3

Os limites da ideia de CPI como instrumento de direito das minorias

DOI: https://doi.org/110.62551/2595-4539.2024.515

Guilherme dos Santos Todeschini[1]

Resumo: O objetivo do presente artigo é examinar a existência de limitações à ideia de que as CPIs se constituem em instrumento legislativo pleno da minoria. Com base na análise do desenho normativo do instituto, são exploradas algumas das complexidades relativas ao seu manejo, as quais acabam por indicar que as CPIs possuem limites de compreensão como forma de ação própria das representações parlamentares minoritárias. É sugerido, ao fim, que a ideia de CPI como direito da minoria encontra sua mais expressiva representação ancorada no poder de agenda legislativa que seu uso pode promover.

Palavras-chave: Comissão parlamentar de inquérito. Funcionamento parlamentar. Minorias. Processo legislativo. Agenda legislativa.

Abstract: *The objective of this article is to examine the exist-ence of limitations to the idea that the CPI constitute a full legislative instrument of the minority. Based on the analysis of the institute's normative design, some of the complexities related to its management are explored, which end up indicating that the CPIs have limits of understanding as a form of action specific to minority parliamentary representations. In the end, it is suggested that the idea of CPI as a minority right finds its most expressive representation anchored in the power of the legislative agenda that its use can promote.*

1 Mestre em Direitos Humanos, Especialista em Direito Constitucional, Analista judiciário do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). E-mail: guilhermetodeschini.prof@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/6626346548163710.

Keywords: *Parliamentary commission of inquiry. Parliamentary functioning. Minorities. Legislative process. Legislative agenda.*

1 – Introdução

No ano de 2023 ocorreu o seguinte fato relevante no âmbito do ecossistema político brasileiro: o ex-presidente da República Jair Bolsonaro, liderança política da oposição ao governo iniciado em 1º de janeiro de 2023, acabou sendo indiciado pela prática dos crimes de associação criminosa, violência política, abolição violenta do Estado Democrático de Direito e golpe de Estado (art. 288, caput, e arts. 359-P, 359-L e 359-M do Código Penal) em relatório final de CPMI instaurada por interesse de seus próprios apoiadores no Congresso Nacional para investigar os atos de vandalismo contra as sedes das cúpulas dos três Poderes, ocorridos no dia 8 de janeiro de 2023 em Brasília.

Esse fato tem algo[2] a dizer sobre a pertinência do manejo do instituto por minorias parlamentares: ele legitima o questionamento sobre se, de fato, as comissões parlamentares de inquérito são instrumentos de utilidade plena para a minoria parlamentar, ou se essa ideia não corresponde totalmente à realidade.

Com base na análise de alguns elementos caracterizadores das comissões parlamentares de inquérito, bem como de algumas ideias relacionadas ao instituto, é proposta uma explicação (entre outras possíveis) para o fato relatado (com valor de possível resposta ao questionamento a ele correlato): devido ao influxo de normas de orientação majoritária no funcionamento

2 É pertinente o esclarecimento de que não se quer dizer, neste artigo, que o resultado final de CPIs é determinado tão somente pela prevalência de uma maioria parlamentar exercida em seu âmbito, sendo de relevância para esse resultado também outros fatores – tais como a natureza e a gravidade dos atos e fatos apurados, bem como a leitura que a sociedade civil, a imprensa e outros atores políticos possam vir a fazer desses atos e fatos. O que se busca, aqui, é identificar em que sentido algumas questões relativas à natureza majoritária ou minoritária de grupos parlamentares podem operar para interferir no funcionamento e no resultado de CPIs.

de CPIs, a ideia do instituto como instrumento de ação das minorias parlamentares encontra certos limites.

O estudo realizado é estruturado da seguinte forma: no item 2, são examinadas as relações existentes entre a CPI e a ideia de direito de minoria, bem como o desenho normativo do instituto; no item 3, são examinados os elementos diretos e indiretos capazes de relativizar a ideia de CPI como direito da minoria; no item 4, são abordadas as estratégias utilizadas para a mitigação dos influxos majoritários que relativizam a CPI como instrumento das minorias; no item 5, o tema abordado é o da importância que as CPIs podem ter para as oposições no contexto do presidencialismo de coalizão que caracteriza o sistema político brasileiro.

Por fim, a conclusão do estudo sinaliza para uma compreensão de que CPI como direito da minoria talvez encontre sua mais consistente ancoragem no poder de agenda legislativa.

2 – Direito da minoria, CPI e desenho normativo do instituto

É abordado, no presente item, antes do exame dos limites propriamente ditos da ideia de CPI como direito da minoria, as características do instituto. No item 2.1 é examinada a origem da construção dessa ideia de CPI como direito da minoria e sua extensão. Já no item 2.2, o foco de análise é o exame propriamente dito do instituto da CPI no texto da Constituição Federal de 1988.

2.1 Da relação existente entre a CPI e a ideia de direito da minoria

Moraes (2023, p. 512), Mendes e Branco (2024, p. 509), Tavares (2024, p. 428), Barcellos (2023, p. 366-367) e Bulos (2023, 615-616) identificam na jurisprudência do STF (a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 24.831 e da ADI

3619) uma consolidação[3], baseada no Texto Constitucional de 1988, da ideia de CPI como instrumento de direito das minorias.

Ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.831, em 2005, o STF analisou um caso com os seguintes contornos: após mais de 1/3 dos membros do Senado Federal subscreverem requerimento de instauração de CPI e o apresentarem à Presidência da referida casa legislativa, a comissão não foi instaurada devido ao fato de os líderes de partidos e blocos partidários interessados em sua não instauração se omitirem nas indicações de membros para o colegiado investigador, bem como ao fato de o presidente do Senado à época entender (com base em previsão do Regimento Interno da Câmara Alta) que a prerrogativa de indicação era privativa dessas lideranças – entendimento confirmado também pela CCJ do Senado Federal.

No julgamento, o STF entendeu que, como no caso estavam cumpridos os requisitos constitucionais para a instauração da CPI (entre os quais a assinatura de 1/3 dos membros da casa legislativa), era impositiva sua abertura (sob pena de vulneração do direito constitucional da minoria), não cabendo à Presidência do Senado deixar de fazê-lo sob a justificativa de existência de lacuna normativa. Dessa forma, foi determinado ao presidente do Senado Federal que procedesse à aplicação

3 Consolidação porque, anteriormente, o STF, apesar de já de manifestar a identificação da CPI como direito da minoria, produziu jurisprudência que não a tutelava como tendencialmente o faria hoje – tal como quando, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 22.494 (em 1997), reconheceu a juridicidade de determinação de encerramento de CPI já em andamento por deliberação da maioria do Plenário do Senado Federal (em contexto de alegação de inexistência de objeto determinado de investigação suscitada em Questão de Ordem por parlamentar na própria esfera legislativa). Embora seja possível o legítimo impedimento de instauração de CPI por ausência do requisito constitucional do objeto determinado (elemento cuja aferição compete ao presidente do Poder Legislativo, conforme entendimento do STF manifestado no Mandado de Segurança nº 33.521, julgado em 2020), o voto vencido no Mandado de Segurança nº 22.494 (acompanhado por mais quatro ministros, resultando em julgamento por 6x5) examinou a controvérsia sob a perspectiva de que, na situação, se estaria ratificando ilegítima situação de prevalência da maioria parlamentar sobre o direito da minoria de ver em curso a continuação dos trabalhos de CPI (os quais, por determinação constitucional, têm seu termo final em data certa, e não definido por deliberação majoritária).

analógica do Regimento da Câmara dos Deputados – o qual previa que, em situações da espécie, competiria ao presidente da casa parlamentar o suprimento da ausência de indicação de membros da CPI por líderes das bancadas ou blocos partidários.

Já ao julgar a ADI 3.619 em 2006, o STF analisou uma ação de controle normativo abstrato na qual foram questionadas normas do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo que submetiam o requerimento de instauração de CPI em seu âmbito à deliberação de seu Plenário. Nesse caso, o STF declarou a inconstitucionalidade da previsão devido ao fato de a instauração de CPI, como instrumento próprio da minoria, não poder ser submetida ao aval de deliberação majoritária.

Essa decisão ainda tem o seguinte aspecto digno de nota para os fins do presente trabalho: ela sinaliza em direção do entendimento de que os critérios estabelecidos no art. 58, § 3º, da Constituição Federal de 1988 não se limitam a regular a instauração de CPIs nas casas do Congresso Nacional, mas também estendem seus efeitos para regular a instauração de CPIs nas casas legislativas existentes nos diversos âmbitos federativos (estados, municípios e Distrito Federal).

2.2 Desenho normativo

Antes da articulação de algumas ideias que expõem uma possível relativização da ideia de CPI como instrumento de ação das minorias, é pertinente fixar (para fins de exata determinação do objeto examinado) a identificação do desenho normativo do instituto (naquilo que é essencial) para fins de exame da relação proposta – entre CPI e a ideia de minoria.

Conforme art. 58, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) serão instauradas, em cada casa do Congresso Nacional, mediante requerimento de 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (competindo ao presidente de cada uma dessas casas proceder

à instauração). Existe ainda a possibilidade, mediante requerimento de 1/3 (um terço) dos membros de cada casa, de instauração (pelo presidente do Congresso Nacional) de comissões parlamentares mistas de inquérito (CPMIs[4]).

Cabe referir que, diferentemente das regras deliberativas que normalmente regem o funcionamento parlamentar (orientadas pelo princípio majoritário, traduzido em norma pelo art. 47 da Constituição de 1988), o requerimento de instauração de CPI não precisa da aprovação da maioria dos membros da casa legislativa para surtir seus efeitos. Isso porque, obtidas assinaturas de 1/3 dos membros do Legislativo, o presidente da casa (conforme se pode constatar em decisão do STF no Mandado de Segurança nº 24.831) está obrigado a instaurar a comissão.

Cabe ressaltar também que essa regra (de obrigatoriedade de instauração da CPI quando houver subscrição do requerimento por 1/3 dos membros do Poder Legislativo) tende, considerando o teor da decisão do STF na ADI 3619, a ser compreendida como de reprodução obrigatória para os demais âmbitos federativos – nos estados federados (e suas assembleias legislativas), nos municípios (e suas câmaras de vereadores) e no Distrito Federal (e sua câmara legislativa)[5].

4 Conforme art. 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional, embora o requerimento de instauração deva contar com o mínimo de 1/3 dos membros de cada casa considerada individualmente, a composição da CPMI é paritária (com igual número de senadores e deputados), com número de integrantes fixado em seu ato de criação.

5 Tende porque o STF, no caso, não examinou a situação também para Municípios e para o Distrito Federal (embora inexista, ao menos em tese, razão para se negar a aplicação da mesma regra em seus âmbitos), bem como não examinou situação na qual, em lugar de redução do poder da minoria parlamentar, a regra controversa fosse sobre aumento de seu poder – por meio, por exemplo, da redução do quórum necessário para instauração de CPI de 1/3 para 1/4 dos membros do parlamento (essa, sim, capaz de suscitar reflexões sobre possível juridicidade e consecutiva quebra da natureza reprodutiva obrigatória do critério da Constituição Federal, ao menos no que diz respeito à redução do número mínimo de assinaturas necessário para instauração de CPI para frações menores que 1/3 dos membros do parlamento).

É possível afirmar, assim, que a ideia de CPI como direito da minoria deriva do fato de que ela é produto da vontade de uma minoria (1/3) dos membros do parlamento (nos diversos níveis da Federação brasileira).

Nos itens seguintes, contudo, são levantadas reflexões indicativas de que, possivelmente, a ideia de CPI como instrumento da minoria não vá muito além desse poder de instauração que independa da vontade da maioria de um corpo legislativo.

3 – Dos elementos capazes de relativizar a ideia de CPI como direito da minoria

Podem ser identificadas duas espécies de elementos capazes de relativizar a ideia de CPI como direito da minoria. Uma dessas espécies (examinada no item 3.1) diz respeito a causas que direta e claramente operam para a prevalência de maiorias parlamentares. Já a outra espécie (examinada no item 3.2) diz respeito a causas um pouco menos claras (mas ainda assim existentes), porém também capazes de gerar desvantagens para a minoria no jogo parlamentar.

3.1 Causas diretas de relativização da compreensão da CPI como direito da minoria

São identificadas, no presente ponto, causas que claramente operam a relativização da ideia de CPI como instrumento de ação da minoria. São elas: a composição proporcional da comissão, a eleição das funções exercidas na CPI e a fórmula deliberativa utilizada no âmbito de seu funcionamento.

3.1.1 Composição proporcional do colegiado investigador

Embora a CPI seja instaurada a partir de requerimento de 1/3 dos membros do Poder Legislativo, é necessário ressaltar que a indicação de seus membros não é determinada com base nos

subscritores desse requerimento (por sua designação como membros ou por indicações feitas por eles), mas sim determinada pela regra de proporcionalidade partidária integral do parlamento (na forma do art. 58, § 1º, da Constituição Federal de 1988).

Essa circunstância tem o seguinte efeito: embora uma minoria possa instaurar a CPI, a composição integral da comissão espelhará a composição integral do parlamento, e (tendencialmente) quem terá maior poder de atuação na comissão será o grupo parlamentar majoritário.

Façamos um exercício hipotético: imaginemos um parlamento de 30 membros dividido, formalmente, em dois blocos[6] parlamentares antagônicos (um com 10 membros e outro com 20 membros), no qual suas CPIs sejam integradas por nove membros. Nessas condições, o bloco parlamentar minoritário conseguiria instaurar CPI somente por suas forças (com 10 assinaturas). Na indicação da composição dos membros da CPI, contudo, esse bloco minoritário poderia indicar somente três membros, enquanto ao bloco parlamentar antagônico caberia a indicação de seis membros (o que representa o dobro da representação do bloco que agiu para instaurar a CPI).

Como bem se pode ver, a definição da composição da CPI com base na regra de proporcionalidade partidária (e não com base nos subscritores ou suas indicações) constitui um primeiro elemento de relativização da ideia do instrumento de ação da minoria, uma vez que tende a reproduzir, também na composição da CPI, a prevalência numérica das maiorias existentes na composição integral do parlamento.

6 É comum, na prática parlamentar brasileira, que o parlamento se organize formalmente em partidos e blocos partidários (que congregam mais de um partido), tal como definido, por exemplo, nos arts. 61 a 66-C do Regimento Interno do Senado Federal, e nos arts. 12 e 13 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. É com base no número de integrantes de cada uma dessa representações formais (partidos e blocos partidários) que são feitos os cálculos de divisão de cadeiras nas comissões parlamentares.

3.1.2 Eleição das funções

Outro elemento capaz de relativizar a ideia de CPI como direito da minoria diz respeito à eleição das funções diretivas dos trabalhos na comissão (ponto que deriva do fato de sua composição observar a proporcionalidade partidária).

No caso das CPIs instauradas no Senado Federal[7] e na Câmara dos Deputados [8], bem como no caso das CPMIs instauradas no Congresso Nacional[9], as funções de presidente e vice-presidente da comissão são eleitas pelo colegiado integrante da CPI – fato que favorece a ocupação dessas funções por membros pertencentes a grupos parlamentares majoritários (uma vez que a composição da comissão espelha a composição integral do parlamento).

Cabe ressaltar que a posição de Presidência da CPI tem importância porque o parlamentar que a exerce (e, consecutivamente, o grupo a que esse parlamentar pertence) passa a deter o poder de determinar o ritmo e o modo de condução dos trabalhos. São atribuições do presidente da CPI, por exemplo, convocar o colegiado, conceder e cassar a palavra dos agentes atuantes na CPI, adotar medidas para a manutenção e a restauração da ordem na realização dos trabalhos e dirimir dúvidas a respeito dos trâmites procedimentais.

É possível afirmar, assim, que o atrelamento da escolha da Presidência da CPI à eleição por seus membros pode constituir mais um elemento de relativização do instituto como manifestação do direito da minoria (uma vez que a regra prestigia uma escolha da maioria desse colegiado, que tende[10] a refletir também uma maioria parlamentar).

---

7 Conforme art. 88, caput, do Regimento Interno do Senado Federal (diante da inexistência de regra especial em seus arts. 145 a 153, os quais tratam sobre CPI).

8 Conforme art. 39, caput, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (diante da inexistência de regra especial em seus arts. 35 a 37, os quais tratam sobre CPI).

9 Conforme art. 10, § 2º, do Regimento Comum do Congresso Nacional (diante da inexistência de regra especial em seu art. 21, o qual trata sobre CPMI).

10 Tende porque a política não se trata de uma ciência exata, podendo ocorrer de a

Em alguns casos, contudo, podem existir regras que afastem essa relativização gerada pela eleição do presidente da CPI: no caso da Câmara Municipal de Porto Alegre, por exemplo, o art. 69, § 2º, de seu Regimento Interno estabelece que o presidente da CPI será o primeiro subscritor de seu requerimento de instauração. É possível afirmar que tal regra constitui um balanceamento contramajoritário ao fato de que a composição da CPI observará a representação parlamentar proporcional (em tese a favor do interesse da maioria).

3.1.3 Requerimentos deliberados por maioria

Um terceiro elemento claro de relativização da ideia de CPI como instrumento da minoria, também derivado do fato de que ela observa a proporcionalidade partidária, é o fato de que os requerimentos em seu âmbito formulados são aprovados por maioria, na forma do art. 47 da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, a definição das ações de investigação da CPI – tais como quais testemunhas serão inquiridas, quais documentos serão solicitados (e a qual órgão ou pessoa), quem será indiciado ao final – dependerá da deliberação da maioria do colegiado da comissão.

Quando conjugada essa circunstância com o fato de que a Presidência da CPI (que normalmente tem certo poder para determinar o ritmo de seus trabalhos) tende a pertencer à maioria, fica evidente a ocorrência de situação na qual o exercício de atos investigatórios de interesse da minoria tende a ficar subordinado ao aval da maioria parlamentar.

3.2 Pontos indiretamente relacionados à relativização da ideia de CPI como direito da Minoria

Não são, contudo, somente esses fatores diretos que operam a relativização da ideia de CPI como instrumento de ação da

composição da comissão parlamentar de inquérito distanciar-se (em maior ou menor grau) de um exato espelhamento da correlação de forças total do parlamento.

minoria. Há questões menos claras (mas ainda assim existentes) que também podem contribuir para essa relativização. São identificadas, no presente artigo, ao menos quatro desses elementos: as complexidades que envolvem o próprio conceito de minoria parlamentar; os modos de atuação obstrutiva que a maioria parlamentar pode adotar; a interpretação quanto à aplicabilidade de normas constitucionais de maioria e minoria ao funcionamento de CPIs; e os riscos de reviravolta que as CPIs carregam.

3.2.1 O que seria exatamente minoria?

É abordada, no presente item, a ideia de minoria que circunda as discussões sobre as comissões parlamentares de inquérito.

A primeira constatação que pode ser feita é a de que, embora tendam elas a coincidir, a minoria considerada para a instauração de CPI não é de natureza político-filosófica, econômica, racial, de gênero (ou de qualquer outra natureza que se possa cogitar como representada no parlamento), mas sim de natureza numérica: tem o poder de abrir CPI quem tem 1/3 dos membros do parlamento para fazê-lo (grupo que não representa a maioria do parlamento, e que por isso é identificado como uma minoria parlamentar).

É importante, contudo, fazer a seguinte constatação (derivada do fato de a natureza dessa minoria ser numérica): de um lado, minorias sociais (político-filosóficas, econômicas, raciais, de gênero ou quaisquer outras possíveis) que não tenham representatividade de 1/3 dos membros do parlamento (ou apoio de número de parlamentares suficiente para chegar a essa fração de 1/3) não têm, mesmo sendo minorias, capacidade política para instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito; de outro lado, maiorias políticas (justamente por serem maiorias) têm poder para, quando de seu interesse, fazer uso também desse instrumento identificado como direito da minoria (conseguindo juntar 1/3 das assinaturas, o que tendem a conseguir com maior facilidade).

Em outras palavras: nem toda minoria tem força suficiente para instaurar CPI (fator indicativo de que não basta ser minoria para ter o poder de fazê-lo), ao passo que maiorias tendem a ter poder para usar também esse instrumento.

Igualmente relevante, nesse ponto, é identificar as possíveis relações existentes entre as posições de maioria e minoria parlamentar, bem como as posições de governo e oposição. Conforme Abranches (2018, p. 14-16), o ecossistema político brasileiro cobra, do chefe do Poder Executivo, a capacidade de formação de coalizões para a sustentação de seu governo – situação que tende a gerar maiorias governistas nos parlamentos. Consecutivamente, como instrumento de minoria, é comum que a CPI seja identificada como instrumento da oposição (minoritária no parlamento) para investigar os atos do governo (majoritário no parlamento).

Para fins das reflexões aqui propostas, contudo, é pertinente o levantamento de duas reflexões que relativizam essa ideia. Primeiramente, a de que nem sempre o governo é majoritário e a oposição minoritária, podendo (por vezes) a base do governo ser minoritária e/ou[11] a oposição ser majoritária (de modo que, nessas condições, o poder de instauração da CPI contra o governo pode não ser identificado como o exercício de um direito próprio da minoria). Em segundo lugar, a de que nem sempre a matéria de investigação da CPI são atos do governo (de modo que, nessas condições, a relação maioria/minoria no que diz respeito ao tema investigado não é balizada com base na relação governo/oposição).

Ainda em relação ao ponto sobre o que deveria ser identificado como minoria, cabe ressaltar que a correlação de forças existentes no parlamento pode apresentar complexidades

11É pertinente ressaltar que pode ocorrer, ainda, a existência, no parlamento, de grupos (de maior ou menor extensão) que não fazem parte da oposição ou da base de governo – algo aproximado à ideia de independentes, mas que também pode ser identificado à atuação de grupos parlamentares "flutuantes". E a existência de tal grupo (e, principalmente, sua extensão) é capaz de relativizar a necessidade de divisão do parlamento com base nas concepções binárias de governo/oposição e maioria/minoria.

que exijam análises de condições específicas de formação de minorias suficientes para a instauração de CPI. No sistema multipartidário brasileiro, normalmente as condições hipotéticas simplificadas propostas no item 3.1.1 (de parlamento composto por dois blocos, um com 1/3 e outro com 2/3 de seus membros) não são reproduzidas, sendo mais comum a existência de múltiplos grupos partidários, com interesses diversos e pontos de divergência e convergência distintos e sobrepostos – de modo que, a depender do(s) ponto(s) a ser(em) investigado(s) pela CPI, pode haver variação nas condições de obtenção de apoio à instauração da comissão para apuração de um tema ou de outro.

A consideração de todos esses fatores indica as possíveis complexidades que envolvem a própria ideia de minoria que teria seus direitos exercidos por meio do instituto das comissões parlamentares de inquérito.

3.2.2 Atuação obstrutiva da maioria

Derivado do fato de que a maioria parlamentar também pode (e com muito mais facilidade) utilizar o instrumento das CPIs devido ao fato de a natureza minoritária relacionada ao instituto ser de feição numérica, pode ocorrer de o manejo do mecanismo também ser, por vezes, feito de maneira a obstruir a ação das minorias parlamentares.

Um claro exemplo desse modo de ação obstrutiva são as CPIs abertas por interesse do próprio governo. Em algumas casas legislativas, seus respectivos Regimentos Internos determinam um número máximo de CPIs que podem existir simultaneamente, regra de funcionamento parlamentar reconhecida como válida pelo STF no julgamento da ADI 1.635[12].

12 Entendimento que, ao reconhecer a prevalência de norma regimental sobre requerimento que observa formalidade constitucionalmente estabelecida, constitui exceção à própria orientação jurisprudencial do STF sobre o tema (que vai no sentido da prevalência da regra constitucional sobre a regra tão somente regimental).

Dessa forma, havendo um número máximo de CPIs que podem funcionar simultaneamente, pode ocorrer de determinado governo (ou mesmo grupo com forte representação legislativa), diante da possibilidade de abertura de CPI sobre tema que não quer que seja investigado, mobilizar a base parlamentar majoritária para a abertura de CPIs (relativas a outros temas) até o número máximo permitido pelas normas regimentais, de modo a obstruir a abertura de CPI por ele indesejada. Pode acontecer, até mesmo, que essa base majoritária se mobilize para alterar o Regimento Interno com o intuito de fixar, conforme seus interesses, determinado número de CPIs simultâneas que podem funcionar.

Outras formas de obstrução prévia à instauração de CPIs são a atuação dos agentes interessados em sua inexistência (ou em seu retardo) junto à Presidência do Poder Legislativo (para, de alguma forma, condicionar os atos relativos à instauração em termos de prazos e formas), a criação de incidentes procedimentais (tal como a apresentação de questões de ordem, requerimentos e recursos relativos à instauração de CPI) ou o atraso/omissão na indicação de seus membros pelas lideranças partidárias com a finalidade de retardar e/ou inviabilizar a própria instauração da comissão – artifícios que, contudo (como visto no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.831 pelo STF), tendem a ter limitada legitimidade, dada sua natureza potencialmente obstrutiva em relação ao exercício de prerrogativas parlamentares coletivas legítimas.

Já no que se refere aos métodos de atuação obstrutiva de CPIs utilizados após a instauração delas, eles podem se manifestar de diversos modos. Um deles consiste na concentração de atos importantes da CPI em calendário apertado ou sua realização em datas e horários impertinentes (de modo que, por exemplo, oitivas de pessoas potencialmente relevantes para fins de produção probatória sejam prejudicadas). Outro desses métodos pode consistir na convocação de pessoas (ou requisição massiva de documentos) que pouco teriam a contribuir para as investigações, em detrimento de convocações que poderiam gerar melhores resultados investigatórios. Por fim, também constitui

método de obstrução a manobra de retirada de quórum da CPI para impedir (ou "picotar") o prosseguimento de seus trabalhos.

Há, ainda, outros modos de promover atuação obstrutiva prévia, a depender das particularidades do desenho normativo específico do instituto em cada casa parlamentar. Um caso ocorrido no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre, por ocasião da CPI da Educação em 2023[13], traz um interessante exemplo. Como o art. 69, § 2º, do Regimento Interno da referida casa legislativa definia que o primeiro subscritor do requerimento de instauração da CPI seria também presidente da comissão, a base do governo (majoritária no parlamento local à época dos fatos), diante da constatação de que a oposição estava prestes a atingir o número necessário de assinaturas para instaurar CPI, mobilizou-se para, antes, conseguir instaurar CPI sobre o mesmo tema[14] (o que acabou conseguindo).

A ação tinha, aparentemente, três objetivos: tentar obstruir a abertura da CPI que a minoria parlamentar tentava instaurar (objetivando provocar uma espécie de prevenção devido à identidade de objetos entre as comissões); impedir que a presidência da CPI fosse exercida por membro da minoria parlamentar; e passar a mensagem pública (diante da iminência de abertura de CPI) de que o governo teria interesse em investigar irregu-

13 Os registros relativos à CPI da Educação realizada na Câmara Municipal de Porto Alegre podem ser acessados nos autos dos processos SEI nº 118.00435/2023-22 e nº 055.00006/2023-37 daquela instituição (autos de registro formal dos trabalhos), em seus registros de vídeo (acessíveis em <https://www.youtube.com/playlist?list=PLKexzdfy3Em4nWa_ijiwvMZwipBMBXbC1>), e nas atas e notas taquigráficas relativas a suas reuniões realizadas, no ano de 2023, em 10, 14, 17, 18, 21, 25, 28 e 31 de agosto, 4, 6, 11, 18 e 25 de setembro, 2, 9, 16, 23 e 30 de outubro, 6, 13 e 20 de novembro, e 4 e 5 de dezembro (acessíveis em <https://www.camarapoa.rs.gov.br/reunioes_de_comissoes>).

14 Enquanto o requerimento de instauração de CPI formulado pela base do governo (Requerimento nº 106/2023, processo SEI nº 118.00435/2023-22) tem certidão de autuação datada de 5/6/2023, o requerimento formulado pela minoria (Requerimento nº 107/2023, processo SEI nº 055.00006/2023-37) tem certidão de autuação datada de 6/6/2023.

laridades cometidas em seu próprio âmbito[15]. No curso das CPIs, ainda, a base do governo (majoritária) tentou unificá-las (sob o argumento de ser injustificável o custo, ao erário público, do funcionamento de duas CPIs que tratavam sobre o mesmo tema)[16], fato que seria capaz de concentrar a presidência dos trabalhos nas mãos da base governista (dada sua prevalência na composição da comissão).

Os movimentos de obstrução foram relativamente efetivos. Embora não tenham sido suficientes para evitar o funcionamento da CPI requerida pela minoria ou promover a unificação das duas CPIs em uma única, eles foram capazes de induzir a uma divisão de trabalhos entre as Presidências das duas CPIs, as quais acabaram funcionando sob a forma inusitada de instituto que poderia ser denominado de "CPCIs" (comissões parlamentares conjuntas de inquérito): por meio de sessões presididas alternadamente por um integrante da minoria parlamentar (que presidia uma das CPIs) e pelo Líder do Governo (que presidia a outra CPI), reuniam-se todos os membros de ambos os colegiados para as inquirições, discussões e encaminhamentos, mas observadas suas respectivas composições para a votação de requerimentos (que ocorria por comissão). Com a manobra, a base do governo na câmara municipal conseguiu capturar o poder de manobra presidencial da CPI em ao menos metade das sessões.

3.2.3 Regras procedimentais de maioria e minoria

15 Embora esse argumento relacionado ao interesse pela transparência possa ter buscado justificar o requerimento de abertura de CPI pela base do governo, ele é de questionável legitimidade devido à seguinte circunstância (intimamente relacionada à compreensão da CPI como direito da minoria e indicativa de que o movimento foi mesmo de natureza obstrutiva): o governo tem, à sua disposição, mecanismos próprios de investigação administrativa e controle interno, motivo pelo qual a abertura de CPI pela própria base do governo, além de politicamente ilógica (e, só por isso, já questionável em seus objetivos), apresenta-se tendencialmente injustificável do ponto de vista prático – já que o governo detém meios para investigar (ao passo que a oposição não os detém).

16Conforme Requerimento nº 1 relativo à CPI instaurada por iniciativa da base do governo na câmara municipal por meio do Requerimento nº 106/2023 (processo SEI nº 118.00435/2023-22).

O instituto das comissões parlamentares de inquérito é caracterizado como regra especial de funcionamento parlamentar. Isso porque, enquanto a regra geral de funcionamento do parlamento é orientada pela decisão majoritária (a qual tem sua âncora estabelecida no art. 47 da Constituição de 1988), a possibilidade de criação de CPI é orientada pelo poder de deliberação de 1/3 dos membros do parlamento (conforme estabelece o art. 58, § 3º, da Constituição de 1988).

Cabe ressaltar, contudo, que a orientação da CPI pela regra da vontade minoritária de 1/3 tem limite: ela diz respeito tão somente à vontade de 1/3 dos membros do parlamento para instauração da CPI, mas não estende seus efeitos sobre o quórum necessário, por exemplo, para a aprovação de requerimentos deliberados já no âmbito de funcionamento da comissão. Com a CPI em andamento, o quórum deliberativo para apreciação de tais requerimentos é o definido no art. 47 da Constituição de 1988.

Cabe aqui, porém, a seguinte reflexão: será mesmo adequado, considerada a CPI instrumento excepcional orientado por regra procedimental minoritária, que o funcionamento ordinário da CPI seja orientado pela regra majoritária estabelecida no art. 47 da Constituição de 1988? O questionamento mostra-se cabível diante de interpretação literal e sistemática do Texto Constitucional.

No que diz respeito ao aspecto da literalidade, o art. 58, § 3º, da Constituição de 1988, ao dispor sobre a criação de CPIs, excepcionou a regra procedimental de maioria estabelecida no art. 47 da Constituição de 1988. Embora se possa objetar que a redação desse artigo que estabelece norma específica refira-se, de modo expresso, tão somente ao quórum necessário para a abertura da CPI (de modo que não haveria como projetar tal regra também para o funcionamento da comissão), também é verdade que inexiste regra expressa no sentido de que o funcionamento da CPI deve ser orientado pela regra constante do art. 47 da Constituição de 1988 (derivando tal constatação, contudo, de uma interpretação possível – e em certa medida adequada – de que normas excepcionais devem ser interpretadas restritivamente).

Já no que diz respeito ao aspecto sistemático, é possível afirmar serem, no mínimo, razoáveis interpretações tendentes à afirmação da possibilidade de extensão da regra minoritária constante do art. 58, § 3º, da Constituição de 1988 também ao funcionamento das CPIs, como forma de mitigação de efeitos de regras majoritárias que podem permear o instituto, já que compreendido ele como forma de exercício de direitos parlamentares pela minoria (embora tal entendimento também possa gerar dúvidas e dificuldades[17]).

Cabe ressaltar que uma possível interpretação capaz de compatibilizar o estrito teor do Texto Constitucional com as regras de funcionamento parlamentar de maioria e a regra excepcional de minoria a respeito das CPIs seja o reconhecimento, no tema, do conteúdo normativo dos Regimento Internos das casas legislativas. E aqui essa possibilidade é suscitada devido ao fato de que Regimentos Internos das casas legislativas podem conter normas de orientação não majoritária aplicáveis ao funcionamento de CPIs[18].

17 O modelo não traria dificuldades, por exemplo, em relação a requerimentos de oitivas de pessoas ou de requisição de documentos, de clara natureza de impulsionamento das investigações. Aprovados pela minoria de 1/3, poderiam eles (em tese) ser considerados aprovados. Os problemas começariam a surgir, contudo, nas seguintes situações: em relação ao plano de trabalho inicial ou ao relatório final (decisões de natureza mais reflexiva do colegiado) numa CPI hipotética de 30 membros, seria razoável, por exemplo, a prevalência por vontade de uma minoria de 10 membros (1/3) sobre a vontade manifesta, por exemplo, por 14 membros (pouco menos que 1/2) com posição diversa? Ou, ainda, qual minoria deveria prevalecer diante de três posições diversas apresentadas, cada uma, por 1/3? São regras que, mesmo que eventualmente tenham regulamento regimental claramente estabelecido, ainda assim podem suscitar questionamentos. Já em caso de decisão sobre quebra de sigilo (capaz de interferir na esfera de intimidade constitucionalmente protegida da pessoa), seria razoável a deliberação por minoria? E quanto às posições eleitorais a serem ocupadas na CPI: seria possível uma "eleição por minoria"? Aparentemente (ainda que arranjos diversos possam ser concebidos), a definição procedimental do modo de funcionamento das CPIs dificilmente escaparia por completo às regras de deliberação parlamentar majoritária.

18 Tal como no caso do art. 69, § 2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre, o qual define que o primeiro subscritor do requerimento de instauração da CPI será também seu presidente (em clara opção por prestigiar um membro da minoria ao invés de ocorrer uma futura escolha de feição majoritária).

Faz-se necessário referir que o STF[19] tem o entendimento consolidado de que as regras procedimentais constantes tão somente de Regimentos Internos têm uma espécie de conteúdo compromissório político, mas não impositivo jurídico. E essa interpretação (conhecida também como teoria da natureza *interna corporis* dos atos regimentais dos parlamentos) dialoga com o disposto no art. 47 da Constituição de 1988 – o qual dispõe que o Legislativo delibera por maioria simples, presente a maioria absoluta de seus membros, desde que a Constituição não disponha de modo diverso. Desse modo, se é só o Regimento Interno que dispõe de modo diverso a essa fórmula deliberativa (mas não a Constituição), o parlamento pode ignorar sua própria regra de funcionamento regimental e utilizar o formato decisório estabelecido no referido art. 47 da Constituição.

Ao estabelecer a regra excepcional relativa ao funcionamento das CPIs (art. 58, § 3º), contudo, o próprio Texto Constitucional refere, expressamente, que tais comissões exercerão poderes previstos no Regimento Interno da casa legislativa a que pertencem. Desse modo, se por um lado a própria Constituição de 1988 autoriza o afastamento da norma de natureza só regimental no procedimento parlamentar ordinário devido ao disposto em seu art. 47, por outro lado, no que diz respeito especificamente ao funcionamento das CPIs, é razoável a interpretação de que é também a Constituição de 1988 que imporia a necessidade de observância das normas estabelecidas nos Regimentos Internos das casas legislativas.

Esse reconhecimento de conteúdo jurídico impositivo dos Regimentos Internos no que diz respeito ao funcionamento das CPIs poderia (ao menos em tese) imprimir certo equilíbrio na correlação de forças entre as maiorias e minorias parlamentares. Por um lado, é necessário referir que tal medida teria a capacidade de não desgarrar o parlamento da ideia de prevalência da representação majoritária ("vacinando-o" contra certo risco de subversão de seu funcionamento aos interesses da minoria). Isso porque, mesmo que o parlamento passasse a funcionar com base nas regras regimentais na condução de

19 Conforme Mandado de Segurança nº 22.503.

trabalhos de CPIs (e não com base na regra de maioria disposta no art. 47 da Constituição de 1988), ainda assim estariam sendo observadas regras que foram determinadas por opção de maiorias parlamentares (no momento de elaboração dos Regimentos Internos). Por outro lado, é possível afirmar também (ao menos em tese) que o reconhecimento da normatividade dos Regimentos Internos em matéria de CPI poderia evitar abusos de direito por parte de maiorias parlamentares ocasionais que tentassem obstar a ação da minoria por meio do acionamento da regra disposta no art. 47 da Constituição de 1988 para fazer prevalecer sua força majoritária de momento.

Cabe ressaltar que, embora as regras constantes de Regimentos Internos sejam representativas dos interesses das maiorias no decorrer do funcionamento das casas parlamentares, a formação das regras lá estabelecidas conta com a participação histórica (em termos de avanços e recuos) também das minorias parlamentares que integraram determinado corpo legislativo. E, nesses avanços e recuos, é possível identificar que os Regimentos Internos tenderiam a carregar certa herança normativa construída por minorias do passado.Assim, é possível afirmar, de certo modo, que o reconhecimento da prevalência das normas dos Regimentos Internos (por sua previsão no art. 58, § 3º, da Constituição de 1988) sobre a regra geral de deliberação majoritária estabelecida no art. 47 da Constituição de 1988, ou vice-versa, tende a significar uma escolha entre o reconhecimento da prevalência da correlação maioria/minoria em perspectiva histórica ou dessa prevalência no momento da ocasião decisória.

3.2.4 Risco de reviravolta em CPI

Outra circunstância de importante consideração por uma minoria parlamentar relacionada às CPIs é o risco de reviravolta que elas carregam.

No que diz respeito aos riscos de reviravolta de uma CPI, o acontecimento político relatado na introdução do presente

estudo pode ser bem elucidativo de como ela pode acontecer. No ano de 2022, após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em outubro, como presidente da República, correligionários do ex-presidente (e candidato derrotado no referido pleito) Jair Bolsonaro passaram a se concentrar em frente a quartéis para contestar o resultado do pleito. Tais manifestações culminaram, em 8 de janeiro de 2023 (após a posse do eleito em 1º de janeiro do mesmo ano), na depredação das sedes das cúpulas dos três Poderes em Brasília por membros desses grupos. Com base nos fatos ocorridos nesse dia, a base parlamentar que apoiava o ex-presidente (e que em 2023 fazia parte da oposição) mobilizou-se para instaurar CPMI[20] sob o argumento de que o governo federal empossado em 1º de janeiro de 2023 teria se omitido propositalmente (com a finalidade de deixar que os atos de vandalismo ocorressem).

Essa oposição conseguiu instaurar a CPMI porque, embora o candidato que apoiavam à Presidência da República tivesse perdido a eleição, compunha ela grupo de ampla representação no Congresso. Ocorre, contudo, que essa representação, mesmo que ampla, ainda assim se mostrou minoritária em relação à coalização formada pelo governo para compor sua base de apoio no Congresso Nacional (base essa refletida na composição da CPMI). Tais circunstâncias tiveram o seguinte efeito reviravolta: o relatório final aprovado pela CPMI[21], instaurada por interesse da oposição, concluiu pelo indiciamento da principal liderança política dessa oposição (Jair Bolsonaro) pela prática dos crimes de associação criminosa, violência política, abolição violenta do Estado Democrático de Direito e golpe de Estado (art. 288, *caput,* e arts. 359-P, 359-L e 359-M do Código Penal[22]).

Essa ocorrência sinaliza para o fato de que um dos elementos que merece pertinente análise por grupo político que queira

20 Conforme Requerimento nº 1/2023 do Congresso Nacional.

21 Parecer nº 1/2023 do Congresso Nacional.

22 Com as redações dadas pela Lei Federal nº 12.850/2013 (art. 288, caput) e pela Lei Federal nº 14.197/2021 (arts. 359-P, 359-L e 359-M).

instaurar uma CPI é o risco de que os fatos investigados possam se voltar contra seus próprios interesses. É claro que, por vezes, pode ocorrer de a janela de oportunidade para a abertura de uma CPI ser curta (devido às flutuações próprias da política ou à amenização de temperatura política em determinada situação), de os riscos de reviravolta da CPI serem desconhecidos ou ignorados por quem queira instaurá-la, ou, ainda, de não estarem claras (ou serem flutuantes) as correlações de forças de maioria e minoria existentes no momento – circunstâncias nas quais o balanço entre as vantagens e os riscos de abertura de uma CPI pode ser de difícil realização. De qualquer modo, o exercício desse balanço seria recomendável.

4 – Possíveis estratégias de mitigação dos influxos majoritários

Não se quer dizer, com esse artigo, que, do modo como concebido atualmente, o instituto das CPIs seria ineficaz para as minorias por estarem elas submetidas a determinadas condicionantes que favorecem a atuação das maiorias parlamentares. O que se busca, aqui, é propor reflexões sobre os limites da compreensão da CPI como instrumento de ação da minoria parlamentar a partir de alguns de seus aspectos procedimentais.

Cabe ressaltar, inclusive, que o sucesso de uma CPI para determinado grupo político não depende tão somente de sua natureza majoritária ou minoritária, mas também de fatores relacionados à habilidade de seus membros no campo das negociações políticas, no manejo de instrumentos de ação parlamentar, na utilização dos meios de comunicação, na investigação prévia e contínua de fatos, e na efetividade dos constrangimentos públicos gerados para justificar a necessidade de aprofundamento de atos investigatórios.

Diante da constatação de que o instituto da CPI, apesar de identificado como uma prerrogativa das minorias, sofre influxos de orientação majoritária no funcionamento parlamentar, são trabalhados, no presente item, alguns elementos capazes de configurar estratégias de escape desses influxos pelas minorias. São elas

o estudo do número de integrantes da CPI a ser indicado em seu requerimento de instauração (item 4.1), a participação dos parlamentares da minoria membros e não membros da CPI em seus atos (item 4.2) e a elaboração de relatórios paralelos (item 4.3).

4.1 Do número de integrantes da CPI

Uma estratégia que pode ser utilizada pela minoria é a de cálculo adequado do número de integrantes que a CPI deverá ter, para fins de sua indicação no respectivo requerimento de instauração[23]. Nesse caso, a matemática pode se mostrar aliada na estratégia de mitigação das vantagens da maioria parlamentar no âmbito da CPI.

Voltemos ao exemplo hipotético já aqui proposto de um parlamento com 30 membros, composto por dois blocos – um majoritário de 20 membros, e um minoritário de 10 membros. Ainda com base no que foi aqui já proposto, observou-se que uma CPI integrada por nove membros imporia (pela regra da proporcionalidade) a composição do colegiado da CPI por seis membros da maioria somados a três membros da minoria, o que perfaz uma composição aproximada de 66,6% de membros da maioria para 33,3% de membros da minoria (equivalente à proporção de forças políticas também da integralidade desse corpo legislativo). Essas mesmas proporções seriam também observadas caso os números de integrantes de CPIs indicados fossem o número imediatamente superior e o imediatamente inferior a 9 divisíveis por 3 (6 e 12).

No espaço existente entre esses números, contudo, considerando aqueles não divisíveis por 3 (7, 8, 10 e 11), essa proporção exata de desfaz. E, dessa forma, a aplicação do cálculo de pro-

23 O art. 145, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal e o art. 35, § 5º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelecem que o número de membros da CPI deve ser indicado no requerimento de instauração. Pode ocorrer, contudo, de o Regimento de cada casa parlamentar estabelecer regras diversas específicas quanto à definição do número de membros de CPI.

porcionalidade[24] sobre esses números observaria a novas configurações: em relação à proporcionalidade total do parlamento, duas mais vantajosas à maioria (com 7 e com 10 integrantes), e duas mais vantajosas à minoria (com 8 e com 11 integrantes).

A CPI com sete membros seria integrada por cinco da maioria e dois da minoria (numa proporção aproximada de 71,4% de membros da maioria para 28,6% de membros da minoria). Já a CPI com 10 membros seria integrada por sete da maioria e três da minoria (numa proporção de 70% de membros da maioria para 30% de membros da minoria).

Por outro lado, a CPI com oito membros seria integrada por cinco da maioria e três da minoria (numa proporção de 62,5% de membros da maioria para 37,5% de membros da minoria). Já a CPI com 11 membros seria integrada por sete da maioria e quatro da minoria (numa proporção aproximada de 63,6% de membros da maioria para 36,4% de membros da minoria).

Conforme se pode observar, portanto, a indicação do número de membros da CPI no requerimento de sua instauração (a ser feita com observância das condições específicas de proporcionalidade e funcionamento de cada corpo parlamentar) pode determinar o fortalecimento ou o enfraquecimento da minoria (em relação à totalidade do corpo legislativo) na correlação de forças que integrarão a comissão.

4.2. Da participação de parlamentares da minoria membros e não membros da CPI em seus atos

Outra estratégia que pode ser usada pela minoria nas CPIs para fortalecer sua posição é a da incisiva participação de parlamentares não integrantes da comissão em alguns de seus atos. Embora as CPIs possuam uma composição formal estruturada em número restrito de membros com observância da propor-

24Aplicou-se, no caso, as regras do cálculo de proporcionalidade constantes do art. 27 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

cionalidade partidária (os quais podem votar requerimentos submetidos à apreciação do colegiado investigador), há atos realizados no âmbito da CPI que podem ser praticados também por parlamentares não membros da CPI, tal como previsto, por exemplo, no art. 50, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Diante dessa possibilidade, podem vir a ocorrer tanto situações individuais de influência nos trabalhos (tal como a produção de provas importantes para a CPI a partir de inquirição de testemunha feita por parlamentar não membro da CPI), quanto situações coletivas de influência nos trabalhos (tal como a minoria mostrar-se mais atuante que a maioria na hipótese de grande número de parlamentares não membros da CPI alinhados à posição minoritária marcarem presença constante em seus atos).

Ainda dialogando com essa possibilidade, cabe chamar atenção também para a importância da assiduidade dos parlamentares da minoria membros da CPI em seus atos: considerando que o art. 47 da Constituição Federal de 1988 estabelece a regra da deliberação pela maioria simples dos presentes (desde que presente a maioria absoluta dos membros), a presença de todos os membros da CPI pertencentes à minoria é capaz – na hipótese de ausência de membro(s) da maioria – de mitigar a amplitude da representação majoritária nas deliberações da CPI.

4.3 Dos relatórios paralelos

O presente ponto é dedicado à análise de uma das estratégias que pode (e normalmente é) utilizada pela minoria parlamentar para fazer valer seus interesses: a confecção de relatórios paralelos.

Os arts. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e 150 do Regimento Interno do Senado Federal estabelecem que os trabalhos de CPIs serão finalizados com a emissão de relatório (votado pela comissão) do qual constem as conclusões das investigações. É comum da praxe parlamentar, contudo, que também

sejam emitidos relatórios paralelos pelos grupos políticos que tiveram posição não prevalecente no relatório final da comissão.

Os relatórios paralelos, cabe ressaltar, podem ser de grande importância (em termos de resultado da CPI) porque, embora não sejam o pronunciamento oficial da comissão parlamentar[25], não há impedimento para que sejam eles utilizados como peças de informação por órgãos competentes com o intuito de prosseguir em investigações adicionais ou para o acionamento dos órgãos devidos a fim de promover responsabilização.

Cabe ressaltar que as comissões parlamentares de inquérito não têm poder para promover responsabilizações (criminais, cíveis, funcionais, administrativas ou de qualquer outra natureza)[26]. Sua função é limitada, no campo jurídico[27], à promoção de investigações para posteriores responsabilizações nos campos devidos. O destino dos trabalhos das CPIs é, de regra, subsidiar a atuação de outros órgãos (nos quais o poder decisório do parlamento passa a ser relativizado). É possível dizer que o mais próximo que uma CPI pode chegar de uma decisão final é quando ela conclui que deve haver responsabilização em âmbito parlamentar (situação na qual, em alguns casos, o órgão investigador já pode elaborar projeto de proposição[28] que será, posteriormente, deliberado por outros órgãos do parlamento).

25 Cabe ressaltar que, devido ao disposto na Lei Federal nº 10.001/2000 (bem como à matéria julgada pelo STF na ADI 5351), o relatório oficial final de CPI tem certa prevalência (em termos de oficialidade) sobre relatórios paralelos porque a matéria nele tratada tem prioridade de tramitação em esfera administrativa ou judicial. Tal circunstância não afasta, contudo, a possibilidade de que relatórios paralelos consistentes possam ser utilizados por órgãos de controle.

26 Circunstância que possivelmente contribui para a produção (em certa medida equivocada) de uma ideia pública de que as CPIs seriam institutos ineficazes, fadados a "acabar em pizza".

27 Já, no campo político, as funções da CPI tendem a ser outras: desestabilização de governos ou grupos, exercício de poder de agenda, estratégia defensiva (como no caso de seu manejo obstrutivo), alavancagem de carreira política, etc.

28 Conforme, por exemplo, o art. 37, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e o art. 150, § 1º, do Regimento Interno do Sendo Federal.

E esse fato aponta para a seguinte circunstância digna de atenção para o grupo político em posição minoritária na CPI: mais importante do que buscar a aprovação de um relatório final favorável talvez seja o foco na produção, na medida do possível[29], de provas contundentes durante os trabalhos ordinários da CPI (provas essas que dificilmente seriam produzidas fora de um ambiente oficial de investigação[30]). A produção de provas contundentes, posteriormente apontadas, contextualizadas e reforçadas com o cruzamento de novas informações no relatório paralelo podem, para os outros órgãos de controle, vir a ter mais valor investigatório do que relatórios oficiais que busquem abafar fatos relevantes sob o selo da decisão majoritária do colegiado investigador.

5 – A CPI como mecanismo de exercício do poder de agenda pela oposição

Embora as comissões parlamentares de inquérito não sejam instrumentos exclusivos das oposições políticas (conforme apontado no item 3.2.1), é inegável que o instituto apresenta essencial importância para o sucesso da função oposicionista no parlamento. Isso porque as CPIs configuram, para o Poder Legislativo, mecanismo de escape do controle político exercido pelo Poder Executivo no contexto do presidencialismo de coalizão típico do sistema político brasileiro.

Nesse sistema, a relação entre os dois Poderes é caracterizada pelo domínio do Poder Executivo sobre a agenda política: é ele que determina quais assuntos devem ser discutidos (e ainda quando e como). Um dos elementos que garantem essa hege-

29 Embora a CPI possa vir a ser dominada pela maioria parlamentar, esse domínio tende a não ser completo, havendo margens para que a minoria possa, com habilidade política, atingir alguns de seus objetivos.

30 No âmbito da CPI, o parlamento pode exercer poderes de investigação próprios de autoridades judiciárias (conforme art. 58, § 3º, da Constituição de 1988), bem como o poder de inquirir testemunhas sob compromisso (conforme art. 2º da Lei Federal nº 1.579/1952).

monia sobre a agenda política é o fato de que, para a obtenção desse domínio, o Poder Executivo conta também com o apoio de maiorias parlamentares (seja por meio de afinidade política, seja por meio da cooptação de congressistas para a formação de base de apoio).

São múltiplos os mecanismos por meio dos quais o Poder Executivo, no contexto da Constituição Federal de 1988, exerce o poder de agenda. Figueiredo e Limongi (2001, p 67-72 e 158) apontam que o Poder Executivo o faz por meio da reserva de iniciativa legislativa que detém sobre determinadas matérias, do poder de edição de medidas provisórias, da prerrogativa de solicitação de urgência na tramitação de seus projetos de lei e da posição estratégica que ocupa (de iniciativa e execução) em relação ao orçamento. Já as lideranças partidárias do Congresso Nacional (ainda conforme esses mesmos autores), em nome das maiorias parlamentares, exercem poder de agenda por meio de seus poderes regimentais individuais ou dos poderes de órgãos colegiados como o Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados. E o exercício de tais poderes por esses atores políticos estabelece os termos de funcionamento do presidencialismo de coalizão – dinâmica de relação caracterizada pela prevalência do Executivo na determinação da pauta política a ser observada (prevalência essa obtida mediante concessões às lideranças políticas do Congresso Nacional).

As CPIs, contudo, não dependem do aval da maioria parlamentar, tampouco do aval formal do Executivo. E, ao não dependerem elas da vontade formal desses atores, é possível afirmar que as CPIs configuram mecanismo por meio do qual a minoria (onde a oposição tende a estar no presidencialismo de coalizão) pode exercer poder de agenda. É graças ao poder de instauração de CPI que é possível forçar a discussão de temas que o Executivo e a maioria parlamentar não queiram discutir – e aí talvez resida a mais consistente ancoragem da ideia de CPI como instituto de direito da minoria.

Nesse contexto, as CPIs apresentam potencial força de desestabilização de governos e coalizões. Embora o Poder Executivo

possa exercer poder de agenda com apoio das maiorias parlamentares, Abranches (2018, 88-89) aponta que, no presidencialismo brasileiro, a estabilidade dos governos é dependente da capacidade não só de construção de coalizões, mas também de sua manutenção e de sua resiliência em momentos de crise. E as CPIs, embora possam ter seu funcionamento dominado pelas maiorias (pelas razões apontadas no item 3 do presente estudo), têm a capacidade de inserir na agenda deliberativa temas capazes de gerar constrangimentos e desgastes com efeitos corrosivos de coalizões parlamentares que dão sustentação a governos (temas esses que talvez não tivessem repercussão caso a minoria não tivesse mecanismos como a CPI para sua inserção na agenda política).

6 – Conclusão

É possível concluir, a partir das reflexões propostas, que a ideia de CPI como exercício do direito das minorias parlamentares encontra limites: ela vai, pela configuração atual de entendimento do instituto, até o ponto da possibilidade de abertura de comissão parlamentar de inquérito – desde que tal minoria detenha a proporção numérica de 1/3 dos membros do parlamento.

Esse poder, contudo (por sofrer posterior mitigação devido a influxos majoritários que orientam o funcionamento das CPIs), não é suficiente para a condução dos trabalhos conforme o interesse da minoria parlamentar, embora seja capaz – nisso que talvez se ancore a ideia de CPI como direito de minoria – de obrigar o parlamento a discutir assunto que talvez a maioria parlamentar não gostasse de discutir. É possível afirmar que o poder de instauração de CPI é, antes de tudo (além do exercício de um poder fiscalizatório), também um poder de agenda legislativa que pode ser exercido por minorias parlamentares.

Mas seu exercício, conforme visto, também reclama reflexão estratégica: talvez possa ser impertinente a uma minoria exercê-lo, a depender da margem existente para a ocorrência de reviravoltas desfavoráveis. No que se refere ao aspecto jurídico,

é possível afirmar que talvez o principal foco de atuação das minorias parlamentares em CPIs deva ser a adequada produção de provas capazes de reforçar, posteriormente, relatório paralelo a ser produzido para embasar os trabalhos de órgãos com poder de responsabilização em suas esferas próprias de competência.

7 – Referências

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão:** raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional.** 5. ed., rev., atual., e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647828. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2011-2024.pdf. Acesso em 15 jan. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Parecer (CN) nº 1, de 2023. Da COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DOS ATOS DE 8 de JANEIRO DE 2023, sobre o Requerimento (CN) nº 1, de 2023, do Deputado Federal André Fernandes, que requer a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, composta de 15 (quinze) Senadores e 15 (quinze) deputados, e igual número de suplentes, para, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, investigar os atos de ação e omissão ocorridos no dia 08 de janeiro de 2023 nas Sedes dos Três Poderes da República, em Brasília, nos termos dos arts. 58 da Constituição Federal e 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, ano LXXVIII, suplemento único ao nº 43, 19 out. 2023. 2023a.

BRASIL. Congresso Nacional. Regimento Comum: Resolução nº 1/1970 do Congresso Nacional (texto consolidado até janeiro de 2023) e normas conexas. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, ano LXXVIII, suplemento único ao nº 6, 19 fev. 2023b.

BRASIL. Congresso Nacional. Requerimento (CN) nº 1, de 2023. Requer a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, composta de 15 (quinze) Senadores e 15 (quinze) deputados, e igual número de suplentes, para, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, investigar os atos de ação e omissão ocorridos no dia 08 de janeiro de 2023 nas Sedes dos Três Poderes da República, em Brasília, nos termos dos arts. 58 da Constituição Federal e 21 do Regimento Comum do Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, ano LXXVII, nº 18, 27 abr. 2023c, p. 16 e 92-242.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. L**ei nº 1.579, de 18 de março de 1952.** Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1579.htm. Acesso em 14 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000.** Dispõe sobre a prioridade nos procedimentos a serem adotados pelo Ministério Público e por outros órgãos a respeito das conclusões das comissões parlamentares de inquérito. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10001.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013.** Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção de prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021.** Acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), relativo aos crimes contra o Estado Democrático de Direito; e revoga a Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (Lei

de Segurança Nacional), e dispositivo do Decreto-Lei nº 3.688, de 2 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14197.htm. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93/1970 (texto consolidado até janeiro de 2023). **Diário do Senado Federal**, ano LXXVIII, suplemento B ao nº 8, de 4 de fevereiro de 2023. Brasília, DF: Senado Federal.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.635/DF.** Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comissão Parlamentar de Inquérito. Instauração. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Restrição: impossibilidade de instituí-la enquanto estiver funcionando pelo menos cinco delas. 1. A restrição estabelecida no § 4º do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que limita em cinco o número de CPIs em funcionamento simultâneo, está em consonância com os incisos III e IV do artigo 51 da Constituição Federal, que conferem a essa Casa Legislativa a prerrogativa para elaborar o seu regimento interno e dispor sobre sua organização. Tais competências são um poder-dever que permite regular o exercício de suas atividades constitucionais. [...]. Requerente: Partido dos Trabalhadores e outros. Requerida: Câmara dos Deputados. Relator: Min. Maurício Corrêa, 19 de outubro de 2000. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266707. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.619/DF.** Ação Direta de Inconstitucionalidade. art. 34, § 1º, e 170, inciso I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Comissão Parlamentar de Inquérito. Criação. Deliberação do Plenário da Assembleia Legislativa. Requisito que não encontra respaldo no texto da Constituição do Brasil. Simetria. Observância compulsória pelos estados-membros. Violação ao artigo 58, § 3º, da Constituição do Brasil. [...]. Requerente: Partido dos Trabalhadores – Diretório Nacional. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Eros Grau, 1º de agosto de 2006. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=439258. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.351 /DF.** Ação Direta de

Inconstitucionalidade. *Caput* e parágrafo único do art. 2º e art. 4º da Lei Federal nº 10.001/2000. Atribuições dos Membros do Ministério Público: ampliação: Proposição de origem parlamentar. Vício de iniciativa. Matéria reservada a lei complementar de iniciativa do chefe do Ministério Público de cada estado e ao Presidente da República. Ofensa à al. D do inc. II do § 1º do art. 61 e § 5º do art. 128 da Constituição da República. Usurpação do poder de iniciar processo legislativo. Contrariedade à independência e à autonomia administrativa do Ministério Público. Art. 3º da Lei Federal nº 10.001/2000. Prioridade na tramitação dos processos com origem em apurações das Comissões Parlamentares de Inquérito. Norma de natureza processual. Proporcionalidade e razoabilidade preservadas. Deferência ao interesse público e à função fiscalizadora conferida ao Poder Legislativo. Inc. X do art. 49 da Constituição da República. Ação direta julgada parcialmente procedente [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessado: Congresso Nacional e Presidente da República. Relator: Min. Carmen Lúcia, 21 de junho de 2021. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756848889. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 22.494/DF.** Mandado de Segurança contra ato do Senado Federal. Provimento de questão de ordem, em grau de recurso para o Plenário, para o arquivamento do Requerimento nº 198/96, que propõe a criação da chamada "CPI dos Bancos", por falta de indicação do fato determinado a ser apurado (CF, art. 58, § 3º) e do limite das despesas a serem realizadas (RI-SF, art. 145, § 1º) [...]. Impetrante: Antônio Carlos Valadares e outros. Impetrado: Mesa Diretora do Senado Federal. Relator: Min. Maurício Corrêa. 19 de dezembro de 1996. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85763. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 22.503/DF.** Mandado de Segurança impetrado contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, relativo à tramitação de Emenda Constitucional. Alegação de violação de diversas normas do Regimento Interno e do art. 60, § 5º, da Constituição Federal. Preliminar: Impetração não conhecida quanto aos fundamentos regimentais, por se tratar de matéria interna corporis que só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não sujeita à apreciação do Poder Judiciário; conhecimento quanto ao fundamento constitucional. [...]. Impetrante: Jandira Feghali e outros. Impetrado: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator para o acórdão: Min. Maurício Corrêa, 8 de maio de 1996. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85766. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 24.831/DF.** Comissão Parlamentar de Inquérito – Direito de oposição – prerrogativa das minorias parlamentares – expressão do postulado democrático – direito impregnado de estrutura constitucional – instauração de inquérito parlamentar e composição da respectiva CPI – tema que extravasa os limites "interna corporis" das Casas Legislativas – viabilidade do controle jurisdicional – impossibilidade de a maioria parlamentar frustrar, no âmbito do Congresso Nacional, o exercício, pelas minorias legislativas, do Direito Constitucional à investigação parlamentar (CF, art. 58, § 3º) [...]. Impetrante: Pedro Jorge Simon e outro (a/s). Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello, 22 de junho de 2005. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86189. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança n. 33.521/DF.** Inquérito – Comissão Parlamentar – instauração. É atribuição do Presidente da Câmara aferir o preenchimento dos requisitos atinentes à instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito. Impetrante: Ricardo José Magalhães Barros. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Marco Aurélio, 15 de maio de 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343546771&ext=.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional.** 16. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624818. Acesso em: 15 jan. 2024.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417. Acesso em 29 jul. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 39. ed. Barueri: Atlas, 2023. Disponível em https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944. Acesso em: 29 jul. 2024.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Processo SEI nº 055.00006/2023-37 (Requerimento nº 107/2023).** Porto Alegre, RS: Câmara Municipal

de Porto Alegre, 2023. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/138997. Acesso em: 28 jul. 2024.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Processo SEI nº 118.00435/2023-22 (Requerimento nº 106/2023).** Porto Alegre, RS: Câmara Municipal de Porto Alegre, 2023. Disponível em: https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/138996. Acesso em: 28 jul. 2024.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Resolução nº 1.178, de 1992. Aprova o Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Alegre.** Porto Alegre, RS: Câmara Municipal de Porto Alegre [2023]. Disponível em: https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/regimento/. Acesso em 15 jan. 2024.

PORTO ALEGRE. Câmara Municipal. **Reuniões Conjuntas CPIs SMED (playlist).** Porto Alegre. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=PLKexzdfy3Em4nWa_ijiwvMZwipBMBXbC1. Acesso em 28 jul. 2024.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 22. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621248. Acesso em 29 jul. 2024.

Recebido em 29/4/2024
Aprovado em 1º/7/2024