoras pelas lideranças partidárias para integrar a CPI da Pandemia, como titulares ou suplentes (Manzano, 2021), as agressões e interrupções sofridas na condução dos trabalhos pela relatora da CPMI do 8 de Janeiro, senadora Eliziane Gama, partindo dos próprios colegas de colegiado, além das ameaças contra si e sua família partindo de cidadãos (Galvani, 2023), as interrupções da fala da deputada federal Sâmia Bonfim pelo presidente e Relator da CPI do MST, mediante desligamento do microfone (Poder 360, 2023), e ameaças sofridas pela senadora Soraya Thronicke, relatora da CPI das *Bets*, na condução dos trabalhos dessa comissão (Poder 360, 2025).

Essa violência está presente não só nas CPIS, mas também no trabalho das comissões permanentes e temporárias, e engloba desde discursos misóginos e sexistas a assédio sexual e moral e ataques físicos, que formam parte de uma tática estrutural para dominar e silenciar as mulheres, constituindo um grande desafio para a participação política e para o regime democrático (UIP, 2022, p. 18).

Há uma relação inequívoca entre a representatividade das mulheres no Parlamento, e consequentemente nos seus colegiados, e a violência política de gênero. Ainda que não seja reconhecida como tal, a sub-representação das mulheres na política é um tema central para as democracias, tornando-se indispensável o estudo das causas da exclusão e da violência e dos mecanismos efetivos para uma maior inclusão política.

Após anos de vigência de leis de cotas e paridade, os resultados dessas políticas públicas estão muito distantes da representatividade adequada, embora alguns países tenham obtido avanços significativos. Segundo dados do Observatório de Igualdade de Gênero da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), vários países da América Latina possuem leis de cotas e paridade, tendo alguns deles, como Bolívia, Nicarágua, México e Costa Rica, alcançado resultados significativos no aumento da representatividade (Batista *et al.*, 2019).

O Brasil, entretanto, é o país com um dos piores desempenhos de representatividade feminina nos parlamentos, ainda que as mulheres sejam a maioria da população brasileira (51,1%), correspondam a mais da metade do eleitorado brasileiro (53%) e a quase metade das filiações em partidos políticos (46%) (TSE, 2023; IBGE, 2022).

Com trinta anos de vigência das cotas no Brasil, dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mostram que a participação das mulheres nas campanhas eleitorais restringe-se ao mínimo legal e que o percentual de eleitas está muito aquém das cotas: 2016 – 32% de candidatas e 13% de eleitas; 2018 – 32% de candidatas e 16% de eleitas; 2020 – 34% de candidatas e 16% de eleitas; 2022 – 34% de candidatas e 18% de eleitas (TSE, 2023).

E desse pequeno percentual de mulheres eleitas em 2022, que já significa um crescimento em termos de representatividade, tem-se apenas 36,14% de eleitas negras, 1,75% de eleitas indígenas e 1,4% de eleitas trans, considerando os cargos de senadoras, deputadas federais, deputadas estaduais e distritais (TSE, 2023). A situação das mulheres negras, indígenas, trans e portadoras de deficiência é ainda mais grave em termos de violência política e exclusão (Akotirene, 2019).

A baixa representatividade das mulheres no Parlamento tem efeitos diretos na sua participação nas comissões parlamentares, espaços em que são cumpridas etapas fundamentais do processo legislativo e das atividades de fiscalização. Dados do relatório *Las Mujeres en el Parlamento en 2022 – Perspectiva anual* mostram que as parlamentares ocupam, em média mundial, entre 12 e 21,5% das presidências das comissões parlamentares de relações exteriores, defesa e finanças, 23,3% das comissões de direitos humanos e 65,9% das comissões de igualdade de gênero (UIP, 2022, p. 18).

Ultrapassadas as dificuldades intrapartidárias e do processo eleitoral, permanecem significativos desafios para as mulheres eleitas no desempenho livre e desimpedido de seus mandatos, sendo constantes as formas de violência e discriminação a que são submetidas nos plenários, nas comissões e no cumprimento de agendas públicas, perpetuando processos de exclusão e sofrimento.

Com o objetivo de delimitar o campo de pesquisa relacionado à representatividade das mulheres em Comissões Parlamentares de Inquérito no desempenho da função legislativa, este artigo se propõe a responder a seguinte pergunta-problema: à luz de uma teoria crítica de representação política e das formas de violência política de gênero, como tem se dado a representatividade

das parlamentares nas Comissões Parlamentares de Inquérito no Poder Legislativo Federal na 57ª legislatura (2023-2027)?

Para responder a essa pergunta, o tema é abordado a partir de três perspectivas: a teórica, considerando a representação política, a sub-representação das mulheres e a violência política de gênero; a institucional, considerando o funcionamento das Casas Legislativas e a relação entre seus membros e o papel dos partidos políticos; e a normativa, considerando as normas aplicáveis ao funcionamento das comissões parlamentares, em especial das comissões de investigação, para a designação de seus membros e para a escolha de presidência, vice-presidência e relatoria.

Como resultado da investigação, em uma perspectiva geral, tem-se que as mulheres estão sub-representadas nas Comissões Parlamentares de Inquérito estudadas, em dissonância da ideia de uma “política de presença”. A representatividade das parlamentares mostra-se distinta nas Casas Legislativas consideradas (Senado Federal, Câmara dos Deputados e Congresso Nacional) e há evidências de que o objeto de investigação na comissão influencia a maior ou menor participação. Também há evidências de que partidos, federações e blocos de centro, centro-esquerda e esquerda contribuem para o aumento da representatividade das mulheres com as indicações das lideranças. A norma regimental do Senado Federal que assegura – no mínimo – uma vaga para a bancada feminina nos colegiados parece contribuir para o aumento da representatividade nas CPIS e para a mudança de comportamento dos atores institucionais. Novas agendas de pesquisa são necessárias na temática, notadamente para avaliar as causas da não indicação de representações femininas pelas lideranças.

1. Metodologia e resultados

Como método para a investigação do problema de pesquisa, parte-se de uma pesquisa bibliográfica exploratória sobre a representação das mulheres na política, utilizando-se do buscador *Web Google Scholar Acadêmico* e das palavras-chaves: “participação + mulheres + política + Parlamento” e “*women participation in politics*”. Do resultado obtido, foram selecionados os artigos de maior relevância ou número de citações e publicado em revista com revisão por pares ou em conferências.

As abordagens teórica e institucional foram realizadas a partir da bibliografia selecionada. A análise normativa foi realizada a partir da pesquisa da legislação aplicável às comissões parlamentares, notadamente as Comissões Parlamentares de Inquérito: Constituição Federal, Lei nº 1.579/1952, Lei nº 10.001/2002 e regimentos internos do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional (Regimento Comum).

A partir das abordagens teórica, institucional e normativa, foram formuladas três hipóteses de pesquisa: (h1) a sub-representação das mulheres nas Casas Legislativas reproduz-se na sub-representação das mulheres nas Comissões Parlamentares de Inquérito; (h2) as lideranças partidárias indicam parlamentares homens em detrimento de parlamentares mulheres para as comissões parlamentares, reproduzindo a violência simbólica e estrutural própria do campo político; (h3) a previsão de norma regimental que assegure a representatividade mínima da bancada feminina nas comissões parlamentares contribui para o aumento da representatividade das parlamentares nas Comissões Parlamentares de Inquérito. Essas hipóteses foram testadas e analisadas na pesquisa empírica (estudo de caso).

O estudo de caso foi realizado a partir da análise de dados da composição das CPIS instaladas na 57ª legislatura (2023-2027) e já encerradas até a data de julho de 2025, nos âmbitos do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, incluindo as variáveis: membros titulares, membros suplentes, presidência, vice-presidência e relatoria.

A partir dos critérios definidos, foram selecionadas 9 (nove) CPIS, sendo 4 (quatro) da Câmara dos Deputados, 4 (quatro) do Senado Federal e 1 (uma) do Congresso Nacional, conforme Tabelas 1, 2 e 3, em que são identificadas as Comissões Parlamentares de Inquérito, sua composição de membros titulares e suplentes, as funções de presidente, vice-presidente e relatoria e as indicações partidárias, a partir da perspectiva de gênero:

Tabela 1 - Representação das Parlamentares em CPIS da CD

CPI	Casa Legislativa	Ano	Número total	Titulares	Suplentes	Presidência e Vice-Pre-sidências	Relatoria	Partido, Federação ou Bloco
Movimento dos Trabalhadores Sem Terra	CD	2023	54* (13M) (37H) *Indi-cados apenas 50	27 (7M) (19H)	27 (6M) (18H)	1P (H) 3vp (H)	1 (H)	Bloco: PL, Federação PT-PCdoB-pv, UNIÃO, PP, MDB, REPUBLICANOS, PODE, Fe-deração PSDB-CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PRD (10M / 37H) Federação: PSOL-REDE (3M / 0H)
Empresas Americanas S/A	CD	2023	54* (1M) (43H) *Indi-cados apenas 44	27 (0M) (25H)	27 (1M) (18H)	1P (H) 3vp (H)	1 (H)	Bloco: PL, Federação PT-PCdoB-pv, UNIÃO, PP, MDB, PSD, REPUBLICANOS, PODE, Federação PSDB-CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PRD (0M / 42H) Federação: PSOL-REDE (1M / 1H)

Das Pirâmides Financeiras	CD	2023	64* (0M) (40H) *Indicados apenas 40	32 (0M) (28H)	32 (0M) (12H)	1P (H) -VP	1 (H)	Bloco: PL, Federação PT-PCdoB-PV, UNIÃO, PP, MDB, PSD, REPUBLICANOS, PODE, Federação PSDB-CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PRD (0M / 39H) Federação: PSOL-REDE (0M / 1H)
Manipulação de Resultado em Partida de Futebol	CD	2023	68* (5M) (55H) *Indicados apenas 60	34 (1M) (31H)	34 (4M) (24H)	1P (H) 3VP (H)	1 (H)	Bloco: PL, Federação PT-PCdoB-PV, UNIÃO, PP, MDB, PSD, REPUBLICANOS, PODE, Federação PSDB-CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PRD (5M / 52H) Federação: PSOL-REDE (0M / 2H) PATRIOTA/MG (Vaga do AVANTE) (1 H)

Fonte: Autoria Própria

Tabela 2 - Representação das parlamentares em CPis do SF

CPI	Casa Legislativa	Ano	Número total	Titulares	Suplentes	Presidência e Vice-Pre-sidências	Relatoria	Partido, Federação ou Bloco
Das ONGs	SF	2023	18* (4M) (13H) * Indi-cados apenas 17	11 (0M) (11H)	7 (4M) (2H)	1P (H) 1VP (H)	1 (H)	Blocos: Democracia (UNIÃO, PODEMOS, PDT, MDB, PSDB) (1M / 5H) Da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE) (2M / 4H) Vanguarda (PL, NOVO) (0M / 3H) Aliança (PP, REPUBLICANOS) (1M / 1H)
Da BRAS-KEM	SF	2024	18* (1M) (15H) *Indi-cados apenas 16	11 (0M) (10H)	7 (1M) (5H)	1P (H) 1VP (H)	1 (H)	Blocos: Democracia (UNIÃO, PODEMOS, PDT, MDB, PSDB) (1M / 5H) Da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE) (5M / 0H) Vanguarda (PL, NOVO) (0M / 3H) Aliança (PP, REPUBLICANOS) (0M / 2H)

Das BETS	SF	2025	18* (3M) (14H) *Indi- cados apenas 17	11 (1M) (9H)	7 (2M) (5H)	1P (H) 1VP (H)	1 (M)	Blocos: Democracia (UNIÃO, PODEMOS, PDT, MDB, PSDB) (1M / 4H) Da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE) (1M / 4H) Vanguarda (PL, NOVO) (0M / 3H) Aliança (PP, REPUBLICANOS) (0M / 2H) Independência (1M / 1H)
Da Ma- nipulação de Jogos e Apostas Esportivas	SF	2025	18* (0M) (15H) *Indi- cados apenas 15	11 (0M) (8H)	7 (0M) (7H)	1P (H) 1VP (H)	1 (H)	Blocos: Democracia (UNIÃO, PODEMOS, PDT, MDB, PSDB) (0M / 5H) Da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE) (0M / 5H) Vanguarda (PL, NOVO) (0M / 3H) Aliança (PP, REPUBLICANOS) (0M / 2H)

Fonte: Autoria própria

Tabela 3 - Representação das parlamentares em CPs do CN

CPI	Casa Legislativa	Ano	Número total	Titulares	Suplentes	Presidência e Vice-Pre-sidências	Relatoria	Partido, Federação ou Bloco
Do 8 de Janeiro	CN	2023	64 (14M) (50H)	32 (7M) (25H)	32 (7M) (25H)	1P (H) 1vp (H) 1vp (H)	1 (M)	Blocos: Democracia (UNIÃO, PODEMOS, PDT, MDB, PSDB) (2M/10H) Da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE) (4M/8H) Vanguarda (PL, NOVO) (0M / 4H) Aliança (PP, REPUBLICANOS) (1M / 3H) UNIÃO, PP, Federação PSDB CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PATRIOTA (3M / 7H) MDB, PSD, REPUBLICANOS, PODE, PSC (1M / 7H) Partido PL (0M / 6H) Federações: PCdoB, PT, PV (2M / 4H) PSOL, REDE (1M / 1H)

Fonte: Autoria própria.

2. Abordagem teórica: representação política das mulheres e violência política de gênero

As mulheres, em qualquer nível sociopolítico, sentem-se sub-representadas no Poder Legislativo e excluídas dos processos político-decisórios. São múltiplos e distintos os fatores que dificultam a participação das mulheres na política, como o desenvolvimento econômico, a cultura, a geografia e o próprio o sistema político. As mulheres compõem, também, um grupo não homogêneo, com diferenças de classe, raça, etnia, cultura, educação e identidade de gênero (Shvedova, 2005, p. 33).

Não obstante, a adequada representação das mulheres, em igualdade com os homens, constitui elemento central da teoria dos direitos humanos e da teoria da representação política, de forma a incluir as perspectivas, visões e experiências de todas e todos que serão afetados pelas decisões políticas (Ballington, 2005, p. 24).

Segundo afirma Ballington, considerar a perspectiva de gênero nos processos políticos de tomada de decisão é indispensável, porque a democracia, por definição, não pode se permitir ser cega ou ignorante às questões de gênero (2005, p. 24).

Ao avaliar a participação das mulheres na esfera pública, estudos prévios apontam para um menor engajamento político de mulheres que homens, notadamente quando considerado o envolvimento em campanhas eleitorais, o financiamento de campanhas e o relacionamento com partidos políticos (Karp *et al.*, 2008, p. 110; Grasso *et al.*, 2021, p. 41).

De outro lado, Schlozman *et al.*, em estudo realizado nos Estados Unidos, sustentam que as desigualdades de gênero na participação política são normalmente vistas como emergentes de um distinto processo social de aprendizagem dos papéis atribuídos a homens e mulheres, restringindo-se, a estas, a esfera privada do lar (1994, p. 963). Entretanto, quando consideradas formas mais ampliadas de participação política, há um incremento da participação das mulheres. Evidencia-se uma predominância na participação dos homens em ações mais diretamente relacionadas a campanhas eleitorais e contato com instituições governamentais (doações para campanhas políticas, contatos com agentes governamentais, filiação a organizações políticas), enquanto as mulheres são mais atuantes em processos informais, não convencionais e mais locais de participação política (atividades voltadas à comunidade, atividades voluntárias, especialmente conectadas com a religião) (1994, p. 969-971).

Em sentido similar, estudos apontam historicamente para dois fatores que contribuem para a desigualdade política de gênero: a desigual distribuição de recursos (educação, tempo, renda, atividades cívicas) e os papéis sociais atribuídos a homens e mulheres. O fato de as mulheres historicamente terem sido criadas para cuidar da família e das crianças implica menor tempo e recursos para se engajarem em atividades políticas mais formais, o que, por consequência, acarreta uma exclusividade ou predominância da presença masculina nas instituições e nas posições de poder e decisão (Grasso *et al.*, 2021, p. 43).

Esses achados reforçam três aspectos fundamentais: (i) as mulheres têm interesse pela política e se engajam em atividades políticas, quando considerado um conceito mais amplo de participação cidadã; (ii) o aspecto cultural impacta na forma de participação política, já que as mulheres se envolvem mais em atividades voluntárias, de caridade e religiosas da comunidade (atividades de cuidado); (iii) o aspecto institucional também impacta na forma de participação política, porquanto os homens dispõem de melhores recursos (educação, tempo e dinheiro) para investir em atividades políticas, e as instituições políticas e governamentais estão mais fortemente conectadas ou favorecem o engajamento e a ascensão dos homens.

Esses aspectos, conjuntamente considerados, têm moldado a forma de participação de homens e mulheres na esfera pública, tornando o campo político formal um espaço predominantemente masculino, a dificultar ou impedir o ingresso e a ascensão das mulheres nos partidos políticos, nas campanhas eleitorais e nos cargos públicos, ou seja, nos processos institucionais da política. E a menor participação política se traduz em menor representação das mulheres na política, em aumento das desigualdades políticas, em menor participação das mulheres na tomada de decisão sobre políticas públicas e, por consequência, em aumento da invisibilidade e das vozes das mulheres na sociedade (Grasso *et al.*, 2021, p. 43).

De outro lado, uma maior representatividade das mulheres no Parlamento significa maior número de proposições legislativas relacionadas a direitos das minorias e a temas que afetam de maneira mais desproporcional as mulheres (Tironi, 2005, p. 10-12; Karp *et al.*, 2008, p. 107).

E embora existam estudos que não identificam evidências claras ou significativas de que a presença de mulheres no Parlamento contribui para o engajamento político de outras mulheres (Karp *et al.*, 2008, p. 114), há, em sentido contrário,

inúmeras pesquisas que demonstram que a presença de mulheres candidatas ou ocupantes de mandatos eletivos aumenta o engajamento das mulheres na política, seja porque as políticas públicas voltadas para as mulheres tornam-se temas de campanhas eleitorais, seja porque essas políticas têm melhores chances de serem debatidas e aprovadas quando capitaneadas por representantes mulheres (Karp *et al.*, 2008, p. 105-106). Em sentido similar, há evidências de que a representação grupos minoritários “por eles mesmos” aumenta a participação política, reduz a alienação, aumenta a confiança no governo e a percepção de eficiência política (Karp *et al.*, 2008, p. 105-106).

Nesse sentido, a teoria da representação política precisa ser repensada, notadamente quando parte de uma igualdade formal entre homens e mulheres no espaço público e de um modelo universalizante de acesso ao poder e de exercício do mandato. Está claro que a representação política liberal, ou representação de ideias, não se mostrou efetiva em incluir os grupos políticos minoritários e o debate dos temas que lhes são fundamentais, provocando um “desencanto” com a democracia representativa e com os princípios do liberalismo (Miguel, 2000; Miguel, 2005).

Essa deslegitimação se manifesta pela sub-representação de grupos minoritários na política, como as mulheres – negras, indígenas, trans, lésbicas, deficientes, o que potencializa os crescentes movimentos antidireitos, antiminorias e antidemocracias (Biroli, 2019; Miguel e Feitosa, 2009; Miguel, 2005; Miguel, 2000).

A política de ideias (Pitkin, 1972; Pitkin, 2006) precisa ser complementada por uma política de presença, em que as ideias e os interesses, a identidade e a experiência dos grupos representados tornem-se elemento central da representação política (Phillips, 2001; Miguel, 2000; Young, 2006; Sawyer, 2014, p. 1-2; Tironi, 2025, p. 4-5), porque somente com a ocupação dos espaços de poder na política e na administração pública é que esses grupos conseguirão minimamente influir na tomada de decisão para a criação e a implementação de políticas públicas de equidade.

Há, portanto, uma demanda por inclusão efetiva e real de mulheres na esfera pública, em especial como candidatas e mandatárias, para que o debate por políticas públicas seja travado também – e essencialmente – pelas mulheres, e não por seus representantes masculinos.

Nesse contexto, o tema da violência política de gênero assume importân-

cia fundamental, porque as diferentes formas de manifestação dessa violência contribuem para afastar as mulheres da esfera pública. Segundo Biroli (2016), desconsiderar as relações de poder entre homens e mulheres na vida doméstica e a divisão sexual do trabalho, ao pensar uma teoria da democracia, significa ignorar a realidade das mulheres e as condições fundamentais que – na prática – impedem o aumento da sua participação na vida política.

A compreensão do conceito de gênero como uma construção cultural e, portanto, que naturaliza os papéis socialmente atribuídos a homens e mulheres (Bourdieu, 2002; Araújo, 2017) constitui elemento fundamental do processo político, social e econômico de emancipação das mulheres. Implica, contudo, um rearranjo nas relações de poder entre homens e mulheres tanto nos espaços privados quanto nos espaços públicos, a partir da perspectiva do monopólio da violência simbólica legítima, ou seja, do poder de impor instrumentos arbitrários de conhecimento e de expressão da realidade social, ignorados como tais (Bourdieu, 1989).

Quando o poder consolidado está em risco ou perde força, a violência torna-se um instrumento de justificação e de (tentativa de) manutenção desse poder (Guimarães; Pedroza, 2015). Os episódios de violência política contra as mulheres no Brasil e no mundo mostram que o aumento da participação das mulheres nos espaços públicos tem provocado também um aumento ou uma maior visibilidade dos casos de violência política de gênero, seja em relação às formas explícitas de violência, seja em relação à forma simbólica e estrutural, que se encontra incorporada na psiquê ou no inconsciente coletivo e faz parte da formação das subjetividades de homens e mulheres (Silva, 2022), reproduzindo-se no comportamento dos agentes políticos e no funcionamento das instituições.

A partir dessa abordagem teórica, e considerando a relação entre a sub-representação das mulheres na política e a violência política de gênero, é possível extrair uma hipótese de investigação que será testada no estudo das Comissões Parlamentares de Inquérito da 57ª legislatura: *(h1) a sub-representação das mulheres nas Casas Legislativas reproduz-se na sub-representação das mulheres nas Comissões Parlamentares de Inquérito.*

3. Abordagem institucional: a instituição Parlamento, a relação entre pares e os partidos políticos

Em complemento à abordagem teórica, é necessário analisar a sub-representação das mulheres na política e a violência política de gênero a partir da atuação dos principais atores institucionais envolvidos nesse processo: os políticos, os partidos políticos e o parlamento.

A violência contra a mulher, inclusive na política, é estrutural porque se reproduz nos padrões de funcionamento de instituições públicas e privadas (abrangidos o Poder Legislativo e os partidos políticos), e isso acontece porque a violência contra a mulher, assim como outras formas de discriminação de minorias, está presente na ordem social e na vida cotidiana das pessoas (Almeida, 2019), e é produzida e reproduzida pelos sistemas simbólicos de poder.

Entender que a violência política contra a mulher – na esteira de todas as formas de violência contra a mulher, mas com suas particularidades – não é um ato isolado de indivíduos ou grupos de indivíduos, mas um padrão de comportamento socialmente reproduzido por indivíduos, grupos de indivíduos e instituições, inclusive por segmentos do grupo dominado, é fundamental na descrição do fenômeno e no encaminhamento de soluções.

Ao longo dos anos, diferentes soluções têm sido testadas por número significativo de países para ampliar a representação das mulheres nos parlamentos, com evidências de que as cotas de candidaturas femininas ou a paridade de candidaturas entre homens e mulheres têm influenciado o aumento da representatividade (Karp *et al.*, 2008, p. 107; Shvedova, 2005, p. 34). Outros países têm assegurado um número mínimo de vagas nas Casas Legislativas para mulheres (Shvedova, 2005, p. 35), com excelentes resultados no aumento da representação, a exemplo de Ruanda.

No caso do Brasil, desde 1995 existem cotas para candidaturas femininas, no percentual mínimo de 30% (trinta por cento). Ainda que a ação afirmativa tenha produzido resultados positivos (Tironi, 2025, p. 4), persistem razões para a plena eficácia das cotas brasileiras. As candidaturas fraudulentas, a ausência de financiamento adequado das campanhas e as sucessivas anistias a partidos políticos por desrespeitarem as ações afirmativas são referidas como principais (Sacchet, 2020). Apenas a título de exemplo, as Casas do Congresso Nacional recentemente aprovaram e promulgaram a EC nº 117/2022 (Brasil, 2022), que

concede ampla anistia a partidos políticos que não observaram a cota mínima de candidaturas e financiamento de mulheres e pessoas negras nas eleições ocorridas até da promulgação da emenda, ressalvadas as decisões judiciais transitadas em julgado. Também foi promulgada a EC nº 133/2024 (Brasil, 2024), que impõe aos partidos políticos a obrigatoriedade de aplicação de recursos financeiros para candidaturas de pessoas pretas e pardas e considera regular a situação dos partidos que não tenham observado as cotas de financiamento de candidaturas de pessoas negras nas eleições anteriores, desde que o montante que deixou de ser aplicado seja compensado nas quatro eleições futuras, a partir de 2026 (arts. 2º e 3º).

Mas há outros fatores institucionais invisibilizados, que consubstanciam violência política de gênero estrutural e simbólica, e que precisam ser considerados: decisões autocráticas de lideranças partidárias, seja no âmbito dos partidos (comitês, diretórios etc.), seja nas legislaturas (reunião de líderes, lideranças de partido, bloco ou bancadas), definição de candidaturas com fundamento em “análise de conjuntura” ou “correlação de forças” ou “alianças partidárias” que culminam na escolha de políticos homens e brancos, em detrimento de candidaturas de mulheres; predominância de homens em chapas majoritárias e proporcionais; indicação predominante de homens para compor ministérios e cargos no poder executivo; falta de apoio político e de recursos para campanhas femininas; ausência de parlamentares na composição das Mesas Diretoras das Casas Legislativas, na presidência de comissões e colegiados parlamentares, inclusive nas Comissões Parlamentares de Inquérito, e na relatoria de matérias importantes, entre tantas outras posições de visibilidade e poder (Silva, 2022, p. ; Tironi, 2025, p. 13). No mesmo sentido, a desigualdade na distribuição dos recursos legislativos para as minorias políticas, notadamente em relação à bancada feminina (Tironi, 2025, p. 6).

O número significativo e continuado de casos de violência política de gênero nas relações partidárias, nas campanhas eleitorais e no exercício dos mandatos sinaliza que há fatores culturais, institucionais e organizacionais das Casas Legislativas e dos partidos políticos, enquanto estruturas generificadas e racializadas (Sacchet; Rezende, 2021), que precisam ser desvelados e alcançados pelas medidas legislativas, de modo a produzir os incentivos adequados para uma mudança de comportamento dos atores envolvidos.

Nesse contexto, há importantes estudos que apontam a responsabilidade dos partidos políticos na sub-representação feminina na política (Sacchetti, 2005;

Sacchetti, 2018; Sacchetti, 2020; Sacchet; Rezende, 2021). De fato, no âmbito dos próprios partidos políticos, as cotas para a participação de mulheres nas diretorias e comitês partidários não têm resultado em efetivo poder de influência nas decisões, nem em aumento significativo da representatividade feminina no exercício de cargos eletivos no Parlamento e no Executivo. As iniciativas tentam projetar uma imagem social e estabelecer boas relações com as mulheres filiadas, mas não necessariamente asseguram a participação na tomada de decisão. E essa realidade também se verifica em partidos políticos de outros países da América Latina (Sacchetti, 2005).

Os partidos políticos, enquanto atores institucionais com poder de veto à representatividade das mulheres, exercem papel fundamental para garantir ou inviabilizar a indicação de mulheres para candidaturas e posições de poder e decisão nas relações intrapartidárias, mas também para lideranças partidárias e colegiados parlamentares, para cargos no Poder Executivo, nas estatais e agências reguladoras etc. (Karp *et al.*, 2008, p. 107; Shvedova, 2005, p. 37).

Há, quanto a esse aspecto, uma correlação entre a posição institucional dos partidos políticos e o comportamento dos pares, reforçando a invisibilização das mulheres no momento de indicação para lideranças partidárias ou federações, liderança das bancadas, membros titulares ou suplentes de comissões, bem como presidência de colegiados e relatorias.

Ou seja, para além das dificuldades do processo eleitoral, as mandatárias enfrentam significativas dificuldades para integrar e presidir comissões e para relatar matérias, limitando-se a sua atuação à pauta feminina (direitos das mulheres e gênero) e a *soft politics* (direitos humanos, saúde, educação, meio ambiente), exercendo os partidos políticos papel relevante na garantia da representatividade das parlamentares nesses espaços e posições (Tironi, 2025, p. 19-20). De outro lado, à medida que se reelegem, as parlamentares começam a diversificar sua atuação legislativa, apresentando proposições relacionadas a *middle e hard politics* (Tironi, 2025, p. 20), a demonstrar que o fator tempo – a permanência na política – é um fator importante para ultrapassar as barreiras visíveis e invisíveis impostas às mulheres no campo masculino da política.

O modo “masculino” de fazer política, que define os padrões de comportamento, os valores e as regras do jogo pelos próprios homens, sem perspectiva de gênero, perpetuam modelos de exclusão das mulheres, tornando o seu modo de

pensar e agir, bem como as demandas familiares, inadequados, não pertencentes ou incompatíveis com campo político (Shvedova, 2005, p. 35-37).

Essa abordagem institucional, que envolve o funcionamento do Parlamento, dos partidos políticos e dos pares, é fundamental para entender como as formas de violência política de gênero, em especial a violência simbólica e estrutural, são elementos centrais da baixa representatividade das mulheres na política e, mesmo quando eleitas, para a baixa representatividade nos colegiados legislativos, como as Comissões Parlamentares de Inquérito, e nas posições de maior influência ou decisão no processo legislativo e nas estruturas políticas e administrativas das Casas Legislativas.

A partir dessa abordagem institucional, que considera o funcionamento das Casas Legislativas e dos partidos políticos e o comportamento dos pares e dos líderes partidários, tem-se a seguinte hipótese de investigação a ser testada no estudo de caso: (h2) *as lideranças partidárias indicam parlamentares homens em detrimento de parlamentares mulheres para as comissões parlamentares, reproduzindo a violência simbólica e estrutural própria do campo político.*

4. Abordagem normativa: normas constitucionais e regimentais que disciplinam a participação em comissões parlamentares

A Constituição de 1988 (Brasil, 1988), ao tratar das comissões parlamentares, disciplina que elas serão constituídas na forma do respectivo regimento ou do ato de que resultar sua criação, assegurando-se, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos – e federações – ou dos blocos parlamentares (art. 58, *caput* e § 1º).

A regra geral traz clara preocupação em se preservar, nos colegiados fracionários, a proporcionalidade de representação das forças políticas da Casa Legislativa, organizadas por meio de partidos, federações ou blocos. A regra da proporcionalidade partidária atende ao pluralismo político e ao tratamento isonômico dos partidos políticos, afastando a possibilidade de exclusões, eliminações, supressões ou cerceios de participação política no Parlamento. Há, portanto, clara preocupação com a preservação das minorias políticas, seu direito de participação e de voz.

Nesse sentido, é preciso que a regra constitucional da proporcionalidade partidária seja interpretada com uma perspectiva de gênero, à luz dos princí-

pios da unidade da Constituição e da concordância prática, conciliando-se o conteúdo normativo do pluralismo político e da isonomia partidária com os objetivos fundamentais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade (art. 3º da CF), bem como com o direito fundamental à igualdade entre homens e mulheres, vedadas quaisquer formas de discriminação (art. 5º, *caput* e inciso I, da CF).

No plano regimental, também os Regimentos Internos do Senado Federal (RISF, 1970)², da Câmara dos Deputados (RICD, 1989)³ e do Congresso Nacional (RCCN, 1970)⁴ dispõem sobre a observância da proporcionalidade de partidos,

-
- 2 “Art. 78. Os membros das comissões serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal (Const., art. 58, § 1º). Parágrafo único. Para fins de proporcionalidade, as representações partidárias são fixadas pelos seus quantitativos na primeira reunião preparatória que antecede a primeira e a terceira sessões legislativas ordinárias de cada legislatura, salvo nos casos de posterior criação, fusão ou incorporação de partidos.”

“Art. 79. No início da primeira e da terceira sessões legislativas ordinárias de cada legislatura, os líderes, uma vez indicados, reunir-se-ão para fixar a representação numérica dos partidos e dos blocos parlamentares nas comissões permanentes.

- 3 “Art. 23. Na constituição das Comissões assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar. Parágrafo único. O Deputado que se desvincular de sua bancada perde automaticamente o direito à vaga que ocupava em razão dela, ainda que exerça cargo de natureza eletiva. (Parágrafo único acrescido pela Resolução nº 34, de 2005, em vigor a partir de 1º/2/2007)”
- “Art. 27. A representação numérica das bancadas em cada Comissão será estabelecida com a divisão do número de membros do Partido ou Bloco Parlamentar, aferido na forma do § 4º do art. 8º deste Regimento, pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da Comissão; o inteiro do quociente assim obtido, denominado quociente partidário, representará o número de lugares a que o Partido ou Bloco Parlamentar poderá concorrer na Comissão. (*Caput* do artigo com redação dada pela Resolução nº 34, de 2005, em vigor a partir de 1º/2/2007) (...)”
- 4 “Art. 10. As Comissões Mistas, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 21 e no art. 90, compor-se-ão de 11 (onze) Senadores e 11 (onze) Deputados, obedecido o critério da proporcionalidade partidária, incluindo-se sempre um representante da Minoria, se a proporcionalidade não lhe der representação. §1º Os Líderes poderão indicar substitutos nas Comissões Mistas, mediante ofício ao Presidente do Senado, que fará a respectiva designação. §2º As Comissões Mistas reunir-se-ão dentro de 48 (quarenta e oito) horas de sua constituição, sob a presidência do mais idoso de seus componentes, para a eleição do

federações e blocos na composição das comissões parlamentares, bem como do direito à representação das minorias e das bancadas.

No caso do Senado Federal, após a criação da bancada feminina, o RISF passou a prever que, feitas as indicações pelas lideranças de partidos, federações e blocos parlamentares para as comissões parlamentares, e não havendo representação de senadoras como titulares ou suplentes, adotar-se-á sistema de revezamento entre os partidos ou blocos parlamentares que tenham membro da bancada feminina em seus quadros, a fim de garantir ao menos uma representante mulher na composição do colegiado (art. 81), ressalvando-se apenas a composição da Comissão Diretora.

Na Câmara dos Deputados, há norma geral de representação das bancadas parlamentares nos colegiados (art. 27 do RICD), mas não há norma específica que assegure a representação da bancada feminina. O mesmo quanto ao Regimento Comum, que tem disciplina para garantir a presença das bancadas, inclusive as minoritárias (art. 10-A do RC), mas não tem regra específica para garantir a representatividade da bancada feminina. Pode-se defender, quanto ao Congresso Nacional, a aplicação subsidiária do Regimento Interno do Senado Federal, nos termos do art. 151 do RC⁵.

Quanto à definição de presidência, vice-presidência e relatoria dos colegiados, as regras regimentais se equivalem: presidentes e vice-presidentes são eleitos por escrutínio secreto (art. 88 do RISF; art. 39 do RICD; art. 10, § 2º, do RCCN). Relatores são designados pelos presidentes (art. 89, inc. III, do RISF; art. 40, inciso VI, c/c art. 7º do RICD; art. 10, § 3º, do RCCN).

Do conjunto normativo, observa-se que apenas o Senado Federal traz regimento com perspectiva de gênero, assegurando a mínima representação das

Presidente e do Vice-Presidente, sendo, em seguida, designado, pelo Presidente eleito, um funcionário do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados para secretariá-la. § 3º Ao Presidente da Comissão Mista compete designar o Relator da matéria sujeita ao seu exame.”

“Art. 10-A. O número de membros das comissões mistas estabelecido neste Regimento, nas resoluções que o integram e no respectivo ato de criação é acrescido de mais uma vaga na composição destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional, que será preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participarem das referidas comissões.”

5 “Art. 151. Nos casos omissos neste Regimento aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omissos, as do da Câmara dos Deputados.”

senadoras nas comissões parlamentares, quando esta não decorre da indicação das lideranças partidárias. Essa modificação foi introduzida normativamente em 2021, quando da criação da bancada feminina e constitui importante avanço na garantia da representação das mulheres nos órgãos fracionários, constituindo forma de discriminação positiva necessária e adequada. É resultado de um movimento das senadoras que, sem representação na CPI da Pandemia, instalada em 2021, pressionaram para que pudessem ter uma representante a cada reunião do colegiado, ainda que em sistema de rodízio, com direito de voz, mas sem o direito de apresentarem requerimentos ou votarem. Em acordo realizado com o Presidente da CPI, as senadoras faziam uso da palavra logo após o relator e antes dos demais membros (Manzano, 2021).

Na Câmara dos Deputados e no Congresso Nacional, não há regra específica para assegurar a participação mínima e obrigatória das parlamentares, ficando a indicação da composição dos colegiados por conta das lideranças partidárias, aspecto que, como visto na abordagem institucional (tópico anterior), pode dificultar ou restringir a adequada participação das mulheres.

Não se trata de violar o princípio da autonomia partidária, respeitado pela previsão regimental de indicação das lideranças partidárias (de federações ou blocos), mas de aplicar esse princípio em concordância com o objetivo constitucional de afastar qualquer forma de discriminação das mulheres por razões de gênero, orientação sexual, raça, etnia e origem. A autonomia partidária não é um fim em si mesmo. Ao contrário, atende ao pluralismo político e ao regime democrático, que não se realizam plenamente sem o respeito às minorias e sem o respeito à efetiva participação das mulheres nas comissões parlamentares.

A partir dessa abordagem normativa, tem-se a seguinte hipótese de investigação: (h3) *a previsão de norma regimental que assegure a representatividade mínima da bancada feminina nas comissões parlamentares contribui para o aumento da representatividade das parlamentares nas Comissões Parlamentares de Inquérito.*

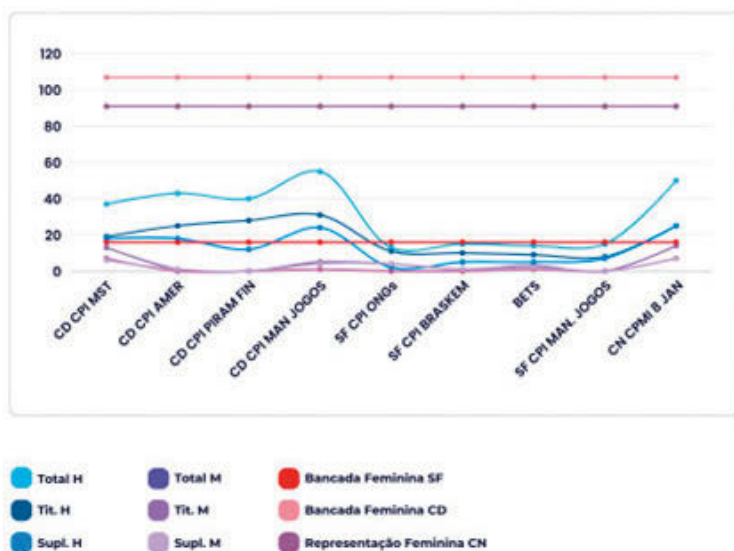
5. Estudo de caso: as Comissões Parlamentares de Inquérito da 57ª legislatura (2023-2027)

Nesta etapa final da investigação, pretende-se correlacionar as três hipóteses de investigação com o estudo das Comissões Parlamentares de Inquérito da 57ª legislatura (2023-2027) cujos trabalhos tenham se encerrado até julho de 2025.

(h1) *a sub-representação das mulheres nas Casas Legislativas reproduz-se na sub-representação das mulheres nas Comissões Parlamentares de Inquérito.*

A primeira hipótese confirma-se quando testada nos dados das Comissões Parlamentares de Inquérito da 57ª legislatura já encerradas. A Tabela 4 abaixo mostra um panorama geral dos dados das CPis analisadas, com dados do número total de membros homens e mulheres, titulares e suplentes. Apresenta também a linha de corte da representatividade das parlamentares na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Congresso Nacional.

Tabela 4 – Panorama de Representação das Mulheres em CPis n 57ª Legislatura



Fonte: Autoria própria

Observa-se que das Comissões Parlamentares de Inquérito analisadas (9 CPIS), as mulheres estão sub-representadas em mais da metade (55,55% – 5 CPIS), seja porque há comissões de investigação sem a indicação de representantes da bancada feminina (22,22% – 2 CPIS), seja porque há comissões em que essa representação está muito aquém da representatividade na Casa, proporcionalmente considerada (33,33% – 3 CPIS). De outro lado, as mulheres estão adequadamente representadas, quando considerada a representação proporcional na Casa, em 44,44% das comissões investigadas (4 CPIS).

Embora se reconheça como positiva a representatividade adequada em quase metade das CPIS analisadas, a ausência de participação da bancada feminina, ou ínfima participação, em mais da metade das comissões, evidencia que não está assegurada uma efetiva política de presença às mulheres, com direito de voz e voto nas atividades de investigação parlamentar.

Outros dados que merecem destaque. O primeiro é que há uma diferença na representatividade entre as Casas Legislativas. Na Câmara dos Deputados, a bancada feminina representa 17,73% da composição da Casa. Nas CPIS analisadas, essa representatividade é significativamente menor, ressalvada a CPI do MST, em que se mostra maior: CPI MST – 26%; CPI AMER – 2,27%; CPI PIR 0%; CPI MAN. JOGOS – 1,66%. Outro aspecto interessante é que, dentre as quatro CPIS analisadas, as três de menor representatividade trataram de tema de direito societário e financeiro (CPI AMER e CPI PIR) e uma delas de manipulação de jogos de futebol (CPI MAN. JOGOS), o que indica, na linha de pesquisas anteriores, que há menor participação de mulheres em temas considerados *middle e hard politics*.

A CPI das Pirâmides Financeiras não teve nenhuma deputada federal na sua composição. De outro lado, a CPI do MST teve representatividade feminina superior – em termos percentuais – à própria representatividade da bancada na Casa, a sinalizar que houve intensa mobilização das deputadas federais para as indicações das lideranças de partido, federação e blocos. Observa-se uma proporcionalidade na indicação de mulheres para as funções de membro titular e suplente, com diferença mais significativa na CPI MAN. JOGOS (1 titular x 4 suplentes). Por fim, destaca-se que não houve eleição de deputadas para presidência ou vice-presidência em nenhuma das quatro CPIS analisadas, tampouco indicação para relatorias.

No âmbito do Senado Federal, a bancada feminina representa 19,75% da composição da Casa. Nas CPIS analisadas, essa representatividade varia conforme

o objeto da investigação, podendo ser nula, inferior, proporcional ou superior: CPI MAN. JOGOS – 0%; CPI BRASKEM – 6,25%; CPI BETS – 17,64%; CPI ONGS – 23,52%. Assim como na Câmara dos Deputados, a CPI da MAN. JOGOS não contou com nenhuma indicação da bancada feminina. Entretanto, na CPI das BETS, cujo objeto de investigação também se insere no tema de jogos esportivos, notadamente futebol, há representatividade feminina e a relatoria foi de uma senadora. Outro aspecto interessante é que a representatividade das senadoras é maior na indicação como membro suplente, uma vez que, das três comissões em que há mulheres, em duas delas a representatividade restringe-se à suplência. Por fim, das quatro CPIS analisadas, não houve a eleição de nenhuma senadora para as funções de presidente e vice-presidente e somente na CPI das BETS houve a designação de uma senadora para a relatoria.

No Congresso Nacional, a representatividade feminina corresponde a 18,01% da composição das Casas reunidas. Na CPMI analisada, a representatividade foi de 21,87%, ou seja, superior – em termos proporcionais – à representatividade em reunião conjunta. E há paridade na indicação de suplentes e titulares, tanto homens (25) quanto mulheres (7). Essa paridade pode ser explicada pelo objeto da investigação, consistente em ataques ao regime democrático dos três poderes da República, e à grande polarização política que permeou os trabalhos do colegiado. Não foram eleitas mulheres para as funções de presidente e vice-presidente, mas houve a indicação de uma senadora para a relatoria.

Dos dados analisados, e considerando especificamente o exercício das funções de maior poder e influência nas CPIS, o Senado Federal tem se mostrado mais aberto à participação das mulheres, considerando que duas senadoras foram indicadas para relatorias, uma em CPI da Casa, a outra em CPI mista.

(h2) as lideranças partidárias indicam parlamentares homens em detrimento de parlamentares mulheres para as comissões parlamentares, reproduzindo a violência simbólica e estrutural própria do campo político.

A análise da influência das lideranças partidárias na indicação de membros das CPIS deve observar a composição de partidos, federações e blocos das Casas Legislativas no momento da instalação do colegiado.

Na Câmara dos deputados, tem-se a seguinte conformação: o bloco PL,

Federação PT-PCdoB-PV, UNIÃO, PP, MDB, PSD, REPUBLICANOS, PODE, Federação PSDB-CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PRD; a Federação PSOL-REDE e, na última comissão parlamentar, uma indicação do Partido PATRIOTA, mas na vaga pertencente ao Partido AVANTE, integrante do bloco parlamentar. Há, portanto, indicações de um bloco parlamentar com diferenças ideológicas significativas em sua composição, com espectro de esquerda, centro e direita, e de uma federação de esquerda.

As indicações do bloco variam entre nula, inferior ou proporcional à representatividade das deputadas na Casa (17,73%): CPI AMER – 0%; CPI PIR – 0%; CPI MAN. JOGOS – 8,62%; CPI MST – 21,27%. Duas das comissões tratam de temas societário e financeiro e não tiveram nenhuma indicação feminina, e a investigação relacionada ao futebol contou com indicação muito pequena de mulheres. Esses dados estão em conformidade com pesquisas anteriores que apontam menor espaço de participação de mulheres em temas considerados *middle* e *hard politics*. De outro lado, a CPI do MST teve representatividade feminina proporcional ou ligeiramente superior – em termos percentuais – à própria representatividade da bancada na Casa, a indicar que houve uma movimentação importante das deputadas perante a liderança partidária do bloco para assegurar essas indicações.

Já as indicações da Federação PSOL-REDE variam entre nula e superior: CPI PIR – 0%; CPI MAN. JOGOS – 0%; CPI AMER – 50%; CPI MST – 100%. As duas comissões em que não houve indicação tratam respectivamente de tema financeiro e futebol. No entanto, a investigação da empresa Americanas, que apurou fraudes societárias, teve indicação feminina em metade das vagas (1), e a investigação do movimento sem terra teve somente a indicação de mulheres (3).

No Senado Federal, tem-se a seguinte conformação: Bloco Democracia (UNIÃO, PODEMOS, PDT, MDB, PSDB), Bloco da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE), Bloco da Vanguarda (PL, NOVO), Bloco Aliança (PP, REPUBLICANOS) e, na CPI das BETS, o então Bloco Independência (PODEMOS, PSDB, PDT). Há um bloco de centro (Bloco Democracia), um bloco de centro-esquerda (Bloco da Resistência Democrática), um bloco de centro-direita (Aliança) e um bloco de direita (Vanguarda).

As indicações de mulheres do Bloco Democracia variam entre nula e proporcional à representatividade de senadoras na Casa (19,75%): CPI MAN. JOGOS – 0%; CPI ONGS – 16,66%; CPI BRASKEM – 16,66%; CPI BETS – 20%. A investigação em

que não houve indicação de mulheres trata da manipulação de jogos esportivos, notadamente futebol. Nas demais investigações, com objetos variados (atuação de organizações não governamentais, responsabilidade pelo afundamento do solo em Maceió e efeitos sociais e econômicos das apostas eletrônicas em jogos esportivos), houve representatividade proporcional das senadoras à composição da Casa, com percentuais um pouco inferiores ou superiores.

As indicações de mulheres do Bloco Resistência Democrática variam entre nula, proporcional e superior à representatividade de senadoras na Casa (19,75%): CPI MAN. JOGOS – 0%; CPI BETS – 20%; CPI ONGS – 33,33%; CPI BRASKEM – 100%. A investigação em que não houve indicação de mulheres trata da manipulação de jogos esportivos, notadamente futebol. Em tema similar, da investigação dos efeitos sociais e econômicos das apostas eletrônicas em jogos esportivos, mas com resultado significativamente distinto, houve indicação proporcional. Na investigação da atuação de organizações não governamentais e na investigação da responsabilidade pelo afundamento do solo em Maceió, houve indicação superior à representatividade da Casa, com destaque para indicação apenas de mulheres na CPI da BRASKEM.

As indicações do Bloco Vanguarda (PL, NOVO) não contaram com nenhuma representante feminina nas comissões avaliadas: CPI MAN. JOGOS – 0%; CPI BETS – 0%; CPI ONGS – 0%; CPI BRASKEM – 0%. Ressalte-se que o Partido Liberal, com quinze integrantes, passou a ter uma representante mulher no Senado no final do ano de 2024 (29/12/2024), quando já encerradas as CPIS das ONGS e da BRASKEM. O Partido NOVO conta com apenas um representante Senado Federal.

O Bloco Aliança (PP e REPUBLICANOS) não tem indicações femininas em três comissões, tendo indicação superior à representatividade do próprio Senado (19,75%) em uma comissão: CPI MAN. JOGOS – 0%; CPI BETS – 0%; CPI BRASKEM – 0%; CPI ONGS – 50%. As três comissões sem indicação feminina têm como objeto a manipulação de resultados e apostas eletrônicas de futebol e a investigação da responsabilidade pelo afundamento do solo em Maceió. A investigação das organizações não governamentais destaca-se por ter paridade na indicação de mulheres (1x1).

Por fim, o Bloco Independência, que aparece somente na CPI das BETS, indicou seus representantes de forma paritária (50%), sendo a senadora indicada designada como relatora da comissão.

Considerando os dados das CPIS analisadas no Senado Federal, pode-se

dizer que os Blocos Democracia e Resistência Democrática, respectivamente de centro e centro-esquerda, têm sido responsáveis pelo maior número de indicações de representantes mulheres, em percentual compatível ou superior à representatividade das senadoras na Casa. Entretanto, essa indicação refere-se predominantemente a membros suplentes, o que confere primazia à atuação dos indicados homens, em detrimento das indicadas mulheres.

No Congresso Nacional, considerando a organização de blocos, federações e partidos quando da instalação da CPMI do 8 de Janeiro, em 2023, tem-se a seguinte representatividade feminina nas indicações: Bloco Democracia (UNIÃO, PODEMOS, PDT, MDB, PSDB) – 16,66%; Bloco da Resistência Democrática (PSB, PT, PSD, REDE) – 33,33%; Bloco Vanguarda (PL, NOVO) – 0%; Bloco Aliança (PP, REPUBLICANOS) – 25%; Bloco UNIÃO, PP, Federação PSDB CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PATRIOTA – 30%; Bloco MDB, PSD, REPUBLICANOS, PODE, PSC – 12,5%; Partido PL – 0%; Federação PCdoB, PT, PV – 33,33% e Federação PSOL, REDE – 50%.

É possível classificar essa organização político partidária em três blocos de centro (Bloco Democracia, Bloco UNIÃO, PP, Federação PSDB CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PATRIOTA e Bloco MDB, PSD, REPUBLICANOS, PODE, PSC), um bloco de centro-esquerda (Bloco da Resistência Democrática), um bloco de centro-direita (Aliança) e um bloco e um partido de direita (Vanguarda e Partido PL) e duas federações de esquerda (PCdoB, PT, PV e PSOL, REDE).

Considerando a representatividade feminina nas Casas do Congresso Nacional (18,01%), destaca-se a ausência de indicações de mulheres pelo Bloco Vanguarda (SF) e pelo Partido PL (CD), com anotação de que o bloco não dispunha de representante feminina no Senado Federal quando da instalação da CPI. O partido, de outro lado, possui diversas deputadas federais eleitas na 57ª legislatura. Destaca-se também que o bloco de centro-esquerda e as federações de esquerda têm as maiores indicações de mulheres, com representatividade – em termos proporcionais – superior à das Casas reunidas em sessão conjunta (33,33%, 33,33% e 50%). Os blocos de centro apresentaram comportamentos distintos, com representação feminina inferior (Bloco MDB, PSD, REPUBLICANOS, PODE, PSC – 12,5%), proporcional (Bloco Democracia – 16,66%) e superior (Bloco UNIÃO, PP, Federação PSDB CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PATRIOTA – 30%) à da presença feminina no Congresso Nacional.

A partir dos dados analisados, em uma perspectiva geral, confirma-se a

hipóteses de investigação, no sentido de que as lideranças partidárias indicam parlamentares homens em detrimento de parlamentares mulheres para as Comissões Parlamentares de Inquérito, reproduzindo a violência simbólica e estrutural que afasta as mulheres do campo político e das posições de poder e influência no Parlamento. Observa-se, contudo, que as indicações de mulheres pelas lideranças de partidos, federações e blocos, nas CPIS analisadas, variam conforme a Casa Legislativa e o objeto de investigação, não se extraindo um comportamento uniforme dos atores políticos. Há evidências de que a distinção entre *soft*, *middle* e *hard politics* influencia na indicação de deputadas e senadoras, reforçando pesquisas anteriores. Há também evidências de que os partidos, federações e blocos de centro, centro-esquerda e esquerda indicam mais mulheres para as CPIS, o que deve ser objeto de pesquisas mais aprofundadas.

(h3) a previsão de norma regimental que assegure a representatividade mínima da bancada feminina nas comissões parlamentares contribui para o aumento da representatividade das parlamentares nos colegiados.

Para as Comissões Parlamentares de Inquérito, não há disciplina específica na Constituição, nas Leis nº 1.579/1952 e nº 10.001/2002 ou nos regimentos internos sobre a composição, a eleição de presidente e vice-presidente e a designação de relatoria, mas tão somente sobre a natureza das CPIS, poderes e funcionamento. Aplicam-se, portanto, as normas gerais previstas na Constituição e nos regimentos internos, sendo a indicação de membros titulares e suplentes feita pelas lideranças partidárias, observada a proporcionalidade, tanto quanto possível. O presidente e o vice-presidente são eleitos pelo colegiado na primeira sessão (de instalação), ao passo que o presidente indica o relator.

Somente no Senado Federal há norma especial que assegura a indicação de uma integrante da bancada feminina caso não haja representação de senadora nos colegiados após a indicação das lideranças. A norma entrou em vigor no ano de 2021 e, portanto, antes do início da 57ª legislatura.

Comparando-se a representatividade das parlamentares nas CPIS da Câmara dos Deputados (CPI PIR 0%; CPI MAN. JOGOS – 1,66%; CPI AMER – 2,27%; CPI MST – 26%) e do Senado Federal (CPI MAN. JOGOS – 0%; CPI BRASKEM – 6,25%; CPI BETS – 17,64%; CPI ONGS – 23,52%), pode-se afirmar que as senadoras estão

melhor representadas, o que parece estar associado à ação afirmativa inserida no regimento, tornando obrigatória a representatividade mínima da bancada feminina. Mas é importante destacar que das quatro comissões estudadas, em duas houve indicação superior ao mínimo regimental (CPI ONGS e CPI BETS) e numa delas houve o respeito à cota mínima obrigatória (CPI BRASKEM). De outro lado, a CPI da Manipulação de Jogos Esportivos não contou com nenhuma indicação da bancada feminina, em descumprimento da regra regimental.

A normatização dessa representação tem o papel fundamental de transformar, com o passar do tempo, a resistência à observância da norma em aceitação e, posteriormente, em reprodução não resistida, promovendo uma reorganização das relações de poder no campo político, com impacto institucional relevante.

No âmbito do Congresso Nacional, constata-se uma representatividade significativa de mulheres na CPI do 8 de Janeiro (21,87%), em percentual superior à representação proporcional total de deputadas e senadoras no Congresso (18,01%). Tendo em vista que somente uma CPMI foi instalada no período investigado, novas pesquisas devem ser realizadas para avaliar dados de amostra maior, bem como para avaliar se há outras razões institucionais, normativas ou circunstanciais relacionadas.

Para os objetivos deste trabalho, notadamente pela análise comparativa entre a Câmara dos Deputados e Senado Federal, entende-se válida a hipótese de que a previsão de norma regimental que assegure a representatividade mínima da bancada feminina contribui para o aumento da representatividade das parlamentares nas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Conclusões

A sub-representação das mulheres na política constitui problema grave das democracias, seja porque exclui dos processos públicos de decisão parcela significativa da população mundial, seja porque impede ou dificulta a implementação de políticas públicas voltadas a reduzir ou eliminar a violência contra a mulher de forma geral.

A baixa representatividade feminina na direção dos partidos políticos, nas campanhas eleitorais e no parlamento tem impacto na baixa representatividade na direção das Casas Legislativas, na indicação para comissões e colegiados,

na eleição para presidências e vice-presidências e na designação para relatorias de matérias importantes.

As formas de violência política de gênero presentes nas relações partidárias, nas campanhas eleitorais e no exercício dos mandatos sinaliza que há fatores culturais, normativos, institucionais e organizacionais das Casas Legislativas e dos partidos políticos que precisam ser visibilizados, estudados e alcançados pelas medidas legislativas, de modo a produzir os incentivos adequados para uma mudança de comportamento dos atores políticos envolvidos.

Considerando o estudo empírico das CPIS da 57ª legislatura, conclui-se, num panorama geral, que as mulheres estão sub-representadas, seja porque há comissões de investigação sem a indicação de representantes da bancada feminina, seja porque há comissões em que essa representação está muito aquém da representatividade na Casa, proporcionalmente considerada. Ainda que seja positivo que as mulheres estejam adequadamente representadas, quando considerada a representação proporcional da Casa, em quase metade das comissões investigadas, a ideia de uma representação política “de presença” somente se efetiva com a garantia mínima de participação das parlamentares em todos os colegiados das Casas Legislativas, com direito a voz e a voto.

Observa-se que as CPIS do Senado Federal têm assegurado maior representatividade às parlamentares, comparativamente à Câmara dos Deputados. No Congresso Nacional, a única CPMI estudada assegurou a representatividade das mulheres em proporção superior à das Casas reunidas.

Quando consideradas as funções de maior posição e influência nas CPIS, ou seja, as funções de presidência, vice-presidência e relatoria, a baixa representatividade das mulheres fica mais evidente. Nenhuma mulher ocupou essas posições nas CPIS da Câmara dos Deputados. No Senado Federal e no Congresso Nacional, nenhuma mulher ocupou as funções de presidente e vice-presidente. Na relatoria, houve uma senadora em CPI do Senado Federal e uma senadora em CPMI.

Há evidências, na linha de literatura prévia, de que o objeto de investigação influencia na maior ou menor participação das mulheres, reforçando a menor atuação das parlamentares em temas de *middle e hard politics*.

Os partidos, federações e blocos parlamentares exercem papel fundamental na promoção da inclusão ou exclusão das mulheres nos colegiados parlamentares, seja em face da exigência de proporcionalidade partidária na composição das comissões, seja em face da indicação de membros pelas lideranças.

Essas normas devem ser interpretadas com perspectiva de gênero, de modo a promover a efetiva participação das mulheres.

Nesse sentido, a previsão regimental do Senado Federal, garantindo ao menos uma vaga para a bancada feminina nas comissões da Casa, constitui ação afirmativa necessária, proporcional e adequada, e os melhores resultados da representatividade em CPI, comparativamente à Câmara dos Deputados, evidenciam – de um modo geral – que a norma já tem produzido os efeitos esperados. Contudo, o seu cumprimento deve ser fiscalizado pela bancada feminina e pela Presidência da Casa, evitando o enfraquecimento da política afirmativa.

Por fim, as indicações das lideranças de partidos, federações e blocos parlamentares evidenciam que os perfis ideológicos de centro, centro-esquerda e esquerda têm contribuído de forma mais efetiva para o aumento da representatividade das mulheres nas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Novas agendas de pesquisa são necessárias na temática, englobando interregnos maiores de tempo, bem como outras comissões parlamentares, para reforçar ou aprimorar as conclusões desta pesquisa, bem como para avaliar, na perspectiva dos atores envolvidos, as causas da sub-representação das mulheres nos colegiados parlamentares.

Referências

- AKROTIRENE, Carla. Interseccionalidade. *Feminismos Plurais*. Coord. Djamila Ribeiro. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. *Racismo estrutural*. Feminismos Plurais. Coord. Djamila Ribeiro. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.
- ARAÚJO, Simone Rosiane Corrêa. A (des)construção da violência simbólica contra mulheres. In: *Anais Eletrônicos do Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress*. Florianópolis, 2017. ISSN 2179-510X.
- BATISTA, Yasmin Pinget; RODRIGUEZ, Carmen Guarrido; RÁTIVA M, Nathali J. Igualdad en los parlamentos latinoamericanos? Entre las exigencias y los equilibrios. *Congreso Nacional Hacia una Sociedad sin Violencia de Género. Reflexiones Interdisciplinarias*. Universidad de Salamanca. 13, 14 y 15 de marzo de 2019.
- BALLINGTON, Julie. Introduction. *Women in Parliament: beyond numbers*. Coord. Julie Ballington and Azza Karam. International IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 23-32, 2005.

- BIROLI, Flávia. Divisão Sexual do Trabalho e Democracia. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. v. 59. n. 3. Rio de Janeiro, 2016. pp. 719-681. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201690>.
- BIROLI, Flávia. The crises of democracy and the backlash Against gender. In: *Sixty-fourth session of the Commission on the Status of Women*. Expert Group Meeting. Beijing +25: Current context, emerging issues and prospects for gender equality and women's rights. New York. 25-26 september 2019.
- BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Trad. Maria Helena Kühner. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.
- BRASIL. *Emenda Constitucional n. 117, de 5 abril de 2022*. Dispõe sobre a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Brasília, DF.
- BRASIL. *Emenda Constitucional n. 133/2024*. Impõe aos partidos políticos a obrigatoriedade da aplicação de recursos financeiros para candidaturas de pessoas pretas e pardas; estabelece parâmetros e condições para regularização e refinanciamento de débitos de partidos políticos; e reforça a imunidade tributária dos partidos políticos conforme prevista na Constituição Federal. Brasília, DF. 2024.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *TSE Mulheres*. Disponível em <https://www.justicaeleitoral.jus.br/tse-mulheres/> Acesso em abril de 2023.
- BRASIL. Constituição Federal. Brasília, DF. Congresso Nacional, 1988.
- BRASIL. Regimento Interno do Senado Federal.
- BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 1989.
- BRASIL. Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, DF, Congresso Nacional, 1970.
- GALVANI, Giovanna. Relatora da CPMI relata ameaças de morte e pede escolta para a família. *UOL Política*. 2023.
- GRASSO, Maria; SMITH, Katherine. Gender inequalities in political participation and political engagement among young people in Europe: Are Young women

- less politically engaged than young men? *Politics*, v. 42(1), p. 39–57, 2021.
- GUIMARÃES, Maria Campos; PEDROZA, Regina Lucia Sucupira. Violência contra a mulher: problematizando definições teóricas, filosóficas e jurídicas. *Psicologia & Sociedade*. v. 27 (2). 2015. pp. 256–266. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-03102015v27n2p256>.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.
- KARP, Jeffrey A.; BANDUCCI, Susan A. When politics is not just a man's game: Women's representation and political engagement. *Electoral Studies*, v. 27, p. 105–115, 2008.
- MANZANO, Fábio. Entenda por que a participação das mulheres gerou bate-boca na CPI da Covid. *G1 Política*. 2021.
- MIGUEL, Luis Felipe; FEITOSA, Fernanda. O Gênero do Discurso Parlamentar: Mulheres e Homens na Tribuna da Câmara dos Deputados. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. v. 52, n. 1. Rio de Janeiro, 2009. pp. 201 a 221.
- MIGUEL, Luis Felipe. Teria política feminista e liberalismo político: o caso das cotas de representação. *RBCS*. v. 15. n. 44. Out 2000.
- MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia Política*. n. 25. Curitiba. Nov. 2005. pp. 25–38.
- PHILLIPS, Anne. De uma política de idéias a uma política de presença? *Rev. Estudos feministas*. v. 1. Ano 9. 2 sem. 2001. pp. 268–290. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2001000100016>.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. London: University of California Press. 1972.
- PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. *Revista Lua Nova*. v. 67. 2006. pp 15–47. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200003>.
- PODER 360. MPF aciona PGR após microfone de Sâmia Bonfim ser cortado em CPI. *Poder360*, 31/05/2023.
- PODER 360. Soraya diz sofrer ameaças antes de relatório final da CPI das Bets. 2025. *Poder360*, 13/06/2023.
- SACCHETI, Teresa; REZENDE, Daniela. Partidos políticos, gênero e raça: estudos e debates sobre estruturas internas, eleições e representação política. *Revista Femininas*. v. 9. n. 2., 2021. DOI: <https://doi.org/10.9771/rf.v9i2.47336>.

- SACCHETI, Teresa. Political parties: when do They work for women? United Nations. *Expert Group Meeting on Equal participation of women and men in decision-making processes*. EGM/EPWD/2005/EP.10. 12 December 2005.
- SACCHETI, Teresa. Que reforma política interessa às mulheres? Cotas, sistema eleitoral e financiamento de campanhas. In: IANONI, Marcus (orgs), *Reforma Política Democrática: temas, atores e desafios*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2015. pp. 154-176.
- SACCHETI, Teresa. Why gender quotas don't work in Brazil? The role of the electoral system and political finance. *Colombia Internacional*. n. 95. Julio-Septiembre, pp. 25-54, 2018. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint95.2018.02>
- SACCHETI, Teresa. A culpa é dos partidos políticos: desigualdades de gênero em disputas eleitorais. In: BIROLI, Flávia *et al.* *Mulheres, poder e ciência política*. Campinas: Editora Unicamp, 2020, p. 71-108.
- SAWER, Marian. Beyond numbers: The role of specialised parliamentary bodies in promoting gender equality. *Paper for Australasian Study of Parliament Group Conference*, NSW Parliament, Sydney, Oct, 2014.
- SCHLOZMAN, Kary Lehman; BURNS, Nancy; VERBA, Sidney. Gender and the pathways to participation: the role of resources. *The Journal of Politics*, v. 56, n. 4, pp. 963-990, 1994.
- SILVA, Salete Maria da. Supremacia masculina nos partidos políticos: Violência política simbólica contra as mulheres? *Rev. iGAL IusGénero América Latina*. v. 1. n. 1. 2022.
- SHVEDOVA, Nadezhda. Obstacles to Women's Participation in Parliament. *Women in Parliament: beyond numbers*. Coord. Julie Ballington and Azza Karam. International IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 33-50, 2005.
- TIRONI, Sara. Representação substantiva de mulheres na Câmara dos Deputados brasileira: evidências dos estudos empíricos. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, RJ, v. 16, n. 02, p. 1-26, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2025/87772>.
- UIP. Unión Interparlamentaria. *Las Mujeres en el Parlamento en 2022 – Perspectiva anual*. 2022.
- YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*. v. 67. São Paulo, pp. 139-190, 2006 (Original publicado em 2000).

INSTALAÇÃO DE CPI: PRÁTICA LEGISLATIVA E JURISPRUDÊNCIA SOBRE A NATUREZA E A RECORRIBILIDADE DA DECISÃO DO PRESIDENTE DA CASA LEGISLATIVA

*Mateus Fernandes Vilela Lima*¹

*Gabrielle Tatith Pereira*²

*Luiza Deretti Martins*³

Introdução

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) podem ser definidas como comissões legislativas temporárias e especiais, compostas por parlamentares

-
- 1 Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP (2024), mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ (2018), graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2007). Advogado do Senado Federal
 - 2 Advogada-Geral do Senado Federal. Doutoranda pela *Universidad Complutense de Madrid* (ES). Mestre em Direito Constitucional e Sociedade pelo Instituto Brasiliense de Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).
 - 3 Advogada do Senado. Mestre em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela PUC-PR.

do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados ou de forma conjunta, previstas expressamente na Constituição e destinadas à apuração de fato ou fatos determinados que interessem à vida constitucional do país (Ferraz e Groterhorst, 2023, p. 1167). A Comissão Parlamentar de Inquérito é um dos mecanismos de que dispõe o Poder Legislativo para exercer as suas competências típicas de controle e fiscalização (Barcellos, 2025, p. 385), uma vez que recebem, na literalidade da Constituição, poderes investigativos próprios das autoridades judiciais.

Na medida em que confere efetividade à função de controle parlamentar, a CPI constitui relevante instrumento de equilíbrio institucional, preservando a separação funcional dos Poderes e reafirmando a centralidade dos princípios republicano e democrático. Além da via do controle do governo pelos parlamentares componentes da comissão em si, a instauração de CPIS exerce também função informativa aos cidadãos acerca dos fatos políticos relevantes, muitas vezes, de forma mais ampla que outras instâncias investigativas, o que viabiliza a cidadania participativa (Bim, 2005, p. 113). A doutrina observa, por outro viés, a efetividade do instrumento de investigação, referindo Lazzarini que as CPIS são ágeis, eficientes e eficazes na apuração dos fatos, especialmente porque não sujeitas aos “anacronismos da legislação processual, civil e criminal” (2002, p. 101).

Diante desse cenário, desde a vigência da Constituição de 1988, as casas do Congresso Nacional instalaram e concluíram grande número de Comissões Parlamentares de Inquérito, voltadas a investigar fatos relevantes ao momento presente (CPI PC Faria – 1992; CPI dos Correios – 2005; CPI do Mensalão – 2005; CPI da Pandemia – 2021). Em alguns casos, os requerimentos são apresentados e lidos em Plenário em curto intervalo de tempo (CPI das ONGS – 2023). Em outros casos, somente após considerável prazo é que os requerimentos são lidos em Plenário ou efetivamente instalados os colegiados (CPMI do INSS – 2025; CPI do Crime Organizado – 2025; CPI da Adultização – 2025). E há casos em que os requerimentos de instalação são apresentados, sem que haja a leitura em Plenário e a efetiva instalação do colegiado (CPI dos Correios – 2025).

A ausência de um procedimento uniforme, com prazos definidos para a coleta de assinaturas, leitura em Plenário e efetiva instalação das comissões parlamentares de investigação sugere que há uma ampla margem de discricionariedade política dos Presidentes das Casas Legislativas, das lideranças partidárias

e dos próprios parlamentares nas escolhas de investigação do Parlamento, nem sempre fazendo prevalecer a vontade da minoria.

Em face da relevância jurídica e política deste instituto, este artigo busca responder, à luz da prática legislativa, da doutrina e da jurisprudência, à seguinte pergunta: qual é a natureza do ato do Presidente das Casas Legislativas que aprecia o requerimento de instalação de CPI e se tal decisão é recorrível à luz do regime constitucional e regimental?

Não se pretende extrair conclusões definitivas sobre o tema, mas apenas apresentar, à luz das fontes do Direito Parlamentar e da prática legislativa, como tem sido exercida essa competência de apreciação dos requerimentos de instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito e eventuais recursos manejados.

A metodologia é pesquisa bibliográfica e documental, com análise de fontes normativas primárias (CF/88, leis e regimentos), pareceres e decisões legislativas e jurisprudência do STF. Como resultado, sustenta-se que o tratamento não tem sido uniforme em relação a todas as Comissões Parlamentares de Inquérito, a revelar uma margem significativa de avaliação da conveniência e oportunidade do Parlamento quanto ao momento de instalação dos colegiados de investigação, e mesmo sobre a instalação propriamente dita, a despeito do reconhecimento da natureza de controle de legalidade do juízo de admissibilidade realizado pelo presidente das Casas Legislativas.

Quanto à recorribilidade da decisão do presidente, a prática legislativa, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, tem sido de permitir o recurso a Plenário, seja diretamente, seja por meio de questão de ordem. O controle judicial tem ocorrido quando esgotadas as vias internas de acomodação política e o Supremo Tribunal Federal (STF) tem atuado para preservar o direito postestativo das minorias parlamentares à investigação, desde que preenchidos os requisitos constitucionais e regimentais.

1. Requisitos constitucionais, regimentais e legais para a instalação de CPIS

Os antecedentes históricos do instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito remontam ao constitucionalismo inglês, sendo instituída no início do século XVII na Câmara dos Comuns (Sampaio, 1964, p. 10). No ordenamento

jurídico brasileiro, o instrumento foi inicialmente inserido na Constituição de 1934, embora tenha sido logo suprimido pelo texto constitucional de 1937, que suplantou o então regime. A Constituição de 1946 cuidou de reintroduzir o instituto e, em 1952, houve a promulgação da Lei nº 1.579 de 18 de março de 1952, que detalhou as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, a criação de CPIS encontra fundamento direto no art. 58, § 3º, que estabelece, de forma explícita, três pressupostos positivos essenciais: o requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa, a indicação de fato determinado a ser apurado e a fixação de prazo certo para sua duração. Como observa Moraes (2000, p. 281-282), o poder do Congresso de investigar não é ilimitado, de modo que esses requisitos (fatos específicos, definidos e relacionados ao Poder Público, segundo o autor) não configuram simples formalidades, mas constituem verdadeiras condições de existência e validade da CPI, funcionando como garantias contra o uso abusivo do instituto da investigação parlamentar.

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, recepcionada quase em sua integralidade pela Constituição de 1988 (Vasconcellos, 2021, p. 7), reforça esse desenho constitucional ao prever que as CPIS, criadas na forma do § 3º do art. 58 da Constituição, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além dos previstos nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A lei ainda explicita que a criação de CPI depende de requerimento subscrito por um terço da totalidade dos membros da Casa, em conjunto ou separadamente, devendo sempre estar vinculada à apuração de fato determinado e por prazo certo. A mesma norma, em seu art. 6º, dispõe que o processo e a instrução dos inquéritos observarão, no que lhes for aplicável, a própria lei e, subsidiariamente, as normas do processo penal.

No plano regimental, o art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal (Brasil, 1970) detalha os elementos que devem constar do requerimento: a determinação do fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas. O mesmo artigo ainda limita a participação de cada Senador em no máximo duas CPIS, uma como titular e outra como suplente, e define a composição de suplentes em número correspondente à metade dos titulares mais um.

O art. 146 do Regimento, por sua vez, impõe pressupostos negativos ou limites materiais ao poder de investigação, ao vedar a criação de CPIS que te-

nham por objeto matérias de competência exclusiva da Câmara dos Deputados, atribuições do Poder Judiciário ou assuntos relacionados aos Estados. Tais restrições preservam o equilíbrio federativo e a separação de poderes, resguardando o instituto contra distorções que poderiam comprometer sua legitimidade. No mesmo sentido, afirma a doutrina (Bim, 2005, p. 114; Barcellos, 2025, p. 387) que o respeito à tripartição de poderes e ao pacto federativo são limites implícitos às Comissões Parlamentares de Inquérito.

Em sentido similar, o art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 1989), ao prever o fato determinado, o prazo certo, número de membros e provisão de recursos. De outro lado, veda-se a criação de CPI enquanto estiverem em funcionamento pelo menos cinco, ressalvada a possibilidade de aprovação da criação por projeto de resolução apresentado por um terço dos membros da Casa. Por sua vez, o Regimento Comum do Congresso Nacional (Brasil, 1970) prevê que as CPMI serão criadas em sessão conjunta, sendo automática a sua instituição se requerida por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados mais 1/3 (um terço) dos membros do Senado Federal, além de estabelecer que terão o número de membros fixado no ato da sua criação, devendo ser igual a participação de Deputados e Senadores, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária (art. 21).

Assim, alinhando-se aos entendimentos doutrinários, os requisitos constitucionais, legais e regimentais convergem para delimitar a legalidade da instalação e o espaço de atuação das CPis. Embora sejam instrumentos com finalidade política de controle, a verificação de pressupostos é competência vinculada da Presidência da Mesa, condicionando a validade do ato constitutivo. Essa sistematização assegura que a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito ocorra de maneira juridicamente regular, preservando a integridade do processo legislativo e evitando nulidades capazes de fragilizar a própria atuação investigativa do Parlamento.

Contudo, a aplicação das normas constitucionais e regimentais submete-se – como é próprio do processo hermenêutico – a um processo interpretativo de subsunção do fato (requerimento) à norma, de modo que a doutrina, a prática legislativa e a jurisprudência contribuem para a construção ou sedimentação da interpretação prevalecente, mas não necessariamente uniforme. No item seguinte, pretende-se abordar a natureza desse juízo de admissibilidade segundo as fontes do Direito Parlamentar.

2. Juízo de admissibilidade na instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito segundo a doutrina, a jurisprudência e a prática legislativa

Há dois modelos principais para a instituição de Comissões Parlamentares de Inquérito. Um deles, adotado em países como França e Itália, submete a instalação à deliberação da maioria, com a particularidade de admitir que o requerimento seja apresentado por apenas um parlamentar. Outro, adotado majoritariamente pelos Estados-nação, inclusive Alemanha, estabelece a criação automática da comissão, exigindo-se que o requerimento seja de autoria coletiva. Há, contudo, modelos híbridos, como Portugal, que admite tanto a criação por deliberação Plenária quanto a criação automática, inclusive com possibilidade de requerimento apresentado pelo governo ou primeiro-ministro (Alves, 2004, p. 167-168).

No Brasil, Alves (2004, p. 169-170) afirma que a Constituição Federal de 1988 optou pelo modelo da criação automática, quando presentes os requisitos:

O Brasil, fácil perceber, optou pela criação automática, dispensando a participação do Plenário, de modo que existe um direito postestativo da minoria para desencadear um inquérito parlamentar quando preenchidos os requisitos exigidos. Esse mesmo entendimento já vigorava na Constituição de 1967. Nenhuma dúvida há de que deve ser deferida a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, isso tendo em conta que a Constituição utilizou expressões cogentes, peremptórias, imperativas, ao estabelecer que “serão criadas” (CF, art. 58, § 3º).

Assim, as CPIS representariam instrumentos potestativos de investigação da minoria parlamentar, no sentido de que não poderiam ser obstadas pela maioria (Bim, 2005, p. 110). No mesmo sentido, Castro afirma que as CPIS são instrumento da minoria e a instalação da investigação não se submete a juízo de conveniência do Presidente da Casa ou da maioria (1996, p. 41).

A jurisprudência do STF tem evoluído no sentido da vinculação do ato de instalação de CPI, desde que preenchidos os requisitos constitucionais e regimentais. No MS n. 37.760 (Brasil, 2021), o Tribunal vedou expressamente o exercício de juízo político sobre a conveniência da instalação, mas não afastou

– ao contrário, reafirmou – a análise da regularidade constitucional e regimental para sua criação.

Segundo o precedente, não haveria juízo discricionário de natureza política a ser exercido pelo Presidente do Senado. Em seu voto, o ministro relator Roberto Barroso foi categórico ao afirmar que “a instalação de uma CPI não se submete a um juízo discricionário seja do presidente da casa legislativa, seja do plenário da própria casa legislativa. Não pode o órgão diretivo ou a maioria parlamentar se opor a tal requerimento por questões de conveniência ou de oportunidade políticas” (p. 11). O acórdão ainda registra que “as razões apresentadas pela ilustre autoridade coatora, embora tenham merecido atenta consideração, seguem uma lógica estritamente política que, no caso em exame, não pode prevalecer. Trata-se, no particular, de matéria disposta vinculativamente pela Constituição, sem margem para o exercício de valoração discricionária” (p. 27).

De outro lado, o precedente não apenas admite, mas impõe a verificação dos requisitos constitucionais e regimentais de instalação. O STF assentou que “a instauração do inquérito parlamentar depende, unicamente, do preenchimento dos três requisitos previstos no art. 58, § 3º, da Constituição: (i) o requerimento de um terço dos membros das casas legislativas; (ii) a indicação de fato determinado a ser apurado; e (iii) a definição de prazo certo para sua duração” (p. 11). Também deixou claro que “atendidas as exigências constitucionais, impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito”, a reforçar que a aferição desses requisitos pelo presidente da Casa Legislativa é condição necessária e prévia para a instalação. No mesmo sentido, há inúmeros precedentes do STF (MS 24.831 e 24.849, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 3.619, Rel. Min. Eros Grau; MS 26.441, Rel. Min. Celso de Mello; MS 36649, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Esse entendimento se coaduna com o posicionamento doutrinário de que “a criação das CPIS na Câmara ou no Senado não ocorre com a assinatura de um terço dos parlamentares da respectiva Casa, mas, sim, por ato da Mesa da Casa do Congresso pertinente” (Bim, 2005, p. 112).

Os precedentes mais recentes do STF e a doutrina constitucional convergem para a compreensão de que o ato praticado pelo presidente da Casa não se exaure em mera formalidade automática. Ao contrário, consiste em ato de controle de legalidade, destinado a verificar a presença efetiva desses pressupostos normativos. Com efeito, exemplifica Bulos a respeito dos requisitos para a criação de CPI “[s]uponhamos que essa deliberação plenária seja tomada por 170 deputados

ou vinte e seis senadores. Nesse caso, não poderá ser criada a CPI, pois faltará o quórum exigido constitucionalmente.” (2023, p. 951). Nesta última hipótese, portanto, é mister a conclusão de que cabe ao Presidente da Casa Legislativa o indeferimento do requerimento formulado.

Da mesma forma, Alves (2004, p. 170) sustenta:

A dúvida é se, na hipótese de desrespeito a qualquer requisito formal, tem a autoridade, a quem é dirigido o requerimento, competência para indeferir a instituição da investigação parlamentar.

O presidente da Casa Legislativa não é um autômato. Se há requerimento, este é dirigido a alguém que, por sua vez, tem o poder-dever de verificar se os requisitos de fundo e de forma exigidos estão preenchidos, exercendo um filtro de qualificação.

O exercício desse juízo de admissibilidade, contudo, não outorga ao presidente da Casa Legislativa qualquer discricionariedade. Estando presentes os requisitos, compete-lhe, obrigatoriamente, tomar as providências para que a comissão requerida seja instituída. Deverá indeferir o pleito, porém, quando, *verbi gratia*, o fato a ser investigado não se enquadrar na competência da Casa, não for indicado prazo certo, não for delimitado ou conste fato vago a ser delineado no curso da instrução etc.

Nessa linha, o juízo de admissibilidade revela-se um controle de legalidade – em contraposição a um controle de conveniência e oportunidade – que garante a observância estrita do desenho constitucional e regimental, assegurando que a instauração da comissão se dê dentro dos limites de validade jurídica. Esse exame prévio seria indispensável para evitar tanto a indevida obstrução por critérios de conveniência política (já que a CPI é instrumento da minoria) quanto a instalação de comissões sem base normativa idônea, o que poderia comprometer a legitimidade e a eficácia dos trabalhos parlamentares. Em ambos os casos (controle político ou inobservância dos pressupostos de constituição), ter-se-ia um resultado não pretendido pela Constituição.

A ausência de requisitos elementares, como a indicação de fato determinado ou a definição de prazo certo, pode ensejar o trancamento da investigação parlamentar pelo Poder Judiciário, justamente por falta de suporte jurídico mínimo (Lazzarini, 2002, p. 102). Assim, caberia ao presidente da Casa realizar esse controle de legalidade no âmbito do próprio Poder Legislativo, prevenindo nulidades futuras e assegurando que a CPI seja instaurada em conformidade

com os parâmetros constitucionais, regimentais e legais. Esse entendimento não ampliaria a discricionariedade política do presidente, mas reafirmaria sua responsabilidade institucional de zelar pela juridicidade do processo legislativo e pela segurança jurídica das deliberações parlamentares.

Nesse sentido, a previsão regimental de recebimento do requerimento, nos termos do art. 145, § 2º, do Regimento Interno do Senado Federal (Brasil, 1970)⁴, pressupõe o prévio controle de legalidade pelo presidente da Casa, seja quanto aos pressupostos positivos de instalação (assinatura de 1/3 membros, fato determinado, prazo certo e limite de despesas – art. 58, § 3º da CF, art. 145, *caput* e § 1º do RISF e art. 1º da Lei n. 1.579/1952), seja quanto aos pressupostos negativos ou de vedação à instalação (matérias pertinentes à Câmara dos Deputados, às atribuições do Poder Judiciário e aos estados – art. 146 do RISF). No mesmo sentido, o disposto no art. 35, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 1989), que claramente prescreve que o Presidente determinará a publicação do requerimento “desde que satisfeitos os requisitos regimentais”. E, por fim, o art. 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional, ao prever que as CPMI serão criadas em sessão conjunta, sendo *automática* a sua instituição se requerida por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados mais 1/3 (um terço) dos membros do Senado Federal. A automaticidade a que se refere a norma, ao contrário de dispensar, reforça a existência de um juízo preliminar de admissibilidade, de modo que, presentes os requisitos constitucionais e regimentais, assegura-se à minoria o direito à instalação do colegiado.

O próprio Senado Federal tem esse entendimento, consolidado desde 1996, quando aprovado o Parecer CCJ nº 131/1996 pelo Plenário em 21/3/1996:

Inicialmente, devemos anotar que nos parece antirregimental a decisão do ilustre Presidente do Senado Federal no sentido de que não lhe compete apreciar os pressupostos de admissibilidade de requerimento com o objetivo de criar CPMI. Segundo entendemos, cabe, por imposição regimental, ao Presidente do Senado,

4 Art. 145. A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal. § 1º O requerimento de criação da Comissão Parlamentar de Inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas. 125 § 2º Recebido o requerimento, o Presidente ordenará que seja numerado e publicado.

realizar esse juízo de admissibilidade, ou seja, é preciso que, ao receber o requerimento, o Presidente verifique se os requisitos constitucionais e legais foram devidamente atendidos.

Na Câmara dos Deputados, também há Parecer ccj (Brasil, 2007) nesse sentido, de relatoria do Deputado Colbert Martins, de 2007, no caso da CPI do Apagão Aéreo:

Com efeito, ao se examinarem os últimos pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal a respeito, não resta nenhuma dúvida de que o entendimento dominante naquela Corte tem sido reiteradamente no sentido de reconhecer o direito à criação de CPI como uma prerrogativa integrante do chamado “estatuto constitucional das minorias parlamentares”, que visa garantir “participação ativa, no Congresso Nacional, dos grupos minoritários, a quem assiste o direito de fiscalizar o exercício do poder” (Cf. MS 24.831, MS 24845, MS 24846, MS 24847, MS 24848 e MS 24849 Rel. Min. Celso de Mello).

Em nenhum desses acórdãos, entretanto, há indicação de que o uso desse instrumento seja automático ou livre do atendimento das exigências mínimas postas no mesmo texto constitucional. O requerimento de criação deve ser subscrito por um terço dos membros da Casa, prever prazo certo e descrever o fato determinado para a investigação, conforme prescrito no art. 58, § 3º, da Constituição Federal. O acórdão é claro: “Atendidas tais exigências (cf. art. 58, § 3º), cumpre, ao presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar (...)”. (MS 24.831)

Desse modo, apresentado o requerimento, compete ao Presidente da Casa verificar a configuração dos requisitos constitucionais. O exercício desse exame, contudo, não tem espaço para discricionariedade.

Assim, o presidente exerce controle de legalidade que tanto pode levar à instalação da comissão, quando satisfeitos os requisitos legais, quanto ao arquivamento do pedido, quando constatada a ausência de pressupostos positivos de instalação ou a presença de pressupostos negativos de instalação.

Observa-se, de outro lado, que os regimentos não estabelecem um prazo para o exercício do juízo de admissibilidade pelo presidente. Conforme afirmam

Nascimento e Juruena (2022), nem a Constituição, nem a Lei n. 1.579/1952, nem os regimentos internos fixam prazos para o juízo de admissibilidade e instalação das CPIS, o que assegurou, com o passar do tempo, espaço para comportamentos estratégicos dos Presidentes das Casas Legislativas e dos líderes partidários (Nascimento; Juruena, 2022, p. 135-136). De fato, após apresentado o requerimento e alcançado o número mínimo de assinaturas, há casos em que o requerimento não é lido em Plenário, há casos em que é lido após o decurso de meses, há casos em que é lido, mas a indicação das lideranças é procrastinada, etc. Embora o juízo de admissibilidade deva ser entendido como o exercício de uma competência vinculada, ou seja, o exercício de um controle de legalidade, a prática legislativa tem demonstrado a existência de um poder de agenda dos Presidentes (juízo de conveniência e oportunidade) quanto ao momento de exercício desse controle.

O que parece ser uma lacuna normativa pode decorrer, em realidade, de silêncio eloquente do legislador, de forma a assegurar um espaço de acomodação política, que envolve o presidente, as lideranças partidárias, a minoria e a maioria. De fato, a ausência de um prazo certo e peremptório viabiliza um espaço de acomodação política quanto ao momento mais adequado para a investigação parlamentar, assegurando-se, em caso de dissenso, a via judicial de controle, como já se verificou em casos como o da CPI dos Bingos e da Pandemia, em que se determinou judicialmente que o presidente indicasse os membros dos partidos, federações e blocos parlamentares, em substituição às lideranças, para fins de viabilizar o efetivo início dos trabalhos da comissão.

O agir estratégico dos atores políticos, quando se trata de instalação de CPIS, pode provocar contestações, tanto no âmbito interno quanto no âmbito externo, seja quanto à higidez do requerimento, seja quanto à indicação dos membros, seja quanto ao momento de instalação do colegiado, do que decorre a necessidade de se avaliar se há mecanismos de recurso ou impugnação perante as próprias Casas Legislativas, ou somente perante o Poder Judiciário.

3. Da recorribilidade decisão do Presidente da Casa Legislativa na perspectiva dos regimentos

No âmbito do Senado Federal, o juízo de admissibilidade exercido pelo Presidente não conta com previsão recursal nos arts. 145 e 146 do Regimento

Interno (Brasil, 1970). Tampouco há previsão no art. 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional (Brasil, 1970a). De outro lado, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê expressamente que, não preenchidos os requisitos regimentais, o requerimento será devolvido ao autor, que poderá recorrer ao Plenário no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (art. 35, § 2º).

O tratamento regimental distinto das Casas Legislativas aumenta a complexidade da questão posta neste artigo.

No caso do Senado Federal, as balizas para o exercício da competência vinculada estão previstas expressamente nos artigos citados (art. 145 e 146 do RISF), sem previsão de recurso. Ademais, a previsão do art. 153 do RISF, de aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, refere-se aos atos processuais praticados pela comissão parlamentar (em funcionamento) e não ao exercício da competência vinculada do Presidente constante do art. 145, § 2º, do RISF.

O requerimento de instalação de CPI é uma proposição legislativa especial, com disciplina normativa própria no regimento (arts. 145 a 153 do RISF), comparativamente às previsões constantes do art. 214 e seguintes do RISF, as quais tratam de hipóteses taxativas de requerimentos orais ou escritos, sendo estes (os escritos) dependentes de deliberação do Plenário, de decisão da Mesa ou de despacho do Presidente (art. 215). Não há, nesses requerimentos, qualquer referência ou similitude com o requerimento de instalação de CPI.

O recurso previsto no art. 48, inc. XI, do Regimento Interno do Senado Federal⁵ estabelece a competência do presidente para impugnar proposições contrárias à Constituição, às leis ou ao regimento, cabendo recurso ao Plenário do autor da proposição. Tal recurso pressupõe que a proposição impugnada seja de apreciação pelo plenário do Senado Federal – matéria de competência colegiada, portanto. Havendo impugnação de constitucionalidade, legalidade ou regimentalidade pelo presidente, o recurso devolve a competência – por assim

5 Art. 48. Ao Presidente compete: (...) XI– impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania;

dizer – ao legislador natural da matéria, o órgão Plenário. No caso do juízo de admissibilidade de CPI, não há previsão regimental de decisão de competência do Plenário. Entretanto, conforme se verá no item seguinte, há precedentes legislativos em que esse recurso foi utilizado por interpretação analógica.

Tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados e no Congresso Nacional, há previsão de recurso ao Plenário em caso de indeferimento de questão de ordem (art. 405 e 408 do RISF; art. 95, § 8º, do RICD; art. 132 do RCCN). A apresentação de questão de ordem, com o respectivo recurso, é prática frequente das Casas Legislativas e tem sido utilizada também em casos de instalação de CPI.

Conforme Didier Jr. e Cunha (2020), a admissibilidade de recurso de uma decisão depende de requisitos intrínsecos (cabimento de recurso, legitimidade, interesse recursal e ausência de fato impeditivo ou extintivo) e extrínsecos (tempestividade, regularidade formal e preparo) (2020, p. 144). O cabimento, como requisito intrínseco de admissibilidade de recurso, depende da sua previsão legal e da utilização do instrumento adequado (Didier Jr., Cunha, 2020, p. 145). Como regra, os recursos encontram previsão em rol taxativo (taxatividade dos recursos), de modo que, não havendo previsão legal, a decisão é irrecorrível. Embora a taxatividade recursal não seja um princípio absoluto, não são incomuns as decisões irrecorríveis no âmbito do processo. Há casos, contudo, de interpretação analógica ou mesmo de aplicação analógica de recurso, dependendo, neste caso, da demonstração da existência de lacuna normativa.

Partindo desses princípios da teoria geral dos recursos, e do modelo constitucional de CPIS adotado pela Constituição de 1988, a ausência de previsão expressa de recurso no Senado Federal e no Congresso Nacional consubstanciaria lacuna normativa ou silêncio eloquente do legislador? Haveria amparo jurídico para que o juízo de admissibilidade do presidente fosse recorrível na Câmara dos Deputados e irrecorrível no Senado Federal e no Congresso Nacional? Considerando que a maioria não pode obstruir o exercício do direito de investigação da minoria, segundo modelo de CPIS adotado no Brasil, seria constitucionalmente adequada a previsão de recurso ao Plenário, ou tratar-se-ia de uma impossibilidade lógico-jurídica?

A questão é complexa e não está pacificada. Alves (2004) sustenta a possibilidade de recurso ao plenário, que se manifestará após ouvida a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania:

Indeferido o pedido pelo Presidente da Casa Legislativa, outra saída não restará a qualquer dos requerentes que a interposição de recurso ao Pleno, que se manifestará após a oitiva da comissão encarregada de apreciar a constitucionalidade e legalidade das proposições. Mantida a decisão do Pleno, restará ao eventual prejudicado somente a interposição de ação competente perante o Poder Judiciário, anotando-se que este, em qualquer hipótese, somente poderá perquirir sobre a observância da Constituição e dos demais diplomas pertinentes. (2004, p. 171)

De outro lado, Santi (2007, p. 46-47) alerta para o risco de que o recurso a plenário, sob o fundamento de aplicação das normas constitucionais e regimentais ao caso concreto, converta-se em instrumento de prevalência da vontade política da maioria:

(...) quando da consumação da criação de uma CPI, ou mesmo quando essa já tiver sido criada, a base parlamentar de apoio ao Presidente da República com frequência tem lançado mão de um último instrumento parlamentar: anular o requerimento, por meio de questionamento constitucional – e também regimental – do preenchimento dos requisitos de criação da comissão.

Nessa medida, a análise de constitucionalidade do requerimento passa a ocupar o centro do debate político-parlamentar e caracterizar-se como um obstáculo adicional a ser superado para se viabilizar o inquérito parlamentar. Esse confronto expõe o que denominamos ‘tensão entre o direito das minorias’ – que em tese deveria estar assegurado com o preenchimento dos requisitos de criação da CPI – ‘e os interesses da maioria’, uma vez que esta, sentindo-se ameaçada, atua no sentido de tentar impedir o inquérito.

Mais especificamente, a análise de constitucionalidade dos requisitos de criação de CPI constitui-se na última etapa anterior à instalação e ao funcionamento da comissão, e caracteriza-se por ‘colocar em xeque’ o requerimento. A estratégia da maioria, em propor uma análise de constitucionalidade mais rigorosa – do que a previamente realizada pela Mesa antes da leitura –, visa a anular o requerimento, por meio da transferência para o Plenário do poder decisório, que, em princípio, estaria restrito à minoria de um terço – aquela necessária à criação da CPI. (Santi, 2007, p. 46-47)

Santi (2007) evidencia o risco de que, sob o fundamento técnico de recurso ao exercício de competência vinculada, abra-se espaço para que a maioria in-

viabilize o direito da minoria parlamentar. A questão central consiste em que a subsunção do fato à norma, ou seja, do requerimento de instalação de CPI às normas constitucionais e regimentais que estabelecem os requisitos positivos e negativos de admissibilidade, demanda um juízo hermenêutico ou de interpretação para a atribuição de sentido e alcance da linguagem e do conteúdo normativo, em processo que envolve os sujeitos cognoscentes, suas pré-compreensões de mundo, e o objeto a ser conhecido. Trata-se de um processo complexo e que, ainda que permeado por técnica (métodos de interpretação), não é capaz de assegurar uma única resposta correta, mas respostas razoáveis e racionalmente fundamentadas em determinado contexto e, portanto, juridicamente válidas.

O problema exige a compreensão de que não se pode juridicizar por completo a atuação dos atores políticos, que tendem a encontrar mecanismos de acomodação dos interesses de minorias e majorias por distintos mecanismos, a depender do contexto e dos interesses envolvidos.

Daí a necessidade de analisar, no item seguinte, como tem se dado a prática legislativa sobre a recorribilidade da decisão que instala ou arquiva requerimento de CPI, demonstrando-se que há posicionamentos divergentes no âmbito do próprio parlamento, além de questionamentos perante o STF.

4. Da prática legislativa quanto à recorribilidade da decisão do Presidente da Casa Legislativa

Há precedentes legislativos que asseguraram recurso da decisão do Presidente. Esses precedentes revelam prática institucional e constituem fonte do direito legislativo. No âmbito do Senado Federal, tem-se o Recurso n. 2, de 1996, relativo à CPI destinada a apurar a responsabilidade civil e criminal contra o Sistema Financeiro Nacional – também conhecida como CPI dos Bancos – e o Recurso nº 1, de 2019, relativo à chamada CPI do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores — também conhecida como CPI da Lava Toga. No âmbito da Câmara dos Deputados, tem-se os Recursos n. 14, 15, 16 e 17, de 2007, relativos à CPI do Apagão Aéreo.

O então presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, entendeu estarem presentes os requisitos para a instalação da CPI dos Bancos. Apresentada questão de ordem pelo Senador Hugo Napoleão, sob o fundamento da nulidade da instalação da CPI pela ausência de fato determinado e de fixação de limite de despesas, foi indeferida. O Recurso n. 2, de 1996, foi apresentado contra decisão do presidente do Senado Federal que indeferiu a questão de ordem, sendo encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O Parecer ccj n. 131/1996 reconheceu, no caso concreto, que não estavam presentes os pressupostos de constituição da CPI, opinando pelo provimento do Recurso n. 2, de 1996 (Brasil, 1970, v. 2, p. 329). Em grau recursal, o plenário do Senado aprovou o parecer, determinando o arquivamento do Requerimento n. 198, de 1996, ou seja, o encerramento dos trabalhos da CPI.

O Parecer ccj nº 131/1996 sustentou que, lido em Plenário o requerimento de CPI e solicitadas as indicações às lideranças, esgotavam-se as atribuições da Mesa do Senado, tendo em vista que a instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito era um direito da minoria previsto na Constituição. Ao reconhecer que competia ao presidente da Casa Legislativa o juízo de admissibilidade dos pressupostos de instalação das CPIS, reconheceu também aplicável ao caso de arquivamento de requerimento o recurso previsto no art. 48, inc. XI, do RISF:

É o que determina o Regimento Interno desta Casa, que confere competência ao Presidente do Senado para impugnar proposição que lhe pareça contrária à Constituição, às leis, ou mesmo ao Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá, após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Brasil, 1970, v. 2, p. 322-323).

Tecnicamente, não houve impugnação à decisão do presidente que determinou a instalação da CPI, mas recurso a decisão posterior do presidente do Senado que indeferiu questão de ordem cujo objetivo era o arquivamento do Requerimento n. 198/1996, com fundamento no art. 408 do RISF. O efeito prático pretendido era o mesmo: revisar o juízo de admissibilidade do presidente da Casa quanto à instalação da comissão parlamentar, sob o fundamento de

que não estavam preenchidos os pressupostos de instalação (fato determinado e limite de despesas).

A deliberação do Plenário, comunicada pelo presidente da Casa (Ofício n. SF/359/96), foi objeto de questionamento perante o STF por meio do Mandado de Segurança n. 22.494-1, de relatoria do então ministro Maurício Corrêa. Em opinativo, o então procurador-geral da República manifestou-se pelo indeferimento do mandado de segurança, alegando que a decisão final sobre a instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito é “evidentemente do Plenário da Casa”, entendendo ser este soberano na tomada de decisão quanto à investigação parlamentar (Brasil, 1996, p. 383).

Em seu voto, o relator reconheceu que o juízo de admissibilidade do requerimento de instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito é ato de competência originária e privativa do presidente da Casa Legislativa. Contudo, ao considerar que a decisão Plenária de arquivamento da CPI tinha duplo fundamento, um constitucional e outro regimental, sendo este (o regimental) matéria *interna corporis*, insindicável pelo Poder Judiciário e suficiente, por si só, para obstar o funcionamento do colegiado, o Ministro votou por não conhecer do mandado de segurança. Em suas razões, ainda entendeu legítima a decisão da maioria do Senado Federal que anulou a instauração da comissão, fazendo prevalecer a vontade política hegemônica (Brasil, 1996, p. 426).

O não conhecimento do mandado de segurança foi acompanhado por apertada maioria (6x5), com amplo debate sobre os limites da atuação jurisdicional sobre os atos *interna corporis* e sobre constituírem, as Comissões Parlamentares de Inquérito, instrumento da minoria, que não poderia ter o exercício de seu direito condicionado a uma decisão majoritária.

4.2 CPI da Lava Toga – Recurso n. 1, de 2019 – Senado Federal

No Recurso nº 1, de 2019, o então presidente do Senado Federal concluiu pela ausência dos pressupostos positivos e negativos de instalação da CPI da Lava Toga, determinando o arquivamento do requerimento. De ofício, interpôs recurso, com fundamento no art. 48, inciso XI, do RISF, remetendo os autos à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Esse colegiado, em deliberação, aprovou o Relatório do Senador Rogério Carvalho, que se converteu no Parecer

nº 17/2019-ccj (Brasil, 2019), pelo arquivamento do requerimento de instalação de CPI. Na sequência, os autos foram encaminhados ao Plenário e permanecem pendentes de inclusão na ordem do dia.

O caso não observou estritamente o disposto no art. 48, XI, do RISF, uma vez que houve recurso de ofício do presidente contra a própria decisão, e não recurso interposto pelos autores do requerimento. Ademais, após a aprovação, na CCJ, de parecer pela inconstitucionalidade do requerimento, o desfecho – à luz do art. 101, § 1º, do RISF – seria o arquivamento, mas sobreveio nova remessa ao Plenário, motivada por compromisso político explicitado à época.

O caso foi judicializado com a impetração do Mandado de Segurança n. 36.649, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, no qual não se reconheceu omissão do presidente da Casa, dado o arquivamento do requerimento, e se registrou, no mérito, a incompatibilidade constitucional e regimental de objeto que pretendia alcançar atos jurisdicionais. O *writ* não enfrentou diretamente a questão da recorribilidade interna.

4.3 CPI do Apagão Aéreo – Recursos n. 14, 15, 16 e 17, de 2007 – Câmara dos Deputados

No caso da CPI do Apagão Aéreo, após decisão do presidente Arlindo Chinaglia reconhecendo atendidos os requisitos de instalação, o deputado Luiz Sérgio formulou questão de ordem, argumentando que o requerimento de instalação da CPI não mencionava o número de membros, não enunciava o prazo de duração e não tinha fato determinado. O presidente indeferiu a questão de ordem, sob os seguintes fundamentos: (a) que a indicação do número de membros no requerimento de instalação não seria requisito essencial, à luz da Constituição Federal; (b) o prazo de duração da CPI estaria expresso no Regimento Interno, art. 35, § 3º; (c) os fatos determinados estariam devidamente caracterizados. Dessa decisão foi apresentado o Recurso n. 14, de 2007, encaminhado para análise da Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania.

De outro lado, os deputados Onyx Lorezoni e Fernando Coruja apresentaram questões de ordem ao presidente questionando justamente o recebimento do recurso do deputado Luiz Sérgio, porque o recurso a Plenário violaria o direito subjetivo da minoria à instalação da CPI, além de contrariar o regimento,

que prevê recurso apenas em caso de arquivamento do requerimento. Indeferidas as questões de ordem, foram interpostos os Recursos n. 15 e 16, de 2007, também encaminhados à análise da ccj. Por fim, o Recurso n. 17, de 2007, apresentado pelo deputado Antônio Carlos Pannunzio, interposto contra a decisão do Presidente da Casa, questionou o foro competente para o julgamento do recurso, que não deveria ser o Plenário da Câmara dos Deputados, mas o STF, sob pena de violar o direito constitucional da minoria.

Apensados todos os recursos, o relatório proferido na ccj (Brasil, 2007, p. 5-6), de autoria do deputado Colbert Martins, enfrentou diretamente a questão posta:

E nem se diga que o recurso violaria o direito da minoria, uma vez que, como já dito, o recurso está centrado na verificação objetiva do preenchimento dos requisitos regimentais para instalação da CPI. (...)

Incontestes, portanto, do cabimento de recurso contra a decisão da Mesa que acolhe o requerimento de instalação da CPI, desde que os questionamentos sejam objetivos – e não políticos – e estejam relacionados com o preenchimento, ou não, dos requisitos regimentais para instalação da CPI.

E mais, a regra específica prevista no art. 35, § 2º, do Regimento Interno não tem o condão de afastar tal entendimento, sob pena de criar uma situação inusitada: a irrecorribilidade de uma decisão da Presidência de relevante repercussão na sociedade e de efetivação da democracia, o que seria inadmissível, ademais, em um órgão colegiado como a Câmara dos Deputados.

O próprio § 2º do art. 35 do Regimento Interno afirma que o Presidente somente mandará a publicação o requerimento se “satisfeitos os requisitos regimentais”. E o preenchimento desses requisitos regimentais pode ser questionado por qualquer parlamentar por intermédio de questão de ordem, nos precisos termos do citado art. 95 do mesmo diploma. E uma vez indeferida, cabe recurso.

Nos fundamentos, o relator entendeu cabível o recurso desde que se trate de discutir a interpretação quanto ao preenchimento (ou não) dos pressupostos de instalação da CPI, conferindo, inclusive, interpretação extensiva do disposto no art. 35, § 2º, do RICD, que prevê recurso exclusivamente no caso de arquivamento do requerimento pelo presidente da Casa Legislativa. Sustentou que qualquer

decisão do presidente sobre interpretação regimental pode ser questionada por meio de questão de ordem que, uma vez indeferida, comporta recurso.

Em voto apartado (Brasil, 2007, p. 1-4), o então deputado Federal Flávio Dino se manifestou sobre a recorribilidade da decisão nos seguintes termos:

Argumenta-se, contra a existência desta via recursal, que ela equivaleria a submeter a criação de uma CPI à vontade da maioria, ignorando a sua essência de instrumento de exercício do direito das minorias parlamentares. Contudo, a consequência de tal raciocínio é absurda, isto é, havendo convergência de entendimentos entre o presidente da Câmara e um terço dos parlamentares, aos demais deputados nada restaria a fazer, que não assistir à instalação da pretendida CPI. Vale dizer, em nome da proteção ao direito das minorias abrir-se-ia caminho para abusos, sem qualquer controle por parte da instância máxima do Parlamento. Esta concepção choca-se contra o artigo 5º, inciso LV, da Constituição: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”. A aplicação deste preceito constitucional é imperativa, pois estamos diante de uma lide: um terço dos deputados tem uma pretensão (criar uma CPI), por considerar que estão caracterizados os requisitos regimentais para tanto; outros oferecem resistência contra essa pretensão – por entenderem que não estão presentes os citados requisitos. Há um “juiz natural” para dirimir a questão: o Presidente da Câmara. Este decidiu, logo o prejudicado tem o direito constitucional a obter um reexame, manejando o recurso estabelecido normativamente. (...)

Não existe razão para que se considere a hipótese de existência exclusiva de recurso *secundum eventum litis*. Este existe, é verdade, no artigo 35 do Regimento da Câmara, todavia sem elidir o recurso genericamente cabível nos termos do artigo 95 do mesmo diploma. Há ritos e prazos diferentes, somente isso, o que explica serem enfocados em partes distintas do Regimento. Um aspecto merece realce: caso houvesse recurso somente em caso de indeferimento da criação da CPI, a interpretação sobre o Regimento, neste caso, ficaria ao alvedrio de um terço dos parlamentares e do presidente da Câmara, o que violaria o princípio da colegialidade, próprio dos Tribunais e das Casas Parlamentares. (...) (Brasil, 2007, p. 1-4)

Em sentido diverso, também em voto apartado, o deputado Zenaldo Coutinho sustentou que o recurso cabível regimentalmente restringe-se aos autores

do requerimento, em caso de arquivamento, “do contrário, se o juízo, no caso, fosse do plenário ou de uma comissão da Casa, a sorte da CPI seria definida pela maioria parlamentar, o que não se coaduna com a lógica constitucional” (Brasil, 2007, p. 1-3). O mesmo entendimento foi trazido no voto apartado do deputado Regis de Oliveira.

Após amplo debate, o relatório foi aprovado por maioria na CCJ, constituindo parecer posteriormente aprovado pelo plenário, com a consequência de anular o ato do presidente da Câmara dos Deputados que criou a CPI do Apagão Aéreo.

O caso foi judicializado com a impetração do Mandado de Segurança n. 26.441 (Brasil, 2007), de relatoria do ministro Celso de Mello, que, em seu voto, deixou claro que as decisões do presidente da Casa Legislativa que instalam CPI são insuscetíveis de recurso ao Plenário, seja diretamente, seja por meio de formulação de questão de ordem:

(...) Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não se revestindo de legitimação constitucional o ato que busca submeter, ao Plenário da Casa legislativa, quer por intermédio de formulação de Questão de Ordem, quer mediante interposição de recurso ou utilização de qualquer outro meio regimental, a criação de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito. – A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional, que não dispõe de qualquer parcela de poder para deslocar, para o Plenário das Casas legislativas, a decisão final sobre a efetiva criação de determinada CPI, sob pena de frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalizar e de investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. (...) (Brasil, 2007, p. 3)

Em seu voto, o ministro afirmou que “a utilização desse recurso regimental poderia frustrar a investigação parlamentar, fazendo preponderar, na maté-

ria, não a vontade da minoria (como quer a Constituição da República), mas, sim, o princípio majoritário” (p. 21). Mais adiante, destacou que “a maioria, a pretexto de inobservância da Constituição, não pode deslocar, como sucedeu na espécie, para o Plenário das Casas legislativas (a Câmara dos Deputados, no caso), a decisão final sobre a efetiva criação de determinada CPI” (p. 67). E, por fim, afirmou que “deliberações parlamentares majoritárias (ou, até mesmo, unânimes) não se qualificam como fatores de legitimação de atos eventualmente inconstitucionais que delas resultem” (p. 73).

O Mandado de Segurança n. 26.441 tratou especificamente sobre a hipótese de recurso contra decisão do presidente que determina a instalação da CPI, afastando a possibilidade de que a vontade majoritária do plenário se sobreponha ao direito da minoria parlamentar de instaurar a investigação, quando presentes efetivamente os requisitos autorizadores. Permitir recurso ao Plenário contra a decisão do presidente que, em ato vinculado, reconhece a existência dos requisitos e instala a CPI importaria condicionar o exercício de prerrogativa constitucional da minoria à anuência da maioria, em frontal violação ao art. 58, § 3º, da Constituição. Assim, o *writ* foi concedido à unanimidade, para reconhecer ilegal a decisão plenária que tornou nula a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que instalou a CPI do Apagão Aéreo.

Conclusões

O presente trabalho abordou, à luz das normas constitucionais e regimentais, da prática legislativa, da doutrina e da jurisprudência, a natureza do ato do presidente das Casas Legislativas que aprecia o requerimento de instalação de CPI e se tal decisão é recorrível na via interna, ou apenas se submete ao controle judicial.

A análise desenvolvida permite afirmar que o presidente da Casa Legislativa, previamente à leitura em plenário, exerce um juízo decisório de admissibilidade do requerimento de CPI, tratando-se de exercício de competência vinculada, em que são verificados os pressupostos positivos e negativos para a investigação parlamentar, de natureza constitucional e regimental – notadamente a subscrição por um terço dos membros da Casa, a indicação de fato determinado, a fixação de prazo certo, a limitação das despesas e o respeito às restrições materiais.

Doutrina, jurisprudência e prática legislativa confluem para reforçar que o juízo de admissibilidade não consubstancia um juízo político de conveniência ou oportunidade capaz de obstar a instalação de CPI cujos requisitos de admissibilidade tenham sido preenchidos, uma vez que a investigação parlamentar é um direito assegurado à minoria, que não pode ter o exercício do seu direito – quando preenchidos os requisitos de admissibilidade – condicionado à aprovação da maioria.

Essa configuração decorre da própria lógica constitucional do instituto das CPIS, que visa assegurar às minorias parlamentares um direito potestativo de investigação, preservando o equilíbrio institucional e reforçando a função de fiscalização do Poder Legislativo em face dos atos do governo.

De outro lado, as normas constitucionais e regimentais não estabelecem um prazo para o juízo de admissibilidade do requerimento de instalação de CPI, e a prática legislativa mostra que há, em face dessa ausência de previsão legal, uma margem para um juízo político pelo presidente da Casa Legislativa quanto ao momento decisório. A ausência de um prazo certo parece resultar de uma escolha deliberada do legislador, para fazer face ao rigor técnico do controle de legalidade exercido no juízo de admissibilidade. Busca-se viabilizar um espaço de acomodação política que normalmente envolve presidência, lideranças partidárias, maioria e minoria quanto ao momento mais adequado para a investigação parlamentar, assegurando-se, em caso de dissenso, a via judicial de controle, como já se verificou em casos como o da CPI dos Bingos e da Pandemia.

Quanto à recorribilidade da decisão do presidente da Casa Legislativa, a questão não está pacificada no âmbito legislativo. Ao contrário, a admissibilidade do recurso é objeto de controvérsia e debates pelos parlamentares. Para além da previsão expressa de recurso no RICD, em benefício exclusivo da minoria, a prática legislativa tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal tem admitido a interposição de recurso ao plenário, seja diretamente, seja por meio da formulação de questão de ordem, com a análise da matéria pela CCJ previamente à deliberação do plenário. E esse recurso tem sido manejado tanto nos casos de instalação de CPI, quanto nos casos de arquivamento, ou seja, não se assegura o recurso apenas à minoria.

A recorribilidade do juízo de admissibilidade tem se fundamentado no princípio da colegialidade das decisões legislativas, de modo que mesmo o

controle de legalidade exercido pelo presidente da Casa Legislativa ao analisar o requerimento de CPI pode ser levado ao Plenário, pela via do recurso, para análise da correção ou incorreção desse juízo técnico-jurídico em caráter de definitividade.

A crítica apresentada a esse entendimento é a de que, sob o pretexto de recurso ao Plenário para exercício estrito do controle de legalidade, haja a substituição do juízo técnico por um juízo político, frustrando-se o exercício da investigação parlamentar pela minoria, segundo o modelo de Comissões Parlamentares de Inquérito previsto na Constituição de 1988.

Esse risco foi reconhecido pelo STF e tem sido considerado na evolução da jurisprudência da Corte, no sentido de rechaçar recurso ao Plenário, seja diretamente, seja por meio da formulação de questão de ordem, notadamente nos casos em que o Presidente da Casa Legislativa reconhece presentes os requisitos de instalação e o recurso impede a investigação parlamentar por deliberação da maioria.

De um modo geral, constata-se que o controle judicial tem sido provocado quando se encerram os canais de diálogo político, em processo complexo e dinâmico que não observa um padrão determinado. Há casos em que o momento do juízo de admissibilidade é postergado, há casos em que lido o requerimento, a indicação de membros é postergada, há casos de instalação de CPIS e interposição de recurso interno, há casos de arquivamento de CPIS com a interposição de recurso interno. Essas decisões e comportamentos podem ser judicialmente questionados, ou não, o que torna distintos os encaminhamentos em cada Comissão Parlamentar de Inquérito, conforme o contexto e as negociações políticas envolvidas.

Como nova agenda de pesquisa, sugere-se aprofundar o objeto de investigação a partir da análise de todos os requerimentos de criação de CPIS desde a vigência da Constituição de 1988 no âmbito do Poder Legislativo Federal, com avaliação da decisão do presidente da Casa Legislativa e da existência de recurso interno ou controle judicial, de modo a se obter um panorama do tratamento da questão na ordem constitucional vigente, bem como da evolução das práticas legislativa e judicial.

Referências

- ALVES, José Wanderley Bezerra. *Comissões parlamentares de inquérito: poderes e limites de atuação*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.
- BIM, Eduardo Fortunato. A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito: instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, v. 42, n. 165, p. 191-208, jan./mar. 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/262/R165-10.pdf> Acesso em: 26 set. 2025.
- BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno*, Brasília, DF, 1970.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Regimento Comum*, 1970, Brasília, DF, 1970.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno*, Brasília, DF, 1989.
- BRASIL. Senado Federal. Parecer nº 131, de 1996. Regime Interno: Normas conexas. Brasília, 2023, p. 309-318. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/650284/Regimento_interno_Senado_Federal_2023_v.2.pdf#page=321. Acesso em: 29 set. 2025.
- BRASIL. Senado Federal. *Recurso ao Plenário n. 2, de 1996*. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/33755> Acesso em: 29 set. 2025.
- BRASIL. Senado Federal. *Recurso ao Plenário n. 1, de 2019*. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135995> Acesso em: 29 set. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer CCJ aos Recursos ao Plenário n. 14, 15, 16 e 17, de 2007*. Brasília, DF, 2007. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=442079&filename=Tramitacao-REC%2014/2007%20=%3E%20RCP%201/2007 Acesso em: 29 set. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Voto em apartado ao Parecer CCJ aos Recursos ao Plenário n. 14, 15, 16 e 17, de 2007*, Dep. Flávio Dino. Brasília, DF, 2007. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=444031&filename=Tramitacao-REC%2014/2007%20=%3E%20RCP%201/2007 Acesso em: 29 set. 2025.

- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Voto em apartado ao Parecer CCJ aos Recursos ao Plenário n. 14, 15, 16 e 17, de 2007*, Dep. Zenaldo Coutinho. Brasília, DF, 2007. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgcle-findmkaj/https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=443970&filename=Tramitacao-REC%2014/2007%20=%3E%20RCP%201/2007 Acesso em: 29 set. 2025.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Voto em apartado ao Parecer CCJ aos Recursos ao Plenário n. 14, 15, 16 e 17, de 2007*, Dep. Régis de Oliveira. Brasília, DF, 2007. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgcle-findmkaj/https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=441618&filename=Tramitacao-REC%2014/2007%20=%3E%20RCP%201/2007 Acesso em: 29 set. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26441, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25-04-2007.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 37760, Relator(a): Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2021.
- BULOS, Uadi L. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.
- CASTRO, José Nilo de. *A CPI municipal*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- DIDIER JR. Fredie. CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil*. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. v. 3.
- FERRAZ, Anna Candida da Cunha. GROTERHORST, Rebecca. Art. 58, § 3º. *Comentários À Constituição do Brasil*, Série IDP. Coord. Gilmar Mendes. 3 ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023.
- LAZZARINI, Alvaro. As comissões parlamentares de inquérito, como instrumento de apuração da corrupção. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 228: p. 99-103, Abr./Jun. 2002
- MORAES, Alexandre de. Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito. *Revista de Informação Legislativa*: RIL. Brasília, v. 37, n. 146, p. 65-78, abr./jun. 2000.
- MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011.
- NASCIMENTO, Roberta Simões; JURUENA, Cynthia Gruendling. Criação de CPIS: de “Direito das Minorias” à negação do poder de agenda das casas legislativas – análise da decisão do STF no MS n 37.760. *Direito Parlamentar em decisões do*

- Supremo Tribunal Federal*. Coord. Renan Guedes Sobreira; Carlos Henrique Abrais Caputo Bastos. Curitiba: Íthala, 2022. p. 133-154.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.
- SANTI, Marcos Evandro Cardoso. *Criação de comissões parlamentares de inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria*. Porto Alegre: Editora Fabris, 2007.
- VASCONCELOS, Clever. *CPI: entenda como funcionam as Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro: Expressa, 2021.

O Congresso Nacional é o espaço onde a democracia brasileira se renova diariamente. É nele que a vontade popular se transforma em leis, decisões políticas e mecanismos de fiscalização que asseguram responsabilidade e transparência aos demais Poderes da República. Entre esses mecanismos, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) se destacam na história republicana como instrumentos de investigação que buscam a verdade em nome do interesse público e ajudam, inclusive, a aperfeiçoar a legislação.

Este livro cumpre um papel importante ao reunir reflexões teóricas e análises práticas sobre o funcionamento, os limites e as potencialidades do controle legislativo e das CPIs. Mais do que uma revisão do passado, é um convite a pensar o futuro da fiscalização parlamentar. Fortalecer o Congresso é fortalecer a democracia; aprimorar os instrumentos de atuação do Legislativo é garantir que esse fortalecimento seja efetivo.

Davi Alcolumbre
Presidente do Senado Federal



BAIXE GRATUITAMENTE
ESTE LIVRO EM SEU CELULAR

