

ANOTAÇÕES PARA VOTO ORAL

MS 37.760

(INSTALAÇÃO DE CPI)

RELATÓRIO

1. Trata-se de mandado de segurança impetrado por Senadores da República com o propósito de ver instalada Comissão Parlamentar de Inquérito. Afirmam que o requerimento nesse sentido tem a assinatura de mais de 1/3 dos membros do Senado Federal, tem a indicação de fato determinado e define o prazo certo de sua duração.

2. Segundo os impetrantes, esses são os únicos requisitos exigidos pela Constituição e que a instalação ou não da CPI é um direito das minorias parlamentares, não podendo ser obstaculizado pela vontade discricionária do Presidente do Senado Federal.

3. Em suas informações, o presidente do Senado Federal faz algumas alegações formais e, quanto ao mérito, afirma que não considera ser este “o momento adequado para instalar investigação parlamentar” e que o funcionamento de uma CPI poderá ter o efeito “de eventualmente gerar desconfiança da população em face das autoridades públicas”.

4. Aduz, ainda, não ter segurança para realizar os procedimentos, seja de forma virtual ou presencial. Conclui, por fim, tratar-se de decisão que, “dadas as circunstâncias concretas, têm caráter *interna corporis*”, dentro do seu poder de agenda e que, por essa razão, “deve ser estritamente reservada ao juízo político do Presidente do Senado Federal”.

3. Em 8 de abril passado, acolhi o pedido de liminar, determinando a instalação da CPI e submeti o tema, prontamente, ao Plenário Virtual.

4. Houve diversos pedidos de *amici curiae*. Deferi a apresentação de razões escritas, mas não as sustentações orais.

5. A pedido do Presidente, Ministro Luiz Fux, trago a matéria ao Plenário Físico.

É o relatório.

VOTO

II. NOTA PRÉVIA

1. Recebi as informações do Senado na última 3^a feira, dia 6 de abril. Já vinha analisando a questão e na 4^a feira, dia 7 de abril, elaborei a decisão concessiva da medida liminar, acolhendo os fundamentos da impetração. Embora medida liminar em mandado de segurança não dependa de ratificação, é pública e notória a minha posição de que toda questão institucionalmente relevante deve ser decidida colegiadamente. Por isso, aguardei até a 5^a feira, dia 8 de abril passado, para liberar a liminar e trazê-la em mesa, para deliberação do Plenário.

2. Isso não foi possível devido ao prolongamento do julgamento sobre cultos religiosos. Diante da impossibilidade do julgamento em mesa, consultei a Secretaria-Geral da presidência sobre a possibilidade de se abrir um plenário virtual imediato, com prazo de 48 horas para a manifestação dos demais Ministros. A informação foi de que isso seria tecnicamente inviável. Comuniquei-me, então, com o Presidente, Ministro Luiz Fux, indagando se poderíamos abrir a sessão da 4^a seguinte, dia 14 de abril (hoje), com a submissão desse caso em mesa. Sua Excelência ponderou que já teríamos um caso complexo nesta sessão e gentilmente, como lhe é próprio, me pediu que não trouxesse a liminar em mesa.

3. A situação, então, ficou sendo a seguinte: o julgamento dos HCs afetados pelo Ministro Luiz Edson Fachin ao Plenário, com início de julgamento hoje, tomariam as sessões de 4^a e 5^a. A 4^a feria seguinte seria feriado e, portanto, não teria sessão. Desse modo, eu teria que ficar com a liminar na gaveta por 15 dias. Por isso optei por colocá-la em Plenário Virtual. De lá a retirei para discussão hoje.

II. A HIPÓTESE

1. Como já relatado, trata-se mandado de segurança impetrado por Senadores da República com o objetivo de que seja determinada a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para “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”.

III. QUESTÕES PRELIMINARES

1. Não há dúvida jurídica acerca da legitimidade ativa dos impetrantes, nem tampouco do cabimento de mandado de segurança na hipótese. A jurisprudência do Supremo quanto a ambos os pontos é pacífica: parlamentar que tenha subscrito o requerimento de CPI pode postular sua instalação e o mandado de segurança é a via própria para fazê-lo.

2. A alegação do Senado Federal de que não há prova pré-constituída do requerimento de instalação da CPI não se sustenta. Além de se tratar de fato notório, reconhecido publicamente pela própria autoridade impetrada, os impetrantes trouxeram aos autos cópia do requerimento.

3. O controle judicial de atos parlamentares, quando se trate de proteger direitos e garantias de índole constitucional, está previsto na própria Constituição. Nas democracias, a Constituição institucionaliza e limita o exercício do poder político. Na maior parte delas, é a suprema corte ou o tribunal constitucional que interpretam esses limites.

4. Diversos países do mundo vivem hoje uma onda referida como *recessão democrática*. Exemplos conhecidos são Hungria, Polônia, Turquia, Rússia e Venezuela, para citar apenas alguns. Todos eles assistiram processos de ataques e esvaziamento de seus tribunais constitucionais. Quando a cidadania daqueles países despertou, já era tarde. Reafirmar o papel das supremas cortes de proteger a democracia e os direitos fundamentais é imprescindível ato de resistência democrática.

5. Passo ao julgamento do mérito.

II. A PREVISÃO CONSTITUCIONAL NA MATÉRIA

1. A Constituição tem dispositivo explícito e inequívoco sobre comissões parlamentares de inquérito:

“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”.

III. OS FUNDAMENTOS DOS AUTORES

1. Os impetrantes alegam que, em 15.01.2021, foi apresentado requerimento de instalação de CPI, autenticado pelo sistema do Senado Federal sob o nº SF/21139.59425-24, por iniciativa do Senador Randolfe Rodrigues e subscrito por 30 (trinta) senadores.

2. Os *fatos* trazidos pelos autores da ação são os seguintes: decorridos quase 2 (dois) meses desde a apresentação do requerimento e cerca de 40 (quarenta) dias desde a eleição e posse do atual Presidente do Senado, não houve a adoção de nenhuma medida para instalação da CPI, nem mesmo a leitura do requerimento em Plenário. Informa que a autoridade apontada como coatora vem manifestando publicamente resistência pessoal à instalação da comissão.

3. Apresentam, em favor do seu pedido, os seguintes argumentos *jurídicos*: (i) os elementos necessários à criação e efetiva instalação das comissões parlamentares de inquérito são, exclusivamente, aqueles previstos no art. 58, § 3º, da Constituição, cuja presença gera direito subjetivo à instauração do inquérito; e (ii) a criação de comissão parlamentar de inquérito é direito constitucional das minorias parlamentares, que não pode ser obstado por omissão da Presidência do Senado Federal.

IV. A DOUTRINA NACIONAL

1. Os doutrinadores do direito constitucional têm posição unânime no sentido da pretensão dos autores desta ação, podendo ser citados expressamente: Nelson de Souza Sampaio, José Alfredo de Oliveira Baracho, André Ramos Tavares e, entre os que têm assento nessa Corte, Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes. Transcrevo passagem do Ministro Gilmar Mendes a respeito:

“Segundo se depreende do texto constitucional e é confirmado nos Regimentos Internos, a instalação da CPI, desde que requerida preenchendo os requisitos constitucionais, é **automática**, o que significa dizer que não pode ser obstaculizada pelos órgãos diretivos das respectivas Casas, sob NENHUM pretexto. O simples preenchimento dos requisitos constitucionais, considerados como garantia das minorias, determina sua instalação...”.

2. Sob NENHUM pretexto. O pronome indefinido “nenhum” é a aglutinação de *nem* e *um* e tem sentido próprio e unívoco: significa sem exceção. A conclusão de que basta a presença dos requisitos do art. 58, § 3º da Constituição para que exista o direito líquido e certo dos requerentes à instalação da CPI é pacífico na doutrina.

3. Não há nada de original, criativo ou inusitado na decisão liminar, à luz do consenso doutrinário existente.

V. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

1. O tema aqui debatido já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes. Todos no mesmo sentido. É consolidado o entendimento do Supremo Tribunal Federal de 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.

2. Significa dizer que a instalação de uma CPI não se submete a um juízo discricionário do presidente ou do plenário da casa legislativa. Não pode o órgão direutivo ou a maioria parlamentar se opor a tal requerimento por questões de conveniência e oportunidade políticas. Atendidas as exigências constitucionais, impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

3. Com base nesse fundamento, o STF já decidiu:

a) pela concessão da ordem em mandado de segurança para determinar ao Presidente do Senado Federal que, na omissão dos líderes partidários, promovesse ele próprio a designação dos membros de comissão parlamentar de inquérito (MS 24.831, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 22.06.2005);

b) para reconhecer a inconstitucionalidade de disposição de Constituição estadual que previa a submissão do requerimento de instalação de CPI à deliberação plenária (ADI 3.619, Rel. Min. Eros Grau, j. em 01.08.2006), da qual transcrevo a seguinte passagem:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 34, § 1º, E 170, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMISÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CRIAÇÃO. DELIBERAÇÃO DO PLÉNARIO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. REQUISITO QUE NÃO ENCONTRA RESPALDO NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 58, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. 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.

2. A garantia assegurada a um terço dos membros da Câmara ou do Senado estende-se aos membros das assembléias legislativas estaduais --- garantia das minorias. O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais.

3. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembléia Legislativa. Precedentes.

4. Não há razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da Assembléia Legislativa. Os requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo 58 da CB/88.

5. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais o trecho “só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e”, constante do § 1º do artigo 34, e o inciso I do artigo 170, ambos da Consolidação do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

4. O *leading case* nessa matéria é do Ministro Celso de Mello, cuja integridade, talento e altivez ainda pairam nesse Plenário. No MS 26.441, julgado em 25.04.2005, assentou S. Exa:

“A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. - O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa prerrogativa constitucional inconsequente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta no âmbito de cada uma das Casas do Congresso Nacional. - A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do **direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição** e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar, por período certo, sobre fato determinado. Precedentes: MS 24.847/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional. (...)"

5. O instrumento previsto no art. 58, § 3º, da Constituição assegura aos grupos minoritários do Parlamento a participação ativa na fiscalização e controle dos atos do Poder Público. Trata-se de garantia que decorre da cláusula do Estado Democrático de Direito e que viabiliza às minorias parlamentares o exercício da oposição democrática.

6. Tanto é assim que o quórum é de um terço dos membros da casa legislativa, e não de maioria. Por esse motivo, a sua efetividade não pode estar condicionada à vontade parlamentar predominante ou mesmo ao alvedrio dos órgãos diretivos das casas legislativas.

⇒ Não há dúvida, portanto, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da correção da decisão veiculada na liminar concedida.

VI. DEMOCRACIA, LEGITIMIDADE DOS TRIBUNAIS E PROTEÇÃO DAS MINORIAS

1. A justificação para essa linha de entendimento é que a democracia transcende a ideia de governo da maioria, incorporando outros valores relevantes, que incluem igualdade, liberdade e justiça. E, também, o respeito aos direitos das minorias. Em quase todo o mundo, o guardião dessas promessas¹ é a suprema corte ou o tribunal constitucional, por sua capacidade de ser um fórum de princípios² — isto é, de valores constitucionais, e não de política — e de razão pública — isto é, de argumentos que possam ser aceitos por todos os envolvidos no debate³.

2. Cumpre registrar que esse papel contramajoritário do Supremo Tribunal Federal deve ser exercido com parcimônia. Na vida, ninguém deve presumir demais de si mesmo. E, de fato, nas situações em que não estejam em jogo direitos fundamentais e os pressupostos da democracia, a Corte deve ser deferente para com a atuação dos

¹ A expressão consta do título do livro de Antoine Garapon, *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*, 1999.

² Ronald Dworkin, The forum of principle, *New York University Law Review*, New York, v. 56, n. 469, 1981.

³ John Rawls, *Political liberalism*, 2005.

Poderes Legislativo e Executivo. Decisões políticas devem ser tomadas por quem tem voto.

3. Todavia, neste mandado de segurança, o que se discute é o direito das minorias parlamentares de fiscalizarem ações ou omissões do Governo Federal no enfrentamento da maior pandemia dos últimos cem anos, que já vitimou mais de 300 (trezentas) mil pessoas apenas no Brasil. Aqui estão em jogo direitos políticos dos parlamentares e outros direitos constitucionais de maior relevância, como são o direito à vida e à saúde.

VI. AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

1. Comissões Parlamentares de Inquérito não têm apenas o papel de investigar, no sentido de apurar coisas erradas. Ela tem, também, o papel de fazer diagnósticos dos problemas e apontar soluções. Aliás, nesse momento brasileiro, esse papel construtivo e propositivo é o mais necessário.

2. CPIs fazem parte do cenário democrático brasileiro desde o início da vigência da Constituição de 1988. No governo do Presidente Collor, foram instaladas 29 CPIs. No governo do Presidente Itamar Franco, houve a célebre CPI dos Anões do Orçamento. No governo do Presidente FHC, foram instaladas 19 CPIs. No governo Lula, foram instaladas, também, 19 CPIs.

3. E, como registrado, algumas delas foram instaladas por decisão judicial.
⇒ Não há absolutamente nada de anormal acontecendo aqui.

VII. CONCLUSÃO

Em suma:

1. Comissões Parlamentares de Inquérito são instrumentos de atuação das minorias parlamentares.

2. Nem o Plenário nem os órgãos dirigentes das casas legislativas têm o poder de impedir a instalação das CPIs, justamente porque elas não podem depender da vontade das maiorias políticas.

3. São três os requisitos para que se configure o direito líquido e certo das minorias parlamentares à instalação de uma CPI: a) requerimento de 1/3 dos membros

da casa legislativa; b) indicação de um fato determinado a ser apurado; e c) prazo certo de funcionamento.

4. Doutrina e jurisprudência são pacíficas quanto a isso.

5. Todos esses requisitos estão presentes aqui. Não havia alternativa para o Supremo Tribunal Federal se não deferir o pedido, porque isso é o que determina a Constituição.

1. Diante do exposto, voto pela ratificação da decisão que **deferiu** o pedido liminar para determinar ao Presidente do Senado Federal a adoção das providências necessárias à criação e instalação de comissão parlamentar de inquérito, na forma do Requerimento SF/21139.59425-24.

2. O procedimento a ser seguido pela CPI deverá ser definido pelo próprio Senado Federal, de acordo com as regras que vem adotando para funcionamento dos trabalhos durante a pandemia.

3. Deixo claro, no entanto, que: não cabe ao Senado definir SE vai instalar a CPI ou QUANDO vai funcionar, mas sim COMO irá proceder. Por exemplo, se por videoconferência, de modo presencial, semipresencial ou fazendo uma combinação de todas essas possibilidades.

⇒ Antes de encerrar, gostaria de cumprimentar o Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, que apesar de não ter visto prevalecer a sua posição, cumpriu, como era o caso de fazer, a decisão. Porém, o fez com elegância, correção e civilidade. São virtudes que, nesses tempos da vida brasileira, não devem passar despercebidas.

É como voto.

