

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA
40.799 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**
IMPTE.(S) : **CARLOS ALBERTO DIAS VIANA**
IMPTE.(S) : **ALFREDO GASPAR DE MENDONCA NETO**
IMPTE.(S) : **MARCEL VAN HATTEM**
ADV.(A/S) : **RODOLFO GIL MOURA REBOUÇAS**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
IMPDO.(A/S) : **MESA DIRETORA DO CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

VOTO DIVERGENTE

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (Vogal):

Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por parlamentares federais em face de alegada omissão da Mesa Diretora e do Presidente do Congresso Nacional, consistente no não recebimento e na não leitura do requerimento de prorrogação da denominada “CPMI do INSS”.

O Ministro Relator, André Mendonça, deferiu a medida cautelar para determinar que as autoridades apontadas como coatoras recebam e promovam a leitura do requerimento de prorrogação da CPMI do INSS no prazo de 48 horas, assegurando a extensão de seus trabalhos pelo período que a minoria de um terço dos parlamentares entender necessário, observado o limite da legislatura. Estabeleceu, ainda, que, em caso de inércia, o silêncio será interpretado como recebimento e leitura tácita do requerimento, autorizando automaticamente a Presidência da CPMI a prorrogar seu funcionamento, com fundamento no poder geral de cautela, a fim de garantir a continuidade das investigações.

Peço vênias ao Ministro Relator para divergir.

A controvérsia diz respeito à possibilidade de prorrogação automática de Comissão Parlamentar de Inquérito, com base em requerimento subscrito por um terço dos parlamentares.

O art. 58, § 3º, da Constituição prevê que as CPIs são instituídas para a apuração de **fato determinado** e por **prazo certo**:

“§ 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.”

As duas exigências constitucionais — fato determinado e prazo certo — são cláusulas limitadoras do exercício de uma função atípica do Poder Legislativo que, ao desempenhar atividade investigativa com poderes próprios de autoridades judiciais, deve atuar sob balizas estritas, justamente para prevenir abusos.

A cláusula limitadora de prazo (“*prazo certo*”) é uma **garantia constitucional de limitação temporal da atividade investigativa parlamentar**. O constituinte buscou impedir que uma função atípica do Legislativo se prolongue indefinidamente, a fim de preservar o equilíbrio entre os Poderes (art. 2º, CF). Admitir prorrogações sucessivas ou automáticas **esvaziaria o sentido normativo da expressão “prazo certo”**, convertendo-a, na prática, em **cláusula de prazo indeterminado**, dependente apenas de renovações sucessivas. Tal interpretação é incompatível com a natureza **atípica** e **temporária** das comissões

parlamentares de inquérito.

A exigência constitucional do “*prazo certo*” revela-se ainda mais relevante quando se observa a aprovação de **1.002** (mil e duas) medidas de quebras de sigilo (entre RIFs e quebras de sigilo bancário e fiscal). Dessas, **996** (novecentas e noventa e seis) já possuem documentação entregue à CPMI, de acordo com o sítio que apresenta a transparência ativa das atividades da CPMI do INSS.¹

A magnitude dessas providências demonstra que foi acertada a opção do constituinte ao estabelecer cláusulas limitadoras às CPIs, justamente para conter a expansão de restrições a direitos fundamentais de forma desmedida ou sem limites temporais claros.

Friso que, no âmbito judicial, a prorrogação do inquérito policial não ocorre de forma automática. A prorrogação é **ato formal** que depende de **decisão fundamentada da autoridade competente**. Nesse sentido é o que dispõe o Código de Processo Penal:

“Art. 10. O inquérito deverá terminar no prazo de 10 dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante, ou estiver preso preventivamente, contado o prazo, nesta hipótese, a partir do dia em que se executar a ordem de prisão, ou no prazo de 30 dias, quando estiver solto, mediante fiança ou sem ela.

§ 1º A autoridade fará minucioso relatório do que tiver sido apurado e enviará os autos ao juiz competente.

§ 2º No relatório poderá a autoridade indicar testemunhas que não tiverem sido inquiridas, mencionando o lugar onde possam ser encontradas.

¹ https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2794/requerimentos-cpi?texto=&situacao=apreciados&tipo=TRANSFERENCIA_DE_SIGILO&p=106

§ 3o Quando o fato for de difícil elucidação, e o indiciado estiver solto, a autoridade poderá requerer ao juiz a devolução dos autos, para ulteriores diligências, que serão realizadas no prazo marcado pelo juiz.”

Se até mesmo no âmbito do Poder Judiciário, a quem incumbe a condução de investigações sob controle jurisdicional, a prorrogação de medidas investigativas depende de **decisão fundamentada da autoridade competente**, com maior razão não se pode admitir que uma **comissão parlamentar**, no exercício de função **atípica e com poderes equiparados aos judiciais**, se prorrogue **automaticamente**.

Reconhecer a possibilidade de prorrogação automática das CPIs significaria admitir que o Parlamento, no exercício **atípico** da função investigativa, disponha de um poder mais amplo do que o próprio Poder Judiciário quando atua no exercício de sua função **típica**.

A cláusula do “prazo certo”, nesse contexto, atua como garantia contra a extensão indefinida de investigações parlamentares e contra a normalização de restrições a direitos fundamentais sem o indispensável crivo deliberativo e político do Parlamento.

Ademais, **a Constituição nada diz a respeito da prorrogação de CPIs**. A prorrogação é instituto criado por força de **norma regimental** das Casas Legislativas, com a finalidade de disciplinar a **dinâmica interna** dos trabalhos e permitir, em determinadas condições, a continuidade de comissões já instituídas.

Se a prorrogação é fruto do regimento, a controvérsia a seu respeito situa-se no plano ***interna corporis***. Incide, portanto, a orientação firmada no Tema 1.120 da repercussão geral, segundo a qual, em respeito ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição), é vedado ao

Poder Judiciário exercer controle jurisdicional sobre a interpretação e o alcance de normas meramente regimentais, **quando ausente violação direta ao texto constitucional:**

“Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é **defeso** ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*.”

Em acréscimo, no julgamento da ADI 3.619, o Supremo Tribunal Federal definiu os **limites** do direito da minoria parlamentar no âmbito das CPIs. Transcrevo o voto vencedor do Eminentíssimo Ministro Eros Grau proferido naquele julgamento:

“A Constituição do Brasil assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados e a um terço dos membros do Senado Federal a criação da comissão parlamentar de inquérito, **deixando porém ao próprio parlamento o seu destino**. Em outros termos, a Constituição não assegura que as CPIs criadas nos termos do § 3º do seu artigo 58 funcionem segundo os exclusivos desígnios de um terço dos membros da Câmara ou do Senado. Mas garante a um terço dos membros da Câmara dos Deputados, ou do Senado --- não simplesmente às minorias --- **o direito à criação de comissões parlamentares de inquérito, o que supõe a sua instalação. O seu funcionamento é afetado unicamente pelos efeitos do debate parlamentar, no embate entre as forças políticas que atuam nos parlamentos.**”

Nos termos do voto do Eminentíssimo Ministro, a Constituição assegura à minoria (um terço dos parlamentares) o direito de instituir a CPI, **mas**

deixa ao próprio Parlamento o destino da comissão, não conferindo a essa mesma minoria o controle sobre o seu funcionamento. Este, por sua vez, submete-se à dinâmica deliberativa do Parlamento, no âmbito do debate político e das regras regimentais.

Essa distinção é decisiva para a solução do presente caso. Se o direito constitucional da minoria se realiza com a criação da CPI e o destino da comissão fica a cargo do próprio Parlamento, não é possível extrair daí um suposto direito à prorrogação automática de seu funcionamento. A continuidade dos trabalhos insere-se no plano da organização interna do Legislativo, dependente de deliberação política, conforme decidido na ADI 3.619. Não há, portanto, direito da minoria parlamentar à prorrogação da CPMI.

Ademais, não há lacuna normativa que justifique a aplicação subsidiária do art. 152 do Regimento Interno do Senado Federal, segundo o qual *“O prazo da comissão parlamentar de inquérito poderá ser prorrogado, automaticamente, a requerimento de um terço dos membros do Senado (...)”*.

O art. 151 do **Regimento Comum do Congresso Nacional** delimita o alcance da aplicação subsidiária de outros regimentos. Nos termos do dispositivo, a utilização do Regimento do Senado e, sucessivamente, do Regimento da Câmara dos Deputados, somente é admitida nos casos de omissão normativa:

“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.”

Assim, inexistindo omissão, não se autoriza a aplicação subsidiária de outros regimentos. No presente caso, porém, a matéria está expressamente disciplinada na Lei nº 1.579/1952 e no Regimento Comum

do Congresso Nacional.

A Lei nº 1.579/1952, em seu art. 5º, § 2º, disciplina **expressamente** a matéria ao prever que a CPI somente se prorroga mediante **deliberação** da respectiva Casa legislativa:

“§ 2º - A incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, **salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.**”

No mesmo sentido, o Regimento Comum do Congresso Nacional, ao tratar da CPMI (art. 21), **não prevê prorrogação automática**, mas apenas a instituição automática da CPMI:

“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.”

O Regimento Comum do Congresso Nacional também não é omissivo quanto ao término dos trabalhos da CPMI em caso de esgotamento de prazo sem prorrogação. Há norma regimental **expressa** sobre a questão:

“Art. 20. Esgotado o prazo destinado aos trabalhos da Comissão, sem a apresentação do parecer, este deverá ser proferido oralmente, em plenário, por ocasião da discussão da matéria.”

Friso que o art. 20 do Regimento Comum incide **independentemente da existência ou não de requerimento de**

prorrogação, pois tem como pressuposto objetivo apenas o esgotamento do prazo fixado. O dispositivo estabelece, de forma geral, o efeito jurídico decorrente do término do prazo da comissão, aplicável em qualquer cenário, haja requerimento **pendente, indeferido** ou **sequer formulado**.

Nessa linha, não havendo prorrogação nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei nº 1.579/1952, isto é, ausente **deliberação expressa** da respectiva Casa legislativa, incide o art. 20 do Regimento Comum do Congresso Nacional, que disciplina o encerramento dos trabalhos pelo esgotamento do prazo.

Diante da clareza da disciplina legal e regimental, não há lacuna normativa a ser suprida. Por essa razão, nos termos do art. 151 do Regimento Comum do Congresso Nacional, é incabível a aplicação subsidiária de outros regimentos, já que tal integração somente se admite em caso de omissão, o que não ocorre na espécie.

Em resumo:

(I) a atividade investigativa exercida pelas CPIs, com poderes semelhantes aos de autoridades judiciais, é função atípica do Poder Legislativo, e, por isso, o constituinte previu a cláusula limitadora de duração ("*prazo certo*"), que não pode ser esvaziada por interpretações que admitam prorrogações sucessivas ou automáticas a ponto de convertê-la, na prática, em cláusula de prazo indeterminado;

(II) admitir a prorrogação automática das CPIs implicaria conferir ao Parlamento, no exercício atípico da função investigativa, poderes mais amplos do que aqueles atribuídos ao próprio Poder Judiciário quando atua em sua função típica, o que distorce a lógica da equiparação prevista no art. 58, § 3º, da Constituição. No âmbito judicial, a continuidade de investigações depende de controle formal e decisão fundamentada da autoridade competente (art. 10, § 3º, CPP), não se admitindo prorrogação automática. Por conseguinte, não é constitucionalmente possível

reconhecer às CPIs liberdade maior do que aquela conferida ao paradigma de Poder que lhes serve de referência;

(III) a Constituição nada prevê sobre prorrogação de CPI, sendo possibilidade de prorrogação uma solução criada pelo Regimento Comum do Congresso Nacional e, nos termos da tese firmada no Tema 1.120 da repercussão geral, não cabe ao Poder Judiciário intervir na interpretação e aplicação de normas *interna corporis*, **quando não há violação ao texto constitucional**. Não há ofensa à Constituição em relação a instituto que ela própria não disciplinou;

(IV) não há omissão normativa a justificar integração por analogia, pois o ordenamento jurídico disciplina expressamente a matéria: a Lei nº 1.579/1952 condiciona a prorrogação à deliberação da respectiva Casa legislativa e o Regimento Comum do Congresso Nacional prevê, de forma clara, que, esgotado o prazo, encerram-se os trabalhos da comissão, com a apresentação do parecer, ainda que oralmente. Assim, inexistindo deliberação formal de prorrogação, aplica-se a regra de término da CPI (art. 20 do Regimento Comum do Congresso Nacional);

(V) conforme decidido por esta Corte na ADI 3.619, a Constituição assegurou à minoria parlamentar apenas o direito à criação da CPI, cabendo ao próprio Parlamento definir o seu destino e regular o seu funcionamento, de modo que não há direito subjetivo constitucional da minoria parlamentar à prorrogação da CPML.

Ante o exposto, peço vênias ao Eminentíssimo Ministro Relator para divergir e **voto no sentido de não referendar a medida cautelar deferida**.

Publique-se.

Brasília, 25 de março de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente