

25/04/2007

TRIBUNAL PLENO

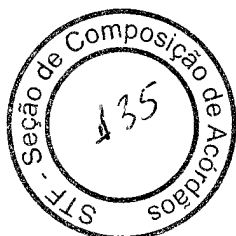
MANDADO DE SEGURANÇA 26.441 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. CELSO DE MELLO
IMPTE. (S)	: ANTÔNIO CARLOS PANNUNZIO E OUTRO (A/S)
ADV. (A/S)	: AFONSO ASSIS RIBEIRO E OUTRO (A/S)
IMPTE. (S)	: FERNANDO CORUJA
ADV. (A/S)	: JOSÉ VIGILATO DA CUNHA NETO
IMPTE. (S)	: ONYX LORENZONI
ADV. (A/S)	: THIAGO FERNANDES BOVERIO E OUTRO (A/S)
IMPDO. (A/S)	: MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
IMPDO. (A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
LIT.PAS. (A/S)	: LUIZ SÉRGIO NÓBREGA DE OLIVEIRA
ADV. (A/S)	: ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTRO

E M E N T A: **MANDADO DE SEGURANÇA - QUESTÕES PRELIMINARES REJEITADAS - PRETENDIDA INCOGNOSCIBILIDADE DA AÇÃO MANDAMENTAL, PORQUE DE NATUREZA "INTERNA CORPORIS" O ATO IMPUGNADO - POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS DE CARÁTER POLÍTICO, SEMPRE QUE SUSCITADA QUESTÃO DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL - O MANDADO DE SEGURANÇA COMO PROCESSO DOCUMENTAL E A NOÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA LIQUIDEZ DOS FATOS SUBJACENTES À PRETENSÃO MANDAMENTAL - COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DE QUALQUER DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO.**

O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER.

- **Existe**, no sistema político-jurídico brasileiro, **um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares**, cujas prerrogativas - **notadamente** aquelas **pertinentes** ao direito de investigar - **devem ser preservadas** pelo Poder Judiciário, **a quem**



MS 26.441 / DF

incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.

- 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.

REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PERTINENTES À CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CF, ART. 58, § 3º): CLÁUSULA QUE AMPARA DIREITO DE CONTEÚDO EMINENTEMENTE CONTRA-MAJORITÁRIO.

- A instauração de inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Lei Fundamental da República: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto da apuração legislativa e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. Precedentes do Supremo Tribunal Federal: MS 24.831/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g..

MS 26.441 / DF

- O requisito constitucional concernente à observância de 1/3 (um terço), no mínimo, para criação de determinada CPI (CF, art. 58, § 3º), refere-se à subscrição do requerimento de instauração da investigação parlamentar, que traduz exigência a ser aferida no momento em que protocolado o pedido junto à Mesa da Casa legislativa, tanto que, "depois de sua apresentação à Mesa", consoante prescreve o próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 102, § 4º), não mais se revelará possível a retirada de qualquer assinatura.

- Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não se revestindo de legitimação constitucional o ato que busca submeter, ao Plenário da Casa legislativa, quer por intermédio de formulação de Questão de Ordem, quer mediante interposição de recurso ou utilização de qualquer outro meio regimental, a criação de qualquer comissão parlamentar de inquérito.

- A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional, que não dispõe de qualquer parcela de poder para deslocar, para o Plenário das Casas legislativas, a decisão final sobre a efetiva criação de determinada CPI, sob pena de frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalizar e de investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

- A rejeição de ato de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva votação majoritária, proferida em sede de recurso interposto por Líder de partido político que compõe a maioria congressual, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria Constituição da República outorga às minorias que atuam nas Casas do Congresso Nacional.

MS 26.441 / DF

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Plenária**, sob a Presidência da Ministra Ellen Gracie, **na conformidade** da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, **por unanimidade** de votos, **em rejeitar** as preliminares e, no mérito, sem divergência, **em conceder** o mandado de segurança, **nos termos** do voto do Relator. **Votou** a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, na preliminar de prejudicialidade, os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes e Eros Grau e, na preliminar suscitada pelo litisconsorte passivo, apenas o Senhor Ministro Marco Aurélio. **Falaram**, pelos impetrantes, o Dr. Carlos Bastide Horbach e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, Procurador-Geral da República.

Brasília, 25 de abril de 2007.



CELSO DE MELLO - RELATOR



25/04/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
IMPETRANTE(S) : ANTÔNIO CARLOS PANNUNZIO E OUTRO(A/S)
ADVOGADO(A/S) : AFONSO ASSIS RIBEIRO E OUTRO(A/S)
IMPETRANTE(S) : FERNANDO CORUJA
ADVOGADO(A/S) : JOSÉ VIGILATO DA CUNHA NETO
IMPETRANTE(S) : ONYX LORENZONI
ADVOGADO(A/S) : THIAGO FERNANDES BOVERIO E OUTRO(A/S)
IMPETRADO(A/S) : MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
LITISCONSORTE(S) : LUIZ SÉRGIO NÓBREGA DE OLIVEIRA
PASSIVO(A/S)
ADVOGADO(A/S) : ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTRO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Trata-se de mandado de segurança **impetrado**, em 12/03/2007, **contra** a Presidência da Câmara dos Deputados (fls. 02), **pelo fato de esta haver admitido** o processamento de recurso **interposto** pelo Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores **contra** decisão denegatória de questão de ordem que referido líder partidário **havia suscitado** em face "**do deferimento, pela Mesa, de requerimento de instalação** de Comissão Parlamentar de Inquérito **destinada a investigar** as causas, conseqüências e responsáveis **pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, desencadeada após** o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, **envolvendo** um Boeing 737-800, da Gol (vôo 1907), e um jato Legacy, da American ExcelAire, **com mais de uma centena de vítimas (...)"** (fls. 13v. - grifei).



MS 26.441 / DF

Os ora impetrantes, **todos** Deputados Federais, sustentam que o processamento - **que reputam incabível** - de mencionado recurso (**Recurso** nº 14/2007 - fls. 17), interposto contra o indeferimento, pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, da questão de ordem (**Questão de Ordem** nº 31/2007 - fls. 13v.) suscitada pelo Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores (PT), terá, como consequência imediata e previsível, a própria extinção da investigação parlamentar objeto do Requerimento de instituição de CPI (**RCP**) nº 01/2007 (fls. 17v./19), considerada a preponderância do grupo majoritário no Plenário dessa Casa legislativa, fato esse que efetivamente veio a ocorrer na Sessão de 21/03/2007, quando - **segundo esclarece** o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados **em suas informações** (fls. 162/163) - "**o Plenário da Câmara dos Deputados (...) aprovou o Recurso, por 308 votos favoráveis, contra 141 desfavoráveis, (...) dando razão ao autor da Questão de Ordem**" (grifei).

Os autores do mencionado Requerimento nº 01/2007, **entre os quais figuram** os ora impetrantes, **invocando** o art. 58, § 3º, da Constituição da República, **solicitaram** "a instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar as causas, consequências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro,

MS 26.441 / DF

chamada de 'apagão aéreo', desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006 envolvendo um Boeing 737-800, da Gol (Vôo 1907), e um jato Legacy, da American ExcelAire, com mais de uma centena de vítimas" (fls. 17v.).

A E. Presidência da Câmara dos Deputados, declarando preenchidos os requisitos necessários à instauração do pretendido inquérito parlamentar, reconheceu formalmente criada a mencionada CPI, mediante Ato que possui o seguinte conteúdo (fls. 25v.):

"Ato da Presidência.

Satisfeitos os requisitos do art. 35, 'caput', e § 1º do Regimento Interno, para o requerimento de instituição de CPI nº 1, de 2007, do Sr. Vanderlei Macris e outros, esta Presidência dá conhecimento ao Plenário da criação da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as causas, consequências e responsáveis pela crise do Sistema de Tráfego Aéreo Brasileiro, desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol, vôo 1907, e um jato Legacy, da American ExcelAire, com mais de uma centena de vítimas.

A Comissão será composta de 23 membros titulares e de igual número de suplentes, mais um titular e um suplente, atendendo ao rodízio entre as bancadas não contempladas, designados de acordo com os §§ 1º e 2º do art. 33 do Regimento Interno. (...)." (grifei)

O Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores, no entanto, por entender não satisfeitas as exigências concernentes ao fato determinado, à indicação do número de membros da referida Comissão



MS 26.441 / DF

(composição numérica) e à estipulação de prazo certo (temporariedade), discordou do Requerimento subscrito pela minoria (RCP nº 01/2007) - e do Ato da Presidência que o acolheu -, suscitando, em consequência, a já mencionada questão de ordem, que foi indeferida pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, em decisão na qual Sua Excelência reconheceu presentes, uma vez mais, os requisitos constitucionais necessários à criação da CPI em causa (fls. 27/28).

A decisão da Presidência da Câmara dos Deputados que indeferiu essa questão de ordem sofreu a interposição de recurso por parte do Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores, ora litisconsorte passivo necessário, que conseguiu, do Plenário, nos termos do art. 95, § 9º, do Regimento Interno da Câmara Federal, fosse atribuída eficácia suspensiva à referida impugnação recursal, do que resultou a paralisação dos efeitos que ordinariamente emanariam do ato declaratório de criação da CPI em causa.

O Plenário da Câmara dos Deputados, na Sessão de 21/03/2007, veio a acolher, por 308 votos contra 141, o Recurso nº 14/2007, interposto pelo Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores, invalidando, em consequência, por efeito dessa deliberação majoritária (fls. 352), o Ato da Presidência que havia

MS 26.441 / DF

declarado a criação da CPI **objeto** do Requerimento nº 01/2007, **subscrito** pela minoria parlamentar.

O **Senhor Presidente** da Câmara dos Deputados, em suas informações, **e sob a alegação** de que "(...) o caso em tela, do requerimento para instalação da Comissão de Inquérito para investigar a situação do tráfego aéreo, guarda estreita correlação com o precedente havido em 1996, no Senado Federal, com a chamada CPI dos Bancos" (fls. 165), **sustenta a impossibilidade de se conhecer** do presente mandado de segurança, **por vislumbrar** a ocorrência, **neste** processo, de controvérsia **meramente** regimental, **à semelhança** do que se registrou **no precedente** por ele expressamente invocado.

A eminente autoridade apontada como coatora, **nessas mesmas informações** (fls. 158/169), **também justificou a legitimidade** do cabimento e processamento **do recurso** interposto pelo Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores (**Recurso** nº 14/2007), **ênfatizando**, a esse propósito, que procedeu corretamente **ao admitir** o recurso em causa, **pois**, segundo afirmou, "Não poderia (...), a Presidência, em hipótese alguma, deixar de receber o recurso e de colocar o pedido de efeito suspensivo em votação, sob pena de, aí sim, cometer ato ilegal, desrespeitando direito garantido ao parlamentar" (fls. 168).

MS 26.441 / DF

O **Senhor Presidente** da Câmara dos Deputados, ao **justificar** a validade jurídica do ato que ordenou o processamento do recurso em questão - e de cujo acolhimento resultou, por deliberação majoritária da Câmara Federal, a invalidação do ato declaratório de criação da CPI em questão -, **assim se manifestou** (fls. 166/169):

"Ao examinar o **Requerimento nº 1, de 2007, (...) esta Presidência** resolveu por acatá-lo, **embora** contivesse a mesma omissão de requisito regimental, no caso a definição do número de membros da Comissão.

.....
Apesar da omissão supracitada, esta Presidência **achou por bem**, em uma decisão interpretativa do Regimento Interno, **acatar o requerimento, suprimindo tal omissão**, conforme acima explicitado **na decisão** da questão de ordem do Deputado Luiz Sérgio, **e trazendo** conhecimento de tal decisão ao Plenário.

.....
Finalmente, embora tendo admitido a CPI, tanto que anunciei o Ato de criação, **permito-me discorrer sobre a tese, invocada na inicial, do direito de minoria.**

Ninguém nega que a criação desse tipo de comissão é um direito de minoria, **mas também é inegável**, conforme já mencionado anteriormente, **que tal direito não é absoluto e imune** a regras e formalidades. **Qualquer minoria** para exercer seus direitos - que serão, diga-se de passagem, sempre reconhecidos pela Presidência desta Casa - **deve, sim, submeter-se** a regras procedimentais, **desde** que, obviamente, tais normas **não colidam** com mandamentos constitucionais.

Vemos, nesse sentido, que mesmo remédios constitucionais, como o mandado de segurança e a ação popular por exemplo, **possuem** em sua regulamentação infraconstitucional requisitos, formalidades e até limitações temporais não previstas na Lei Maior, mas que já foram consideradas pelo Supremo Tribunal Federal como compatíveis com o exercício de tais garantias constitucionais.

MS 26.441 / DF

Daí porque ter acolhido a Questão de Ordem, para, no mérito, indeferi-la, e em seguida receber o Recurso, que, conforme já mencionado anteriormente, foi provido em Plenário pelo voto de 308 Deputados.

Assim, repito, o juízo de admissibilidade acerca da existência dos requisitos constitucionais e regimentais inerentes à espécie foi exercido pelo Plenário da Câmara dos Deputados, instância máxima desta Casa Legislativa.

Em face do exposto, entendo ter esta Presidência agido dentro dos mais estritos trâmites constitucionais e regimentais atinentes à matéria, seja quanto ao recebimento do requerimento de criação de CPI, seja quanto ao conhecimento da questão de ordem, do recurso a ele apresentado e de sua submissão ao Plenário.

Entendo, pois, Senhor Ministro, que os procedimentos adotados pela Câmara dos Deputados foram absolutamente corretos." (grifei)

Deferi o pedido de medida cautelar formulado pelos ora impetrantes (fls. 287/309) e, em consequência, determinei, cautelarmente, até o julgamento final do presente mandado de segurança, o desarquivamento do Requerimento nº 01/2007, de criação da CPI do tráfego aéreo, subscrito pela minoria parlamentar.

Em virtude dessa decisão (fls. 287/309), paralisaram-se, provisoriamente, os efeitos da deliberação plenária da Câmara dos Deputados proferida na Sessão Extraordinária de 21/03/2007, impedindo-se, desse modo, até final decisão do Supremo Tribunal Federal, que se tornassem irreversíveis as consequências resultantes

MS 26.441 / DF

da desconstituição do Ato da Presidência dessa Casa do Congresso Nacional que havia reconhecido a criação de mencionada CPI.

Determinei fosse citado, na condição de litisconsorte passivo necessário, o Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores, o Deputado Luiz Sérgio Nóbrega de Oliveira, **considerada** a relevantíssima circunstância de que foi ele quem se insurgiu, formalmente, contra o ato de criação, na Câmara dos Deputados, da CPI objeto do Requerimento nº 01/2007, seja suscitando questão de ordem, seja recorrendo, para o Plenário, da decisão que a indeferiu.

O litisconsorte passivo necessário - que interveio, espontaneamente, nestes autos (fls. 321/346) - **sustentou**, preliminarmente, **a impossibilidade** de se conhecer **deste "writ"** mandamental, **alegando**, para tanto, em síntese, **(a) perda do objeto** desta ação, tendo em vista que, **no julgamento** do recurso pelo Plenário da Câmara dos Deputados, a minoria parlamentar **não conseguiu ratificar** "o número mínimo de subscritores exigido pelo texto constitucional" (fls. 341), **eis que**, "(...) **das 211** (duzentos e onze) assinaturas iniciais apostas ao Requerimento nº 01/2007, **apenas 141** Deputados **mantiveram** sua convicção **e ratificaram**, no momento processual e regimental oportuno, ou seja, **na votação** em Plenário do Recurso nº 14/2007 em 21.03.07, **o entendimento** acerca do

MS 26.441 / DF

cumprimento dos requisitos constitucionais do citado Requerimento" (fls. 342); **(b) inexistência de liquidez** dos pressupostos fáticos em que se apóia a pretensão mandamental deduzida pelos impetrantes (fls. 342/345); **(c) impossibilidade constitucional** de o Supremo Tribunal Federal **apreciar** a controvérsia veiculada **nesta** causa, eis que, **nela, segundo enfatizado** pelo Senhor Líder do PT, **discutem-se** questões de caráter **preponderantemente** regimental, **impregnadas** de natureza "*interna corporis*" (fls. 342/345).

Quanto ao mérito do presente mandado de segurança, o Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores **manifestou-se** por sua denegação, **afirmando**, de um lado, **o pleno** "*cabimento do recurso*", **ao Plenário** da Câmara dos Deputados, **contra o indeferimento** de questão de ordem **por ele suscitada**, na qual impugnava o ato de criação da CPI, **por alegada** ausência dos requisitos que lhe são inerentes (fls. 324/328), **e sustentando**, de outro, a "*inadmissibilidade do Requerimento nº 01/2007*", **subscrito** pela minoria parlamentar, **em virtude** da suposta falta de indicação, **nele**, de fato determinado, cuja menção é necessária para legitimar qualquer investigação legislativa.

O litisconsorte passivo necessário **também alega** que a criação da CPI em questão, **por iniciativa** da minoria parlamentar, **não**

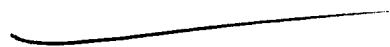
MS 26.441 / DF

observou, em sua instituição, **as exigências** pertinentes à temporariedade e à indicação do número de membros integrantes de mencionada Comissão Parlamentar de Inquérito (fls. 328/341).

O eminente Senhor Procurador-Geral da República, Dr. ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA, por sua vez, **ao se manifestar** nestes autos, **opinou pela concessão** do presente mandado de segurança (fls. 432/440), **fazendo-o** em parecer que está assim ementado (fls. 432):

"MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO DE CRIAÇÃO DE CPI DEFERIDO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. DECISÃO QUE NÃO COMPORTA IMPUGNAÇÃO PERANTE A PRÓPRIA CASA LEGISLATIVA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO, DE NATUREZA CONSTITUCIONAL, DA MINORIA PARLAMENTAR DE VER CRIADA E INSTALADA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO REGULARMENTE REQUERIDA. ILEGALIDADE DA DELIBERAÇÃO ADOTADA PELA MAIORIA NA APRECIÇÃO DE RECURSO EM QUESTÃO DE ORDEM QUE AFASTOU A EFICÁCIA DO ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. O RESTABELECIMENTO DA EFICÁCIA DA DECISÃO DO PRESIDENTE TORNA IMPERTINENTE O EXAME DA PRESENÇA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, VISTO QUE A VALIDADE DA REFERIDA DECISÃO NÃO ESTÁ INSERIDA NA 'RES IN IUDICIO DEDUCTA'. PARECER PELA CONCESSÃO DA SEGURANÇA." (grifei)

É o relatório.



MS 26.441 / DF

V O T O
(s/ questões prévias)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Como **anteriormente** mencionado no Relatório, o **presente** mandado de segurança **foi impetrado**, em 12/03/2007, contra a Presidência da Câmara dos Deputados (fls. 02), **pelo fato de esta haver admitido** o processamento de recurso que o Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores **interpôs** contra decisão **denegatória** de questão de ordem **por ele próprio suscitada** em face "**do deferimento, pela Mesa, de requerimento de instalação** de Comissão Parlamentar de Inquérito **destinada a investigar** as causas, consequências e responsáveis **pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro**, desencadeada **após** o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, **envolvendo** um Boeing 737-800, da Gol (vôo 1907,) e um jato Legacy, da American ExcelAire, **com mais de uma centena de vítimas** (...)" (fls. 13v. - grifei).

Os ora impetrantes - **depois de questionarem** a admissibilidade e o processamento do recurso em causa - **sustentam**, na presente sede mandamental, que o provimento, **pelo Plenário** da Câmara dos Deputados, de mencionado recurso **terá**, como consequência

MS 26.441 / DF

inevitável, **a extinção** da própria investigação parlamentar **objeto** do Requerimento de instituição de CPI (RCP) nº 01/2007 (fls. 17v./19), **fato esse que efetivamente veio a ocorrer**, como é notório, na Sessão de 21/03/2007, **quando - segundo esclareceu** o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados **em suas informações** (fls. 162/163) - **"o Plenário da Câmara dos Deputados (...) aprovou o Recurso, por 308 votos favoráveis, contra 141 desfavoráveis, (...) dando razão ao autor da Questão de Ordem" (grifei).**

O Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores, **ao se manifestar** na condição de litisconsorte passivo necessário (fls. 321/346), **formulou questões prévias**, cujo exame se impõe, desde logo, **eis que o eventual acolhimento** de qualquer delas poderá impedir **o pleno exercício**, por este Supremo Tribunal, de sua jurisdição constitucional, **inibindo-o**, em consequência, **de apreciar o próprio** fundo da controvérsia ora suscitada nesta sede processual.

Com efeito, **ao produzir** a sua contestação ao presente mandado de segurança, **o litisconsorte passivo necessário sustentou a impossibilidade** de se conhecer **deste "writ"** mandamental, **alegando**, em síntese, **(a) perda do objeto** desta ação, tendo em vista que, **no julgamento** do recurso pelo Plenário da Câmara dos Deputados, a minoria parlamentar **não conseguiu ratificar "o número**

MS 26.441 / DF

mínimo de subscritores exigido pelo texto constitucional" (fls. 341), **eis que**, "(...) **das 211** (duzentos e onze) assinaturas iniciais apostas ao Requerimento nº 01/2007, **apenas 141** Deputados mantiveram sua convicção e ratificaram, no momento processual e regimental oportuno, ou seja, na votação em Plenário do Recurso nº 14/2007 em 21.03.07, o entendimento acerca do cumprimento dos requisitos constitucionais do citado Requerimento" (fls. 342); **(b) inexistência de liquidez** dos pressupostos fáticos em que se apóia a pretensão mandamental deduzida pelos impetrantes (fls. 342/345); **e (c) impossibilidade constitucional** de o Supremo Tribunal Federal apreciar a controvérsia veiculada **nesta** causa, eis que, **nela, segundo enfatizado** pelo Senhor Líder do PT, discutem-se questões de caráter meramente regimental, **impregnadas** de natureza "interna corporis" (fls. 342/345).

Passo a apreciar, desse modo, **a primeira questão preliminar** suscitada pelo litisconsorte passivo necessário, **referente** à alegada ocorrência, na espécie, de situação configuradora de **prejudicialidade** deste mandado de segurança, **tendo em vista** o resultado do julgamento, que, **emanado do Plenário** da Câmara dos Deputados, **culminou por acolher** o recurso **interposto** pelo Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores (**Recurso nº 14/2007**).

MS 26.441 / DF

Ao justificar o pretendido reconhecimento da situação de prejudicialidade, o Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores **apoiou-se** nas seguintes razões (fls. 341/342):

"Cobra relevo destacar que o Requerimento nº 01/2007 e o próprio Mandado de Segurança ora em trâmite nesse Colendo Supremo Tribunal Federal, perderam seu objeto, diante da ausência de ratificação de seu conteúdo pelo número mínimo de 1/3 de parlamentares da Câmara dos Deputados.

Com efeito, após intensos e exaustivos debates junto à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania e também no Plenário da Câmara dos Deputados, o Recurso nº 14/2007 **foi acolhido** pela CCJC **e ratificado**, em 21.03.07, **por 308 Deputados** em Sessão Plenária, **ao passo** que, na mesma assentada, **apenas 141 Deputados ratificaram o Requerimento nº 01/2007**, que se contrapunha ao Recurso regimental, conforme demonstram os documentos em anexo.

Significa afirmar que, **não obstante** tenha o citado Requerimento **atingido**, inicialmente, o **número mínimo de subscritores** exigido pelo texto constitucional, **tal circunstância não restou ratificada** na votação ocorrida **no Plenário** da Câmara dos Deputados no dia 21.03.07, **o que demonstra**, de forma cristalina, a compreensão da maioria absoluta dos Parlamentares de que o ato formal de solicitação de criação da CPI, ou seja, o Requerimento nº 01/2007, não observava, como de fato não atende, aos requisitos constitucionais objetivos.

Nessa perspectiva, é de se concluir que o próprio Mandado de Segurança nº 26.441-1, cuja fundamentação decorre integralmente da então vigência e atendimento parcial dos requisitos constitucionais do Requerimento nº 01/2007, **perdeu seu objeto**, na medida em que subtraído, dessa realidade, além dos requisitos objetivos do fato determinado e da temporariedade, o cumprimento do requisito constitucional de subscrição do pedido por no mínimo 1/3 dos Deputados Federais.

MS 26.441 / DF

Em outras palavras, das 211 (duzentos e onze) assinaturas iniciais apostas ao Requerimento nº 01/2007, apenas 141 Deputados mantiveram sua convicção e ratificaram, no momento processual e regimental oportuno, ou seja, na votação em Plenário do Recurso nº 14/2007 em 21.03.07, o entendimento acerca do cumprimento dos requisitos constitucionais do citado Requerimento.

Tem-se bastante claro, dessa forma, que ocorreu o completo esvaziamento dos paradigmas legais que davam sustentação ao Requerimento nº 01/2007 e, nessa perspectiva, não há mais qualquer sustentabilidade constitucional ou regimental de sua regular tramitação, emergindo, por essa razão, a sua total prejudicialidade e, nessa quadra, a perda de seu objeto, o que desde já se requer." (grifei)

Entendo, tal como tive o ensejo de ressaltar na decisão concessiva da medida cautelar, que não se registra, na espécie, a alegada situação de prejudicialidade do presente "writ" mandamental, não obstante o respeitável pronunciamento emanado do E. Plenário da Câmara dos Deputados, que, ao dar provimento ao recurso (Recurso nº 14/2007) interposto pelo Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores, invalidou o ato da Presidência da Câmara dos Deputados que havia formalmente reconhecido a criação da CPI objeto do Requerimento nº 01/2007.

Cumpre assinalar, desde logo, que os impetrantes, ao ajuizarem esta ação mandamental, não se limitaram a questionar o processamento do Recurso nº 14/2007, nem a impugnar o encaminhamento

MS 26.441 / DF

desse pleito recursal à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Ao contrário, a impugnação mandamental em causa veiculou pretensão objetivamente mais abrangente, impregnada de amplo conteúdo material, pois nela se busca - considerada a extensão do pedido - a concessão do mandado de segurança, para que sejam determinados o "**funcionamento e a instalação** da Comissão Parlamentar de Inquérito requerida, anulando-se todos os atos praticados com a finalidade de postergar ou obstar a investigação parlamentar sobre 'as causas, conseqüências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, chamada de 'apagão aéreo', desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol (Vôo 1907), e um jato Legacy, da American ExcelAire, com mais de uma centena de vítimas'" (fls. 11 - grifei).

Vê-se, portanto, em face dos termos da própria petição inicial consubstanciadora do presente mandado de segurança (fls. 11), que a postulação deduzida pela parte impetrante visa a remover, desconstituindo-os, "todos os atos praticados com a finalidade de postergar ou obstar a investigação parlamentar" em referência, não importando que se trate de atos decisórios da Presidência da Câmara dos

MS 26.441 / DF

Deputados, **ou** de manifestações opinativas de sua Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, **ou**, ainda, de deliberações colegiadas proferidas pelo Plenário dessa Casa Legislativa.

Torna-se evidente, pois, **examinada** a questão **na perspectiva** do pleito expressamente **formulado** pelos ora impetrantes (fls. 11), **que a decisão** do Plenário da Câmara dos Deputados - **que importou** em extinção anômala e liminar do inquérito legislativo **pretendido** pela minoria - **constitui**, ela mesma, **na efetiva concreção** de seu alcance, **um daqueles atos promovidos pelos grupos majoritários** "com a finalidade de postergar ou obstar a investigação parlamentar" em causa **e cuja prática se busca impedir** com o presente mandado de segurança.

Tenho para mim, desse modo, **que o julgamento plenário**, pela Câmara dos Deputados, do Recurso nº 14/2007, **interposto** pelo Senhor Líder do PT, **longe de caracterizar** situação configuradora de prejudicialidade da presente impetração, **confere**, ao contrário, **mais ênfase** (e vigor) **à tese**, **sustentada** pelos impetrantes, de que a utilização desse recurso regimental **poderia frustrar** a investigação parlamentar, **fazendo preponderar**, na matéria, **não** a vontade da minoria (**como quer** a Constituição da República), **mas**, sim, o princípio majoritário.



MS 26.441 / DF

Não foi por outra razão, Senhora Presidente, que o eminente Procurador-Geral da República, ao manifestar-se contrariamente ao pleito de prejudicialidade formulado pelo litisconsorte passivo necessário, **deduziu**, no ponto, **as seguintes razões** (fls. 436):

"O julgamento pelo plenário da Câmara dos Deputados do recurso cuja interposição e atribuição de efeito suspensivo **acabou por impedir** a instalação da comissão de inquérito em questão **não tem o condão de prejudicar** o conhecimento do presente 'writ'.

A situação descrita nos autos é a seguinte: **há requerimento de criação de CPI que foi deferido pelo Presidente da Câmara dos Deputados, por entender presentes os requisitos constitucionais, mas que não resultou na efetiva constituição da Comissão em razão da apresentação de questão de ordem e da existência de recurso ao plenário, circunstância que motivou o pedido dos impetrantes no sentido da determinação de funcionamento e instalação da CPI requerida, 'anulando-se todos os atos praticados com a finalidade de postergar ou obstar a investigação parlamentar' em questão.**

Os impetrantes **deduziram** pretensão adequada à obtenção de tutela ao direito de ver instaurada a comissão parlamentar de inquérito requerida, **sendo certo dizer**, por essa razão, **que**, além de subsistir o seu interesse no julgamento do feito (**porque não prejudicado**), **a apreciação em plenário do recurso em questão, com a desconstituição da decisão favorável à criação da CPI, confere**, em verdade e como também já ressaltado pelo Ministro Relator, **maior legitimidade à tese dos impetrantes** de que a admissibilidade de impugnação, **no âmbito da própria Casa Legislativa, contra ato de criação de CPI importa** em desrespeitar o propósito do constituinte **de privilegiar**, para a provocação inicial da atuação fiscalizatória legislativa, **a minoria parlamentar."** (grifei)

MS 26.441 / DF

De outro lado, entendo que se revela inacolhível o fundamento **deduzido** pelo litisconsorte passivo necessário, **no sentido de que estaria prejudicada** esta ação mandamental, **pelo fato** de a minoria parlamentar, **vencida** no Plenário da Câmara dos Deputados, por 308 a 141 votos, **quando** do julgamento do Recurso nº 14/2007, **interposto** pelo Senhor Líder do PT, **não ter conseguido** atingir, **ratificando-o**, o mínimo constitucional de 1/3 (um terço), **pois**, segundo **sustentado** em referida questão prejudicial, "(...) **das 211** (duzentos e onze) assinaturas iniciais apostas ao Requerimento nº 01/2007, **apenas 141** Deputados mantiveram sua convicção e ratificaram, no momento processual e regimental oportuno (...), o entendimento acerca do cumprimento dos requisitos constitucionais do citado Requerimento" (fls. 342 - **grifei**).

É que o requisito constitucional **concernente** à observância de 1/3 (um terço), no mínimo, **para criação** de determinada CPI (CF, art. 58, § 3º), refere-se à subscrição do requerimento de instauração da investigação parlamentar, que traduz exigência a ser aferida no momento em que protocolado o pedido junto à Mesa da Casa legislativa, **tanto que**, "**depois de sua apresentação à Mesa**" (art. 102, § 4º), **consoante prescreve** o próprio Regimento Interno da Câmara dos

MS 26.441 / DF

Deputados, não mais se revelará possível a retirada de qualquer assinatura.

vê-se, portanto, que esse pressuposto constitucional situa-se na gênese do ato de criação da CPI, de qualquer CPI, devendo ser aferido, por tal razão, no instante mesmo em que o requerimento é apresentado à Mesa da Casa legislativa competente, não sendo exigível, em consequência, à minoria parlamentar, o dever de ratificar ou de confirmar, em Plenário, em momento ulterior, a vontade - já legitimamente manifestada - dos subscritores do pedido de investigação parlamentar.

Na realidade, o acolhimento dessa tese sustentada pelo Senhor Líder do PT, além de transgredir, diretamente, o que dispõe o art. 58, § 3º, da própria Constituição da República, representaria um encargo - não legitimado pelo texto constitucional - que culminaria por frustrar, até mesmo, a instauração de qualquer inquérito parlamentar.

Convém assinalar que o requerimento de criação da mencionada CPI - subscrito por 211 parlamentares (número que corresponde a muito mais do que um terço dos membros da Câmara dos Deputados) - foi regularmente apresentado à Mesa daquela Casa

MS 26.441 / DF

legislativa, que reconheceu, então, atendidas as exigências constitucionais, notadamente aquela concernente ao mínimo de subscritores, não se justificando, assim, a alegação equivocada do litisconsorte passivo necessário de que não teria havido, com o julgamento do Recurso nº 14/2007 pelo Plenário da Câmara dos Deputados, a "ratificação" e a confirmação da vontade dos parlamentares subscritores.

Por todas essas razões, Senhora Presidente, rejeito a primeira questão prévia suscitada pelo litisconsorte passivo necessário.

Examino, agora, a segunda questão preliminar, consistente na alegação - deduzida pelo litisconsorte passivo necessário - de que os fatos subjacentes à presente controvérsia mandamental não se revelariam líquidos, pois supostamente ausente, na espécie, quanto a eles, a respectiva comprovação documental.

O litisconsorte passivo necessário, ao suscitar essa questão prévia, apoiou-se, em seus aspectos essenciais, nos seguintes fundamentos (fls. 343/345):

" (...) o presente mandado de segurança não merece conhecimento, eis que os fatos narrados na peça de

MS 26.441 / DF

ingresso ofertada pelos Impetrantes, **ou seja - o atendimento** dos requisitos constitucionais para criação da CPI, de um lado, **e a suposta tentativa** ilegal, indevida e inconstitucional **de frustrar** o direito das minorias, de outro - **não foram devidamente comprovados**, haja vista a manifesta controvérsia jurídico-constitucional da matéria e a parcialidade da documentação probatória que acompanha a peça preambular, **que não se reveste** de robustez necessária para demonstrar a violação de direito passível de amparo por meio do 'writ of mandamus'.

As 'provas' amealhadas para os autos trazem uma 'realidade' **distorcida** dos fatos, **não dando a firmeza adequada** para a movimentação do remédio heróico constitucional em que vem de buscar socorro os Impetrantes.

Na verdade, se os Impetrantes, **ao manejarem** a ação de mandado de segurança, **não se desincumbiram de trazer com a exordial as provas da violação do direito que entendem espancado** pelo ato da autoridade impetrada, **não só** a liminar deve ser indeferida, **mas a própria** segurança deve ser prontamente denegada.

Ou seja, é com a peça de arranque que os Impetrantes **devem demonstrar** a ofensa a direito líquido e certo. **Não podem eles postergar** essa demonstração para momento ulterior, **eis que o rito da ação mandamental**, como é de conhecimento comezinho, **não dá abrigo à dilação probatória**.

Numa análise perfunctória, líquido é aquilo que já vem delimitado em seu 'quantum' ou na sua extensão, dispensando, de conseguinte, qualquer investigação a respeito dos seus limites e contornos. Trata-se, pois, da exata definição de quantidade ou de extensão do objeto que se tem sob mira.

Sob o mesmo prisma, a certeza do direito é o pressuposto que tem liame com o afastamento de questionamentos a respeito do direito invocado, ficando a salvo de qualquer dúvida razoável acerca da sua existência.

Porém, numa análise mais detida, a 'liquidez' e 'certeza' nos domínios do Mandado de Segurança são elementos concernentes aos fatos alegados pelos Impetrantes. Fatos que, por estarem demonstrados por meio de documentos, se revelam inequívocos.

.....

MS 26.441 / DF

Não podem os Impetrantes pretender e tampouco o Judiciário conceder a oportunidade para que os fatos gravados na inicial da ação de segurança sejam provados em momento diverso da própria impetração. É o que acontece na realidade dos autos. **Por mais esforços que tenham feito**, não conseguiram os Impetrantes **demonstrar**, objetivamente, o atendimento dos requisitos constitucionais aptos a validar a criação, instalação e funcionamento da CPI do Setor Aéreo de um lado, e a ilegalidade ou inconstitucionalidade do acatamento e agora provimento do Recurso nº 14/2007 de outro.

Nesse passo (...) a própria segurança é de ser prontamente denegada, eis que a ação movimentada padece de carência inexpurgável, levando em consideração que após a impetração da ação mandamental de segurança não há mais terreno para apreciação de provas outras acerca das alegações dos Impetrantes.

.....
(...) **resta claro** que no momento da propositura deste mandado de segurança os Impetrantes não possuíam - como ainda não possuem - qualquer condição de exercer o direito por eles ventilados na petição inicial ofertada.

Assim, o direito que os Impetrantes **acreditam** possuir **não se encontra** abrigado pela norma constitucional correspondente (art. 5º, inciso LXIX, CF/88), **haja vista** ser de sabença geral que, para o manuseio do remédio heróico em comento, é imperativa a existência de direito líquido e certo a ser resguardado. (...)." (**grifei**)

Não se ignora, Senhora Presidente, **que refoge**, aos **estritos** limites da ação mandamental, o **exame** de fatos **despojados** da necessária liquidez, **pois** o "iter" procedimental do mandado de segurança **não comporta** a possibilidade de instauração incidental de um momento **de dilação probatória**, **consoante adverte** a doutrina (ALFREDO BUZAID, "Do Mandado de Segurança", vol. I/208, item n. 127,

MS 26.441 / DF

1989, Saraiva) **e proclama** o magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal:

"Refoge, aos estreitos limites da ação mandamental, o exame de fatos despojados da necessária liquidez, pois o iter procedimental do mandado de segurança não comporta a possibilidade de instauração incidental de uma fase de dilação probatória.

- A noção de direito líquido e certo ajusta-se, em seu específico sentido jurídico, ao conceito de situação que deriva de fato certo, vale dizer, de fato passível de comprovação documental imediata e inequívoca."

(MS 20.882/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

A jurisprudência desta Suprema Corte, por isso mesmo, **tem advertido**, em **inúmeras** decisões (**RTJ 124/948, v.g.**), que "O mandado de segurança **não é meio idôneo** para o exame de questões cujos fatos não sejam certos" (**RTJ 142/782**, Rel. Min. MOREIRA ALVES).

O Supremo Tribunal Federal, **ao pronunciar-se** sobre esse **específico** aspecto do tema, **deixou consignado** que a discussão em torno do próprio significado de **direito líquido e certo** - que traduz **requisito** viabilizador da utilização do "writ" mandamental - **veicula** matéria de caráter **eminentemente** processual, mesmo porque a **noção de liquidez**, "que autoriza o ajuizamento do mandado de segurança, **diz respeito aos fatos**" (**RTJ 134/681**, Rel. p/ o acórdão Min. CARLOS

MS 26.441 / DF

VELLOSO - RTJ 171/326-327, Rel. Min. ILMAR GALVÃO - RE 195.192/RS, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - RMS 23.443/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RMS 23.720/GO, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.):

"O 'direito líquido e certo', pressuposto constitucional de admissibilidade do mandado de segurança, **é requisito de ordem processual**, atinente à **existência** de prova **inequívoca** dos fatos em que se basear a pretensão do impetrante e não à procedência desta, matéria de mérito (...)." (RTJ 133/1314, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - grifei)

"A formulação conceitual de direito líquido e certo, que constitui **requisito de cognoscibilidade** da ação de mandado de segurança, **encerra** (...) noção de **conteúdo eminentemente processual**." (RTJ 134/169, Rel. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO)

Dai o incensurável magistério do saudoso CELSO RIBEIRO BASTOS ("Do Mandado de Segurança", p. 15, 1978, Saraiva), para quem "(...) o direito líquido e certo é conceito de ordem processual, que exige a comprovação dos pressupostos fáticos da situação jurídica a preservar. **Conseqüentemente**, direito líquido e certo é 'conditio sine qua non' do conhecimento do mandado de segurança, mas não é 'conditio per quam' para a concessão da providência judicial" (grifei).

Registre-se, neste ponto, por necessário, que esta Corte, em **sucessivas** decisões, tem assinalado que o **direito líquido e**

MS 26.441 / DF

certo, apto a autorizar o ajuizamento da ação de mandado de segurança, é, tão-somente, aquele que concerne a fatos incontroversos, constatáveis, de plano, mediante prova literal inequívoca (RE 269.464/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO):

"(...) **direito líquido e certo** é o que resulta de fato certo, e **fato certo** é aquele capaz de ser comprovado, **de plano**, por documento inequívoco."
(RTJ 83/130, Rel. Min. SOARES MUÑOZ - grifei)

"O **mandado de segurança** labora em torno de **fatos certos** e como tais se entendem aqueles cuja existência resulta de prova documental **inequívoca** (...)."
(RTJ 83/855, Rel. Min. SOARES MUÑOZ - grifei)

É por essa razão que a doutrina acentua a **incomportabilidade** de qualquer **dilação probatória** no âmbito desse "writ" constitucional, que supõe - insista-se - a produção liminar, pelo impetrante, das provas literais pré-constituídas, destinadas a evidenciar a **incontestabilidade** do direito público subjetivo invocado pelo autor da ação mandamental.

Por isso mesmo, adverte HELY LOPES MEIRELLES ("Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e Habeas Data", p. 37/38, 29ª ed., **atualizada** por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, 2006, Malheiros), "As provas **tendentes** a demonstrar a liquidez e certeza do direito podem ser de todas as

MS 26.441 / DF

modalidades admitidas em lei, desde que acompanhem a inicial (...). O que se exige é prova pré-constituída das situações e fatos que embasam o direito invocado pelo impetrante" (grifei).

Ocorre, no entanto, que esse entendimento - a cujo respeito não há qualquer controvérsia na doutrina e na jurisprudência - não se aplica ao caso ora em exame, pois, ao contrário do que sustenta o litisconsorte passivo necessário, os fatos subjacentes a este litígio mandamental acham-se plenamente comprovados, eis que os documentos (juridicamente idôneos) que os atestam, além de produzidos, pelos impetrantes, nos autos, ensejam amplo conhecimento da matéria em debate, não havendo que se falar, portanto, em iliquidez.

Com efeito, o **exame** destes autos **revela** que se produziram, **com** a impetração mandamental, **elementos** essenciais à **exata compreensão** da matéria em debate, **bastando referir**, dentre **outras** peças documentais, **aquelas** reproduzidas, por cópia ou não, concernentes **ao Requerimento** de criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, **acompanhado** da respectiva Justificação (fls. 17v./18v.); à **conferência e ao reconhecimento** da satisfação da exigência do número mínimo de assinaturas (fls. 19); **ao Ato da Presidência da Câmara dos Deputados** que reconheceu, formalmente, a **criação** da CPI



MS 26.441 / DF

em causa (fls. 25v.); **à suscitação e ao indeferimento** da questão de ordem formulada pelo Senhor Líder do PT (fls. 25v./28); **à interposição e ao processamento** do Recurso **deduzido** contra o indeferimento da referida questão de ordem (fls. 28 e 28v.); **à outorga** de efeito suspensivo, **pelo Plenário** da Câmara dos Deputados, ao Recurso nº 14/2007 (fls. 109).

Demais disso, e prestadas **as informações** pela autoridade apontada como coatora, **documentaram-se**, ainda, fatos supervenientes **à própria** impetração mandamental, **como** o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (fls. 347/348 e 353/392) **e a deliberação do Plenário** da Câmara dos Deputados, **acolhendo** o recurso interposto pelo Senhor Líder do PT **e invalidando**, por votação majoritária, **o ato de criação** da mencionada CPI (fls. 352).

Cumpre assinalar, por isso mesmo, **que a possibilidade de compreensão** dos pontos concernentes ao debate suscitado na presente causa, além de ampla, **decorre**, de maneira imediata, **dos próprios documentos** que a parte impetrante, ela mesma, **produziu**, "ex ante", **quando** da impetração **deste** mandado de segurança.



MS 26.441 / DF

A situação versada nestes autos, desse modo, **reveste-se de evidente liquidez**, eis que a pretensão ora deduzida na presente sede mandamental **tem suporte documental** em provas juridicamente idôneas, **que permitem** compreender, delimitar **e** examinar a controvérsia constitucional veiculada nesta causa.

Afasto, por isso mesmo, **essa segunda questão prévia suscitada** pelo litisconsorte passivo necessário.

Há, ainda, **uma terceira questão preliminar**, a ser examinada **e** que, **igualmente** suscitada pelo litisconsorte passivo necessário, **prende-se ao fato de que não se revelaria lícito**, ao Supremo Tribunal Federal, **conhecer** do presente mandado de segurança, porque - **segundo sustentado** pelo Senhor Líder do PT - **discutem-se**, nesta causa, **questões** de caráter **meramente** regimental, **impregnadas** de natureza "*interna corporis*", **insuscetíveis de apreciação** em sede jurisdicional por esta Suprema Corte, **considerado** o princípio constitucional da separação de poderes.

Ao sustentar a impossibilidade de o Supremo Tribunal Federal **conhecer** da presente ação mandamental, o litisconsorte passivo necessário **apoiou-se** nas seguintes razões (fls. 342 e 345):

"Preclusa e superada encontra-se também a possibilidade do Supremo Tribunal Federal deliberar

MS 26.441 / DF

acerca das questões internas perpetradas no âmbito da Câmara dos Deputados **e que tem e teve** seu fundamento de validade **em norma regimental específica**.

Com efeito, todo o cerne do Mandado de Segurança impetrado **está substanciado** na suposta frustração dos direitos da minoria **através do acatamento** do Recurso com efeito suspensivo pela Presidência da Câmara dos Deputados.

Entretanto, como restou aclarado ao norte, o Recurso manejado pelo Deputado Luiz Sérgio encontra seu fundamento de validade no Regimento Interno da Câmara dos Deputados **e na própria Constituição Federal, não tendo havido**, à toda evidência, qualquer exorbitância ou ilegalidade na sua admissão e provimento.

.....
Afirma-se, por derradeiro, que, **tendo** a Câmara dos Deputados **definido** em toda a sua essência **a inviabilidade constitucional** do Requerimento nº 01/2007, **prejudicados** encontram-se os pedidos liminares formulados na peça vestibular, **na medida** em que seu eventual deferimento, **que se admite** apenas para argumentar, **implicaria** na declaração de invalidade **e** até mesmo inconstitucionalidade das normas regimentais recursais **e**, nessa quadra, **da possibilidade** do Poder Judiciário **intervir na seara 'interna corporis'** do Parlamento." (grifei)

Entendo não assistir razão ao litisconsorte passivo necessário, **porque**, ao contrário do que por ele sustentado, **a discussão** na presente causa **não se cinge** a um debate de caráter **meramente** regimental, **eis que o fundamento em que se apóia** a presente impetração mandamental **concerne** à alegação de ofensa a direitos **impregnados** de estatura constitucional, **o que legitima**, por si só, **afastado** o caráter "interna corporis" do comportamento ora impugnado, **o exercício**, pelo Supremo Tribunal Federal, **da jurisdição** que lhe é inerente.

MS 26.441 / DF

Na realidade, e como bem observou o eminente Procurador-Geral da República, em seu douto parecer (fls. 436, **item n. 25**), "O exame da legitimidade da interferência dessa Corte na atuação (ou omissão) legislativa questionada e de possível caracterização de ofensa à separação de poderes **confunde-se** com o próprio mérito do 'writ' - **uma vez envolvida** na análise a questão da extensão da prerrogativa **conferida** à minoria parlamentar **pela Constituição da República (...)**" (grifei).

Cabe observar, por isso mesmo, neste ponto, **que o exame** da postulação deduzida na **presente** sede mandamental **justifica - na** **estrita perspectiva** do princípio da separação de poderes - **algumas reflexões prévias** em torno das **relevantíssimas** questões **pertinentes** ao controle jurisdicional do poder político e às implicações jurídico-institucionais que necessariamente decorrem do exercício do "judicial review".

Como sabemos, o regime democrático, **analisado** na perspectiva das delicadas relações entre o Poder e o Direito, **não tem condições** de subsistir, **quando** as instituições políticas do Estado **falharem** em seu **dever de respeitar** a Constituição e as leis, **pois**, sob esse sistema de governo, **não poderá jamais prevalecer** a

MS 26.441 / DF

vontade **de uma só** pessoa, **de um só** estamento, **de um só** grupo ou, ainda, **de uma só** instituição.

Impõe-se, por isso mesmo, **a todos** os Poderes da República (**e aos membros** que os integram), **o respeito incondicional** aos valores que informam a declaração de direitos **e** aos princípios sobre os quais se estrutura, constitucionalmente, a própria organização do Estado.

Delinea-se, nesse contexto, **a irrecusável** importância jurídico-institucional do Poder Judiciário, **investido do gravíssimo encargo** de fazer prevalecer a **autoridade** da Constituição **e** de preservar a **força** e o império das leis, **impedindo**, desse modo, **que se subvertam** as concepções que dão significado democrático ao Estado de Direito, **em ordem a tornar essencialmente controláveis**, por parte de juízes e Tribunais, os atos estatais **que importem em transgressão** a direitos, garantias e liberdades fundamentais **assegurados** pela Carta da República.

A controvérsia suscitada na presente causa **subsume-se**, com plena adequação, **à esfera de cognoscibilidade** do Poder Judiciário, **eis que**, no processo sob apreciação desta Suprema Corte, a parte impetrante **sustenta a impossibilidade de a maioria**, nas

MS 26.441 / DF

Casas legislativas, **frustrar** o exercício, **pelas minorias parlamentares**, de prerrogativas político-jurídicas a estas asseguradas pela própria Constituição da República, **como sucede** com o exercício do poder de instauração de inquéritos parlamentares (CF, art. 58, § 3º).

Vê-se, daí, **na perspectiva** do caso ora em exame, **que a intervenção do Poder Judiciário**, nas hipóteses de **suposta** lesão a direitos subjetivos **amparados** pelo ordenamento jurídico do Estado, **reveste-se** de plena legitimidade constitucional, **ainda** que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica **do Poder Legislativo**, como se registra naquelas situações em que se atribuem, à instância parlamentar, condutas **alegadamente** tipificadoras de abuso de poder, **seja** por ação, **seja** por omissão.

Isso significa, portanto - **considerada** a fórmula política do regime democrático - que **nenhum** dos Poderes da República está **acima** da Constituição e das leis. **Nenhum** órgão do Estado - **situe-se** ele no Poder Judiciário, **ou** no Poder Executivo, **ou no Poder Legislativo** - **é imune** à força da Constituição e ao império das leis.

Uma decisão judicial - **que restaure** a integridade da ordem jurídica e **que torne efetivos** os direitos assegurados pelas



MS 26.441 / DF

leis e pela própria Constituição da República - **não pode ser considerada** um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, **consoante** já proclamou, em **unânime** decisão, o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal (**RTJ 175/253**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI - **RTJ 176/718**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, v.g.):

"O CONTROLE JURISDICIONAL DE ABUSOS PRATICADOS POR COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO NÃO OFENDE O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES."

- **A essência** do postulado da divisão funcional do poder, **além** de derivar da necessidade de **conter** os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, **representa** o princípio conservador das liberdades do cidadão e **constitui** o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, **não pode** constituir e **nem** qualificar-se como um **inaceitável** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

- **O Poder Judiciário**, quando intervém para **assegurar** as franquias constitucionais e para **garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a **própria** Carta da República.

O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, **desde** que pautado pelo **respeito** à Constituição, **não** transgredir o princípio da separação de poderes.

Desse modo, **não se revela lícito afirmar**, na hipótese de **desvios jurídico-constitucionais** nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República. (...)." **(RTJ 173/806**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

MS 26.441 / DF

Ninguém ignora, Senhora Presidente, que o controle do poder constitui uma **exigência** de ordem político-jurídica **essencial** ao regime democrático.

Como sabemos, o sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a **impedir** a formação de **instâncias hegemônicas de poder** no âmbito do Estado, **em ordem a neutralizar**, no plano político-jurídico, a possibilidade de **dominação institucional** de **qualquer** dos Poderes da República (ou daqueles que os integram) **sobre** os demais órgãos e agentes da soberania nacional.

Com a finalidade de obstar que o exercício abusivo das prerrogativas estatais **possa** conduzir a práticas que transgridam o regime das liberdades públicas e que sufoquem, **pela opressão do poder**, os direitos e garantias individuais, inclusive aqueles assegurados às minorias nas Câmaras legislativas (como o direito de oposição e a prerrogativa de fazer instaurar comissões parlamentares de inquérito), atribuiu-se, ao Judiciário, a função eminente de controlar os excessos cometidos por qualquer das esferas governamentais, quando seus órgãos, agentes ou, até mesmo, grupos majoritários que atuam no Parlamento, p. ex., incidirem em abuso de

MS 26.441 / DF

poder ou em desvios inconstitucionais no desempenho de sua competência institucional.

Em suma: a estrita observância dos direitos e garantias, notadamente quando se alegar, como se sustenta na espécie, transgressão ao estatuto constitucional das minorias parlamentares, traduz fator de legitimação da atividade estatal. Esse dever de obediência ao regime da lei e da Constituição se impõe a todos - magistrados, administradores e legisladores.

É que o poder **não se exerce** de forma ilimitada. No Estado democrático de Direito, **não há lugar** para o poder absoluto.

A separação de poderes - consideradas as circunstâncias históricas que **justificaram** a sua concepção no plano da teoria constitucional - **não pode ser jamais invocada** como princípio destinado **a frustrar a resistência jurídica** a qualquer ensaio de opressão estatal **ou a inviabilizar** a oposição a qualquer tentativa de comprometer, **sem** justa causa, o exercício do direito de investigar, **em sede** de inquérito parlamentar, abusos que possam ter sido cometidos pelos agentes do Estado.

MS 26.441 / DF

A qualificação constitucional do direito público subjetivo **invocado** pelos ora impetrantes, **que alegam - enquanto integrantes da minoria parlamentar** na Câmara dos Deputados - **desrespeito** à prerrogativa que lhes é assegurada pelo art. 58, § 3º, da Constituição, **apresenta-se** claramente evidenciada no caso ora em exame, em ordem a viabilizar, por isso mesmo, o conhecimento, por esta Suprema Corte, da presente ação de mandado de segurança, eis que a controvérsia instaurada nesta sede processual não se resume, não se reduz nem se degrada à condição de um tema revestido de caráter **meramente** regimental.

Ao contrário, as alegações deduzidas pela parte impetrante põem em evidência, na espécie em exame, a inquestionável magnitude constitucional do fundamento jurídico em que se apóia esta impetração, notadamente se se considerarem os precedentes já estabelecidos, na matéria, por esta Suprema Corte:

"(...) 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 assembleias legislativas estaduais - **garantia das minorias**. O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria

MS 26.441 / DF

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. (...).**"

(ADI 3.619/SP, Rel. Min. EROS GRAU - **grifei**)

"(...) Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - **devem ser preservadas** pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.

- 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. (...)." (MS 24.831/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

É importante assinalar (e relembrar), Senhora Presidente, que o Supremo Tribunal Federal - não desconhecendo as delicadas questões que podem surgir das controvérsias instauradas em torno de matérias que transitam entre a esfera do Direito e o domínio da Política - consolidou orientação jurisprudencial, firmada desde a primeira década republicana (HC 1.073/DF, Rel. Min. LÚCIO DE MENDONÇA, 1898) e desenvolvida ao longo do período histórico

MS 26.441 / DF

subseqüente, notadamente durante a Primeira República (HC 3.536/DF, Rel. Min. OLIVEIRA RIBEIRO, 1914 - HC 3.554/DF, ENÉAS GALVÃO, 1914 - HC 3.697/DF, Rel. p/ o acórdão ENÉAS GALVÃO, 1914 - HC 4.014/PI, Rel. p/ o acórdão Min. GUIMARÃES NATAL, 1916 - HC 8.800/RJ, Rel. Min. GUIMARÃES NATAL, 1922), no sentido de reconhecer plenamente legítima a intervenção do Poder Judiciário, sempre que provocado a amparar direitos e garantias de natureza constitucional, quando alegadamente desrespeitados por atos dos Poderes políticos (Legislativo e Executivo), sem que os magistrados e Tribunais, ao assim procederem, incidam em transgressão ao princípio fundamental da separação de poderes, tal como esta Suprema Corte, fiel à sua elevada missão institucional, tem proclamado com especial ênfase:

"A essência do postulado da divisão funcional do poder, **além de derivar** da necessidade de **conter** os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, **representa** o princípio conservador das liberdades do cidadão **e constitui** o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, **não pode** constituir e **nem** qualificar-se como um **inaceitável** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de **qualquer** agente do Poder Público **ou** de qualquer instituição estatal.

O Poder Judiciário, quando **intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia** da Constituição, **desempenha**, de maneira **plenamente** legítima, as atribuições que lhe conferiu a **própria** Carta da República.

MS 26.441 / DF

O regular exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, **desde** que pautado pelo **respeito** à Constituição, **não transgride** o princípio da separação de poderes."

(RTJ 173/805-810, 806, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Essa compreensão do tema, que se tem refletido, historicamente, na prática jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, ao longo do período republicano, em torno da cognoscibilidade das denominadas "questões políticas", encontra perfeita tradução em douto voto proferido, em 1922, pelo saudoso e eminente Ministro GUIMARÃES NATAL, quando do julgamento do HC 8.584/DF, Rel. Min. Muniz Barreto ("Revista do Supremo Tribunal Federal", volume 42/135-221, 192-194):

"Nunca professei a doutrina que considera as **questões políticas** como absolutamente **impenetráveis** aos olhos investigadores da Justiça, que deverá ter sempre por **impecáveis**, na sua constitucionalidade e na sua conformidade à Lei, as soluções que lhe houverem dado os poderes políticos a cuja competência constitucional pertencerem. Nos **regimes**, como o nosso, de constituição escrita, os poderes **são limitados**, e as limitações excluem a discricção e o arbítrio. Se, no exercício de suas funções, **qualquer dos poderes políticos exorbita**, lesando um direito, o direito lesado pela exorbitância **poderá reclamar** a sua reintegração ao judiciário, o poder especialmente preposto pela Constituição a tais reintegrações. E a ação do judiciário **não se poderá deter diante de uma questão política**, sob o pretexto de que é ela atribuída privativamente a um poder político, porque privativa do Congresso Nacional é a decretação das leis e o judiciário declara-as inaplicáveis, quando contrárias à Constituição; privativos do executivo são

MS 26.441 / DF

atos que o judiciário anula, quando, contrariando a Constituição e as leis, lesam um direito.

.....
Nos regimes de Constituição escrita, de poderes limitados, a Lei Fundamental é, na frase de 'Cooley', a regra absoluta de ação e decisão para todos os poderes públicos e para o povo, e tudo quanto em oposição a ela se faz é substancialmente nulo.

Mas para que a Constituição mantivesse esta preeminência de regra absoluta de ação e decisão, que lhe dera o povo, decretando-a, era necessário criar um órgão que fosse dela a encarnação viva, que a interpretasse soberanamente, irrecorrivelmente, que com ela confrontasse as Leis e os atos dos Poderes Públicos e até do próprio povo e que tivesse o poder de declarar tais Leis e tais atos insubsistentes quando desconformes aos princípios nela consagrados. Esse órgão no nosso regime, como nos semelhantes ao nosso, é o Poder Judiciário Federal (...).

.....
Dada uma violação da Constituição, parta de quem partir, verse sobre que matéria versar, desde que contra ela se insurja um direito individual lesado e invoque, em processo regular, o amparo e proteção do Judiciário, é este, sob pena de incorrer em denegação de Justiça, obrigado a conhecer do caso e julgá-lo. (...)." (grifei)

Esses precedentes históricos do Supremo Tribunal Federal situam-se na linha dos grandes julgamentos desta Suprema Corte, cujas decisões assinalam e acentuam que os direitos e garantias constitucionais só se afirmam, quando passíveis de eficácia prática e suscetíveis de efetiva concretização, pois tais prerrogativas, asseguradas pela Constituição (inclusive aquelas titularizadas pelas minorias parlamentares), de nada valerão e nenhum significado terão, se não forem observadas e plenamente

MS 26.441 / DF

respeitadas, impondo-se, até mesmo, se necessário for, a intervenção moderadora desta Suprema Corte, tal como observou, em douto voto, o eminente Ministro GUIMARÃES NATAL, Relator do HC 8.800/RJ ("Revista do Supremo Tribunal Federal", vol. 47/172-193, 179, 1922):

"Quanto à competência do Tribunal para conhecer das questões suscitadas no processo e decidi-las nada posso acrescentar ao já tantas vezes dito e redito pelos eminentes colegas em grande cópia de Acórdãos que ilustram a nossa jurisprudência. De três dos julgados que os pacientes invocam fui o Relator em espécies idênticas.

Tenho sempre sustentado que, nos regimes como o nosso, de poderes limitados, era necessária a existência de um poder que fizesse respeitadas, pelos outros poderes, as limitações constitucionais, contendo-os dentro da órbita de suas atribuições um em relação ao outro e ambos em relação aos Estados e esse poder é o Judiciário, por ser o que, para impor obediência às suas decisões, só tem o prestígio moral e jurídico que os revestir.

No exercício desta alta função, tem, o Tribunal, mais de uma vez, amparado o regime contra os ataques das ambições partidárias incontidas." (grifei)

EPITÁCIO PESSOA - que foi Ministro do Supremo Tribunal Federal por 10 anos (1902/1912) e Presidente da República (1919/1922) -, pronunciando-se, certa vez, como Senador da República, da tribuna daquela Alta Casa do Congresso Nacional, sobre decisão proferida por esta Corte Suprema a propósito do conhecimento de determinada causa alegadamente revestida de índole exclusivamente

MS 26.441 / DF

política, expendeu considerações que conservam impressionante atualidade em face do quadro atual.

Disse, então, EPITÁCIO PESSOA, em tal oportunidade, em pronunciamento parlamentar com que justificou a plena legitimidade da intervenção desta Suprema Corte na resolução de litígio, que, embora impregnado de componente político, apresentava-se revestido de qualificação constitucional ("Revista do Supremo Tribunal Federal", vol. I - Segunda Parte, agosto a dezembro/1914, p. 387/390):

"Diz-se, Sr. presidente, que se trata de casos políticos e que o Supremo Tribunal não pode conhecer de questões políticas.

.....
(...) Para mim, e nisto nada mais faço do que seguir a opinião dos competentes, o Poder Judiciário tem jurisdição para conhecer de todas as questões políticas, desde que a solução delas seja indispensável à garantia de um direito consagrado em lei ou na Constituição (...)." (grifei)

É importante observar que o Supremo Tribunal Federal, nesse processo histórico de construção de sua jurisprudência em torno da denominada "doutrina das questões políticas", sempre teve presente que o sistema democrático, para subsistir - e assim preservar a integridade de suas instituições -, deve dispor de

MS 26.441 / DF

mecanismos que lhe permitam conviver com tensões resultantes de litígios **subjacentes** a antagonismos que se registram na arena política.

Um desses mecanismos, cuja atuação permite superar situações de tensão dialética que opõem grupos políticos no âmbito e na estrutura da instituição parlamentar, reside na possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, a quem incumbe - uma vez configurada a controvérsia constitucional - desempenhar função arbitral, que reconstrua e restaure direitos injustamente lesados. Essa é a missão institucional do Poder Judiciário. Essa é a função moderadora, em tema de conflitos institucionais, de que se acha investido, por expresse mandato constitucional, o Supremo Tribunal Federal.

Não foi por outra razão que o E. Plenário **desta** Suprema Corte, ao analisar hipótese semelhante à que se registra na presente espécie - e ao reconhecer que a atividade parlamentar poderia configurar inaceitável obstáculo a direitos impregnados de natureza constitucional -, considerou legítima a atuação do Poder Judiciário, sempre que invocada a sua intervenção com a finalidade de impedir a



MS 26.441 / DF

perpetração de abusos legislativos ou, quando consumados, de restaurar direitos e garantias injustamente atingidos:

"O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL.

- **O Poder Judiciário**, quando intervém **para assegurar** as franquias constitucionais **e para garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, **as atribuições** que lhe conferiu a **própria** Carta da República, **ainda** que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica **do Poder Legislativo**.

- **Não obstante o caráter político** dos atos parlamentares, **revela-se legítima** a intervenção jurisdicional, **sempre** que os corpos legislativos **ultrapassem os limites** delineados pela Constituição **ou exerçam** as suas atribuições institucionais **com ofensa** a direitos públicos subjetivos **impregnados** de qualificação constitucional **e titularizados**, ou não, por membros do Congresso Nacional. **Questões políticas. Doutrina. Precedentes.**

- **A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais** nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito **justifica**, plenamente, **o exercício**, pelo Judiciário, **da atividade de controle jurisdicional** sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), **sem que isso caracterize** situação de ilegítima interferência na esfera orgânica **de outro** Poder da República."

(MS 24.847/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

Não se pode desconhecer, portanto, **a extrema relevância** da matéria ora submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal, **notadamente** porque a natureza do tema em exame - **tal como acentuado**, com particular ênfase, **pelo magistério doutrinário** (J. M. SILVA LEITÃO, "Constituição e Direito de Oposição", 1987, Almedina,

MS 26.441 / DF

Coimbra; J. J. GOMES CANOTILHO, "**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**", p. 309/312, 1998, Almedina, Coimbra; DERLY BARRETO E SILVA FILHO, "**Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**", p. 131/134, item n. 3.1, 2003, Malheiros; JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, "**Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes e Limites de Atuação**", p. 169/170, item n. 2.1.2, 2004, Fabris; UADI LAMMÊGO BULOS, "**Comissão Parlamentar de Inquérito**", p. 216, item n. 5, 2001, Saraiva; MANOEL MESSIAS PEIXINHO/RICARDO GUANABARA, "**Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios, Poderes e Limites**", p. 76/77, item n. 4.2.3, 2001, Lumen Juris; MARCOS EVANDRO CARDOSO SANTI, "**Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito: Tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria**", 2007, Fabris Editor, v.g.) - impõe o reconhecimento de que existe, em nosso sistema político-jurídico, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cuja transgressão, pelos órgãos do Poder (ou pelos próprios grupos majoritários que atuam no âmbito do Parlamento), legitima a intervenção desta Suprema Corte, que tem plena consciência do significado que deve assumir, para o regime democrático, a efetiva proteção jurisdicional ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.

MS 26.441 / DF

Vale referir, ante a sua extrema pertinência, a lição do saudoso e eminente Professor GERALDO ATALIBA ("Judiciário e Minorias", "in" Revista de Informação Legislativa, vol. 96/189-194), cujo teor - aplicado ao caso ora em exame - põe em relevo o substrato constitucional legitimador do conhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da presente controvérsia jurídico-institucional:

"É que só há verdadeira república democrática onde se assegure que as minorias possam atuar, erigir-se em oposição institucionalizada e tenham garantidos seus direitos de dissensão, crítica e veiculação de sua pregação. Onde, enfim, as oposições possam usar de todos os meios democráticos para tentar chegar ao governo. Há república onde, de modo efetivo, a alternância no poder seja uma possibilidade juridicamente assegurada, condicionada só a mecanismos políticos dependentes da opinião pública.

.....
A Constituição verdadeiramente democrática há de garantir todos os direitos das minorias e impedir toda prepotência, todo arbítrio, toda opressão contra elas. Mais que isso - por mecanismos que assegurem representação proporcional -, deve atribuir um relevante papel institucional às correntes minoritárias mais expressivas.

.....
Pela proteção e resguardo das minorias e sua necessária participação no processo político, a república faz da oposição instrumento institucional de governo.

.....
É imperioso que a Constituição não só garanta a minoria (a oposição), como ainda lhe reconheça direitos e até funções. (...)." (grifei)

MS 26.441 / DF

É por isso mesmo, Senhora Presidente, que o comportamento ensejador do presente "writ" - consistente na submissão do Ato de criação da mencionada CPI à vontade majoritária da Câmara dos Deputados, mediante recurso ao Plenário admitido pelo Senhor Presidente dessa Casa legislativa - não configura nem se qualifica como ato "interna corporis", eis que, como precedentemente já ressaltado, a jurisprudência desta Suprema Corte, desde a primeira década de nossa experiência republicana, vem consagrando a possibilidade jurídico-constitucional de fiscalização de determinados atos ou omissões do Poder Legislativo, quando alegadamente eivados do vício da inconstitucionalidade, sem que o Supremo Tribunal Federal, ao assim proceder, vulnere o postulado fundamental da separação de poderes.

A imperiosa necessidade de fazer prevalecer a supremacia da Constituição, a que se acha necessariamente subordinada a vontade de todos os órgãos e agentes do Estado que se revelam depositários das funções político-jurídicas definidas pela teoria da separação de poderes, de um lado, e a inafastável obrigação de tornar efetivas as cláusulas constitucionais que dispõem, em caráter mandatório e vinculante, sobre os direitos das minorias parlamentares, de outro, legitimam, plenamente, na espécie em julgamento, o conhecimento do presente litígio e a conseqüente

MS 26.441 / DF

atuação do Supremo Tribunal Federal, especialmente se se considerar a invocação dos ora impetrantes de que teria havido a frustração arbitrária do direito dos grupos minoritários à instauração de investigação parlamentar, não obstante requerida, no caso, em ato que **alegadamente** observou os **demais** requisitos constitucionais, por 211 Deputados (mais do que o mínimo, portanto, exigido pelo art. 58, § 3º, da Constituição).

Não constitui demasia relembrar, Senhora Presidente, **que o princípio** da separação de poderes não pode ser invocado para estabelecer, **em torno** de um dos órgãos da soberania nacional, um indevassável círculo de imunidade que torne insuscetível de revisão judicial, atos ou omissões emanados das Casas legislativas, ainda mais naquelas situações em que, **das condutas** impugnadas, derive alegada vulneração a direitos titularizados por membros da Câmara dos Deputados, mesmo que - tal como sucede na espécie - sejam integrantes dos grupos parlamentares minoritários.

O Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores, litisconsorte passivo necessário, ao sustentar, sem razão, o caráter "interna corporis" dos atos ora impugnados, pretende impedir, com tal alegação, que o Supremo Tribunal Federal possa conhecer **deste** litígio **revestido** de caráter **iniludivelmente** constitucional. Não lhe

MS 26.441 / DF

assiste razão, porém, eis que essa pretensão, manifestada pelo Senhor Líder do PT, de frustrar o debate judicial em torno de tão relevante questão jurídica, revela-se conflitante com a própria essência e com os valores que informam o ordenamento constitucional brasileiro.

Nada impede, pois, em situações como a de que ora se cuida, que o Supremo Tribunal Federal, regularmente provocado por quem dispõe de legitimidade ativa "ad causam" - como os membros da Câmara dos Deputados (RDA 193/268, Rel. Min. CELSO DE MELLO - MS 22.494/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - MS 24.848/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) -, venha a exercer o poder que a própria Lei Fundamental outorgou a esta Corte, autorizando-a a proclamar, quando for o caso, a ilegitimidade constitucional de atos que possam transgredir a cláusula da Constituição que ampara, no âmbito das Casas Legislativas, as minorias parlamentares que nelas atuam.

Se é certo, portanto, que os atos "interna corporis" e os de índole política são abrangidos pelos círculos de imunidade que excluem a possibilidade de sua revisão judicial, não é menos exato que essa particular qualificação das condutas legislativas não pode justificar ofensas a direitos públicos subjetivos que os congressistas titularizam e que lhes conferem a prerrogativa

MS 26.441 / DF

institucional de estrita observância, por parte do órgão a que pertencem, das normas constitucionais pertinentes à organização e ao funcionamento das comissões parlamentares de inquérito.

É por essa razão que a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal jamais tolerou que a invocação da natureza "interna corporis" do ato emanado das Casas legislativas pudesse constituir um ilegítimo manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários do Poder Legislativo. É que, consoante observa PONTES DE MIRANDA ("Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969", tomo III/644, 3ª ed., 1987, Forense) - ainda que acentuando a incognoscibilidade judicial das questões políticas atinentes à oportunidade, conveniência, utilidade ou acerto do ato emanado do órgão estatal -, "sempre que se discute se é constitucional ou não, o ato do poder executivo, ou do poder judiciário, ou do poder legislativo, a questão judicial está formulada, o elemento político foi excedido, e caiu-se no terreno da questão jurídica" (grifei).

Impõe-se rememorar, bem por isso, lapidar decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que, ao julgar o MS 1.959/DF, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI, reconheceu, em votação unânime, a existência de jurisdição desta Suprema Corte sobre controvérsia motivada por deliberação político-administrativa da

MS 26.441 / DF

Câmara dos Deputados, de que resultara - consoante então sustentado pelo impetrante - injusto gravame a direito individual por ele titularizado, afastando-se, em consequência, a questão prejudicial de incognoscibilidade do "writ" mandamental.

O voto que **então** proferiu, nesse julgamento, o saudoso Ministro NELSON HUNGRIA **assim analisou o tema referente à possibilidade de conhecimento**, pelo Poder Judiciário, de litígio constitucional, **ainda que impregnado** este de forte coloração política:

"(...) **alega-se que se trata na espécie de matéria que escapa à censura do Poder Judiciário, por isso que consiste numa 'resolução' votada pela Câmara dos Deputados sobre assunto político-administrativo, compreendido no âmbito da sua atuação discricionária. É o que se depreende das informações prestadas pela ilustre Mesa da Câmara dos Deputados.**

Entendo que não é exata, assim formulada, a pretensa imunidade do Poder Legislativo. Como muito bem acentuou o eminente Sr. Ministro Relator, constitui, hoje, ponto morto, que é irrelevante indagar se se trata, ou não, de ato político, para que seja excluída ou admitida a intervenção do Poder Judiciário. O que há a indagar é se o ato, político ou não, lesa um direito individual, um interesse individual legalmente protegido.

Se se apresenta essa lesão direta, esse dano imediato a um direito individual, surge a possibilidade, a legitimidade constitucional da intervenção do Poder Judiciário. Evidentemente, não pode o Supremo Tribunal Federal arrogar-se a faculdade de praticar ou obstar a política legislativa, como não pode criticar ou inibir a política do Poder Executivo.

MS 26.441 / DF

Não pode o Poder Judiciário entender, por exemplo, que determinada medida tomada por qualquer dos dois outros Poderes não atende ao interesse nacional. Haveria, com isso, uma evidente usurpação de poder, uma indébita intromissão do Judiciário. Ainda que dessa medida possa decorrer, por via remota ou indireta, qualquer dano a interesse privado, será defeso ao Judiciário intervir. **O indivíduo**, atingido em ricochete, não poderia vir bater às portas do Supremo Tribunal Federal, **porque** as encontraria fechadas. **Mas, desde que se identifique lesão direta e imediata a direito individual, aí pode interferir o Judiciário**, e isto está escrito com todas as letras na Constituição, no cujo art. 141, § 4º, dispõe que nenhuma lesão a direito individual escapará à apreciação do Poder Judiciário. Não há que renovar discussão em torno do tema; não é mais possível estar-se a revolver debates de um passado longínquo, do tempo em que Ruy Barbosa ensinava o ABC do Direito Constitucional no Brasil. No caso, apresenta-se o seguinte: um mandado de segurança contra um ato político-administrativo da Câmara dos Deputados, que terá como consequência direta a violação de um interesse individual legalmente tutelado, qual seja o sigilo bancário. **Em tese, não pode haver dúvida sobre a competência do Poder Judiciário para conhecer do caso e resolvê-lo.**" (grifei)

Na realidade, a exegese abusiva da Constituição não pode ser tolerada, sob pena de converter-se em inaceitável instrumento opressivo de dominação política, além de gerar uma inadmissível subversão do ordenamento positivo fundado e legitimado pela própria noção de Estado Democrático de Direito, que repele qualquer desrespeito aos direitos públicos subjetivos titularizados pelos congressistas, mesmo os que compõem, como na espécie, os grupos parlamentares minoritários.

MS 26.441 / DF

Os fundamentos em que se apóia a presente impetração põem em evidência, Senhora Presidente, consoante sustentado pelos ora impetrantes, prerrogativa político-jurídica resultante do próprio texto da Constituição (art. 58, § 3º), supostamente desrespeitada pelos grupos majoritários que atuam na Câmara dos Deputados, mediante utilização alegadamente inconstitucional de meio regimental que propiciou o deslocamento, em sede recursal, para o Plenário dessa Casa do Congresso Nacional, da decisão final sobre o ato de criação da CPI em causa.

Vê-se, desse modo, que o presente mandado de segurança concerne à discussão de um direito que transcende, por efeito de sua irrecusável qualificação constitucional, o caráter meramente doméstico ou interno da conduta imputada ao Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, que admitiu o processamento de recurso interposto pelo Senhor Líder do PT, e cujo acolhimento, pelo Plenário dessa Casa legislativa, por efeito da deliberação majoritária de seus membros, desconstituiu o Ato de criação da CPI em questão, transgredindo, desse modo - segundo sustentam os ora impetrantes -, o estatuto constitucional que protege, com fundamento no princípio democrático, as minorias parlamentares em atuação nos corpos legislativos, assegurando-lhes, dentre outras prerrogativas de índole político-jurídica, aquelas concernentes ao direito de

MS 26.441 / DF

fiscalizar, ao direito de se opor ao próprio Governo e ao direito de promover inquéritos parlamentares, quando essenciais à apuração e à neutralização de abusos praticados pelos agentes estatais.

Deixo de acolher, portanto, pelas razões expostas, essa terceira questão prévia suscitada pelo Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores.

Registro, finalmente, que o eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, ao prestar informações a esta Suprema Corte, sustentou a impossibilidade de se conhecer do presente mandado de segurança, invocando, para tanto, precedente deste Tribunal referente à denominada "CPI dos Bancos" (RTJ 163/176, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA), de que resultou o não-conhecimento daquela ação mandamental, em julgamento em que fiquei vencido na honrosa companhia dos eminentes Ministros ILMAR GALVÃO, NÉRI DA SILVEIRA, MARCO AURÉLIO e SEPÚLVEDA PERTENCE, pois entendíamos que, para além de uma simples controvérsia regimental, estava em debate questão relevantíssima pertinente ao reconhecimento e preservação do direito das minorias legislativas ao inquérito parlamentar.

Essa preliminar de não-conhecimento suscitada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados não pode ser acolhida,

MS 26.441 / DF

porque - além de apoiada em precedente de todo superado (MS 22.494/DF - "CPI dos Bancos") - não tem o beneplácito da jurisprudência desta Suprema Corte (MS 24.849/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), que, em sua atual composição, reafirmou a clássica orientação do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a plena legitimidade da atuação do Poder Judiciário, quando se registrar, em determinado processo, como na espécie, a alegação de ofensa a qualquer direito assegurado pela Constituição da República (MS 25.579-MC/DF, Rel. p/ o acórdão Min. JOAQUIM BARBOSA - MS 25.647-MC/DF, Rel. p/ o acórdão Min. CEZAR PELUSO, v.g.).

Tenho para mim que a preliminar suscitada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, neste caso, acha-se bem respondida - e rejeitada - pelos fundamentos **constantes** dos votos vencidos então proferidos pelos eminentes Ministros MARCO AURÉLIO e SEPÚLVEDA PERTENCE **no julgamento** do mandado de segurança **referente** à denominada "CPI dos Bancos":

MINISTRO MARCO AURÉLIO:

"Não posso endossar a óptica daqueles que chegam ao ponto de admitir até mesmo a possibilidade de, em face a conveniências momentâneas reinantes, a ilustrada maioria simplesmente rasgar o Regimento e ditar a regra de plantão para a disciplina da matéria. Esse modo de ver as coisas não se coaduna com o Estado Constitucional Democrático de direito em que vivemos,

MS 26.441 / DF

nem com a pluralidade política encerrada pela própria Carta da República; **não homenageia a necessidade de**, em prol do almejado equilíbrio, **preservar-se**, acima de tudo, **a atuação das minorias**; alfim, **resulta** em fator conducente ao totalitarismo.

(...) **Em jogo não está apenas** o Regimento do Senado Federal, **mas preceito da própria Constituição Federal**; **em questão está a intangibilidade do § 3º do artigo 58** da Carta em vigor (...).

.....
Senhor Presidente, **do texto extraído que uma Comissão Parlamentar de Inquérito é instrumental colocado ao alcance** não da maioria, que tudo pode a partir do voto, **mas**, no tocante à instalação, **da minoria**, já que no preceito constitucional **cuida-se** de requerimento de um terço, **e não** dos restantes dois terços dos membros da Casa. **Na espécie dos autos** - e devemos ter presente o princípio da realidade - **houve o requerimento** formulado por um terço. **E aí**, por isso **ou** por aquilo, **tendo em conta** as repercussões do tema, o que noticiaram os veículos de comunicação, à época, **surgiu a toda poderosa maioria**, que, a pretexto de não se contar com verbas suficientes para prover despesas **dessa Comissão, a chamada 'CPI dos Bancos'** - e há verbas para muitas outras coisas -, **simplesmente fulminou** a Comissão Parlamentar de Inquérito já instaurada. **Ora**, o Regimento Interno **condiciona** o alcance do preceito constitucional? **É possível** a inversão de valores? **É possível** potencializar-se o Regimento Interno da Casa, **colocando-se** em plano secundário o objetivo maior **do § 3º do artigo 58**? **A prerrogativa não é assegurada à minoria**, uma vez que a maioria tudo pode? **Não**, Senhor Presidente. **Não posso**, reafirmo, **potencializar** o Regimento Interno, **potencializar o que vejo**, de forma desassombrada, **como um simples pretexto**, a inexistência de recursos, **e simplesmente dizer da ineficácia** do que se contém no § 3º do artigo 58 da Constituição Federal. (...)." (grifei)

MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE:

"**Hoje**, tem-se um grupo de parlamentares, **em número** indiscutivelmente bastante, **à luz** do art. 58, **§ 3º** da Constituição, **para requerer** a constituição de Comissão

MS 26.441 / DF

Parlamentar de Inquérito, **a sustentar que violou a Constituição**, em primeiro lugar, **mas violou** também o próprio Regimento Interno do Senado Federal **a deliberação da maioria** que, **depois** de instalada a CPI, **veio a extingui-la, provendo recurso** contra ato do Presidente da Casa, **a pretexto da ausência** de fato determinado a investigar e da indicação do limite de despesas para o seu funcionamento, como seria exigido por norma regimental (na verdade, habitualmente não cumprida).

Indaga-se: há direito subjetivo em jogo? A meu ver, sim, e direito fundamental: a CPI é instrumento básico da minoria; a maioria não precisa de CPI. A constituição de comissões parlamentares de inquérito para fiscalizar o Governo, sem se converter antes em maioria, é direito fundamental da minoria e, portanto, dos deputados que, em **determinado** episódio, **a personalizam**, na medida em que firmam requerimento para investigação de fato que consideram relevante.

Por isso, sem adentrar no mérito, para não violar as fronteiras que a maioria se impôs, **conheço** do mandado de segurança." (grifei)

Sendo assim, e por todas as razões que venho de expor, rejeito a preliminar suscitada pelo eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados.

É o meu voto.



25/04/2007

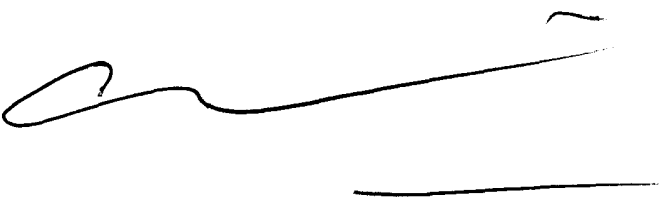
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441 DISTRITO FEDERAL

V O T O
(s/ mérito)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator):
Superadas, desse modo, as questões prévias que venho de referir, cabe examinar, agora, o fundo da controvérsia delineado nesta ação de mandado de segurança.

Vale relembrar que, na presente impetração mandamental, deduzida perante esta Suprema Corte, os impetrantes opuseram-se ao ato da Presidência que ordenou o processamento do recurso interposto pelo Senhor Líder do PT, já antevendo, então, o desfecho que viria a consumir-se, em 21/03/2007, quando o Plenário da Câmara dos Deputados, ao apreciar tal recurso, acolheu-o, determinando, em consequência, em função da invalidação do Ato da Presidência da Câmara dos Deputados - que reconheceria preenchidos os requisitos constitucionais e regimentais necessários à instauração da investigação parlamentar referida - a extinção anômala da CPI em questão.



MS 26.441 / DF

O Deputado Fernando Coruja, que é um dos litisconsortes ativos nesta sede mandamental, sustentou que a interposição de recurso, para o Plenário da Câmara dos Deputados, em tema de CPI, só é cabível "secundum eventum litis", vale dizer, se e quando o Presidente dessa Casa legislativa devolver, a seus autores, o requerimento de criação de CPI (RICD, art. 35, § 2º), por entender não satisfeitas as exigências constitucionais e regimentais pertinentes à válida instauração do inquérito parlamentar.

Eis, no ponto, o fundamento no qual esse ilustre impetrante, no Plenário da Câmara dos Deputados, apoiou a sua alegação (fls. 35v./36):

"Ora, só cabe recurso ao Plenário para CPI quando há negativa da Mesa para sua criação. É o dispositivo específico para CPI. Não cabe recurso ao Plenário para CPI, porque é questão específica. O dispositivo do art. 35, § 2º, do Regimento Interno se contrapõe ao que trata de questão de ordem. Como ela é genérica, deve prevalecer a disposição específica, porque há uma antinomia jurídica.

O Regimento Interno, inteligentemente, prevê que só há recurso ao Plenário quando o Presidente negar. Como o Presidente confirmou o requerimento, evidentemente, então, não cabe recurso ao Plenário." (grifei)

Em outra passagem, esta constante da própria impetração mandamental, os autores do presente "writ" - enfatizando a

MS 26.441 / DF

inadmissibilidade do recurso que o Senhor Líder do PT **interpôs** para o Plenário da Câmara dos Deputados, **objetivando a extinção** da CPI em causa - expuseram as seguintes razões (fls. 07 e 09):

"(...) o **Presidente** da Câmara dos Deputados **não pode desviar, suprimir, violar ou retardar** competência de CPI **já criada** nos termos da Constituição, **dando abrigo a indevido recurso** contra decisão em questão de ordem.

.....
Se o parlamentar que a formulou **encontra** dúvidas **acerca da constitucionalidade** do requerimento de criação da CPI, **a sede de discussão** sobre tais fundamentos jurídicos **deve ser** o Supremo Tribunal Federal, **guardião** da Constituição, **e não o plenário** da própria Câmara dos Deputados, **sob pena** do o direito da minoria ficar ao talante da maioria." (grifei)

O **litisconsorte passivo necessário**, no entanto - **ao defender a possibilidade** de submeter, ao Plenário da Câmara dos Deputados, **mediante recurso, o exame final** sobre o Ato da Presidência da Casa **que formalmente declarou criada** a CPI -, **sustenta** que tal entendimento **visa a impedir** que se instaurem, **abusivamente**, inquéritos parlamentares, **por iniciativa** das minorias legislativas, **que podem**, muitas vezes, **agir**, nesse domínio, de modo **abertamente** contrário ao que dispõe **a própria** Constituição da República.



MS 26.441 / DF

Na realidade, o Senhor Líder do PT **sustenta** que o recurso ao Plenário da Câmara dos Deputados, em tal situação, **qualifica-se** como verdadeiro instrumento de defesa da própria Constituição Federal, **na medida** em que busca preservar - **conforme** expressamente afirmou em sua contestação **a este** mandado de segurança - "os deveres e garantias insculpidos no texto da Carta da República, especificamente no que diz respeito aos requisitos delineados em seu art. 58, § 3º" (fls. 324).

Tendo presente esse específico contexto, e ao **determinar** a remessa deste processo ao eminente Procurador-Geral da República, para parecer, expressamente acentuei que a resolução **desta** controvérsia mandamental dependeria, essencialmente, da resposta à seguinte indagação (fls. 430): "pode, ou não, a maioria, sustentando a inobservância do art. 58, § 3º, da Constituição e valendo-se de meios regimentais (como a questão de ordem e o recurso), deslocar, para o Plenário da Câmara dos Deputados (onde os grupos majoritários **são hegemônicos**), a decisão final sobre a efetiva criação da CPI, vindo, desse modo, a frustrar o direito da minoria à investigação parlamentar?"

Entendo que não, Senhora Presidente. **É** que os grupos majoritários, muitas vezes **apoiando-se** em interpretações de mera



MS 26.441 / DF

conveniência político-partidária, **não podem desrespeitar** o direito que, em tema de investigação parlamentar, assiste, **constitucionalmente**, aos membros do Legislativo, notadamente aos que compõem os grupos **minoritários** que nele atuam, **observadas**, para esse efeito, as exigências do art. 58, § 3º, da Constituição.

É que a prerrogativa institucional **de investigar** - deferida às Casas do Congresso Nacional (especialmente aos grupos **minoritários** que nelas atuam) - **não pode ser comprometida** pelo bloco **majoritário** existente no Parlamento.

Isso significa que a maioria, a **pretexto** de inobservância da Constituição, **não pode deslocar**, como sucedeu na espécie, para o Plenário das Casas legislativas (a Câmara dos Deputados, **no caso**), **a decisão final** sobre a efetiva criação de determinada CPI, **sob pena de frustrar e nulificar**, de modo inaceitável e arbitrário, **o exercício**, pelo Legislativo (**e pelas minorias** que o integram), **do poder constitucional** de fiscalizar e investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, **notadamente** daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

MS 26.441 / DF

Não foi por outra razão que o eminente Senhor Procurador-Geral da República, em fundamentado parecer, pronunciou-se, com inteiro acerto, no sentido de não se revelar possível o deslocamento, em sede recursal, para o Plenário da Câmara dos Deputados, da decisão final sobre a criação de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, particularmente da CPI a que se refere esta impetração mandamental (fls. 436/440):

"27. O julgamento da pretensão mandamental pressupõe resposta à seguinte indagação: é legítima a apresentação de questão de ordem e de recurso contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados que aprova a instalação de CPI, em face do que dispõe o preceito constitucional de criação de comissões parlamentares de inquérito?

.....
29. Vê-se que são apenas três os requisitos constitucionais exigidos para a criação de comissões parlamentares de inquérito: requerimento de um terço dos membros de uma ou das duas Casas Legislativas, apuração de fato determinado e fixação de prazo certo.

30. A fixação de número reduzido de parlamentares que devem aderir à formulação de requerimento para a criação de CPI atende à vontade e propósito construídos ao longo do tempo no âmbito do direito constitucional interno e comparado, no sentido de estabelecer instrumento de controle cujo manejo ficasse à disposição e a cargo dos blocos parlamentares minoritários. (...).

.....
32. Segue-se daí que a criação de CPI, nos termos precisos do regramento constitucional, não está condicionada à prévia discussão e consenso pela maioria parlamentar da Casa respectiva. O constituinte foi expresso ao prescrever que a CPI será criada, obedecidos os demais requisitos constitucionais já

MS 26.441 / DF

referidos, mediante requerimento de um terço dos membros de qualquer das Casas.

33. Neste sentido já me pronunciei (Parecer 1576-PGR-AF, em anexo) na ADI 3619 julgada por essa Corte em 1º/08/2006, em que se reconheceu a **inconstitucionalidade** de norma do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo que submetia, à prévia manifestação do Plenário o pedido de constituição de CPI.

34. Dessa concepção e sob ângulo diverso, mas por igual ou maior razão, decorre a conclusão de que, aprovada a sua instalação pela autoridade competente para tanto - **o Presidente da Câmara dos Deputados**, na espécie, **consoante** atribuição prevista no art. 35, § 2º, do Regimento Interno daquela Casa -, com o conseqüente reconhecimento pela referida autoridade da presença dos requisitos que a autorizam, concluído está o procedimento de criação em questão, não sendo cabível o questionamento 'interno' de sua legitimidade, que implicaria retirar da minoria parlamentar o poder de decisão acerca do requerimento para a instauração de CPI e transferi-lo à maioria dos congressistas - se permitida a votação do recurso em plenário -, em evidente descompasso com o comando constitucional.

35. Não obstante o esforço interpretativo desenvolvido pela maioria parlamentar, observa-se que a pretensão externada na questão de ordem apresentada no âmbito da Câmara **não tem amparo**, sequer regimental. **O Regimento da Câmara**, seguindo o delineamento do constituinte, **estabeleceu que a decisão do requerimento de criação de CPI caberá a seu Presidente**, admitindo-se a interposição de recurso dessa decisão exclusivamente quando desfavorável à pretensão de instalação da CPI.

36. A previsão genérica da possibilidade de formulação de questão de ordem para o saneamento de dúvida acerca da interpretação do Regimento Interno da Casa Legislativa ou de interposição de recurso contra atos da Presidência não tem aplicação no caso presente, seja porque há regra específica incidente sobre o procedimento de instalação de CPI (art. 35), seja porque, abstratamente admitida na hipótese, **não poderia se sobrepor**, em concreto, **à regra da Constituição da República que garante** o direito da minoria parlamentar de promover a criação da CPI.

MS 26.441 / DF

37. Na hipótese dos autos, vê-se nítido propósito da maioria parlamentar de, valendo-se de supostas dúvidas regimentais, criar embaraços ao exercício daquele direito.

38. Segue-se, assim, que é o Judiciário, e não a própria Casa Legislativa, a sede própria para o questionamento do ato do Presidente da Câmara dos Deputados que defere requerimento de criação da CPI e seja reputado pelos integrantes da maioria como abusivo ou ilegítimo porque ausentes um ou mais requisitos constitucionais.

39. Portanto, pode-se assentar que não é constitucionalmente legítima a apresentação de questão de ordem e recurso contra ato do Presidente da Câmara que aprova a instalação de CPI. E tal conclusão revela a procedência da pretensão mandamental dos impetrantes no sentido da invalidação dos atos (questão de ordem e recurso ao plenário) praticados com a finalidade de postergar ou obstar a investigação parlamentar em questão. (...)." (grifei)

Também o eminente constitucionalista MICHEL TEMER, quando Presidente da Câmara dos Deputados, respondendo questão de ordem, então suscitada pelo Deputado Sérgio Miranda, igualmente entendeu não ser possível, à maioria, valendo-se de meios regimentais, transferir, ao Plenário da Casa legislativa, mediante interposição de recurso, a discussão do tema, vindo a frustrar, desse modo, com tal expediente, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (fls. 115):

"Quanto à questão nova trazida pelo Deputado Sérgio Miranda, no sentido de não haver possibilidade regimental de recurso contra o recebimento de requerimento de criação da CPI, já que apenas as decisões denegatórias da Presidência eram recoráveis, parece-nos, de igual modo, procedente."

MS 26.441 / DF

De observar-se, em primeiro lugar, que as Comissões Parlamentares de Inquérito foram concebidas constitucionalmente como instrumentos postos à disposição das minorias e até das maiorias para bem exercerem a função fiscalizadora que cabe, constitucionalmente, ao Poder Legislativo, não podendo, pois, submeter-se apenas à vontade da maioria, sob pena de se tornarem absolutamente ineficazes. Lembre-se que, nos termos do art. 58, § 3º, do texto constitucional, basta que um terço do total de membros de quaisquer das Casas solicite a criação de uma CPI para investigar determinado fato para que esta venha a ser instalada, não havendo necessidade de deliberação da maioria sobre o assunto. O direito de instalação é inequivocamente da minoria - um terço do total -, e o juiz da existência desse direito é, nos termos regimentais, o Presidente da Casa, não a maioria. Essa é a vontade expressa pela Constituição Federal, a teor do que dispõe o seu art. 58, § 3º.

No que tange, ao aspecto processual interno, parece-me que a lei interna não admite a possibilidade de a maioria insurgir-se contra despacho da Presidência, que recebe requerimentos de criação de uma CPI. É o que se pode deduzir do especificamente disciplinado no citado art. 35, § 2º, e igualmente no disposto na norma genérica do art. 114, parágrafo único, do mesmo Regimento, que determina só existir possibilidade de recurso, no caso de requerimentos sujeitos apenas a decisão do Presidente, quando a decisão seja denegatória.

Em verdade, o instituto da questão de ordem não se reveste de instrumentalidade bastante para trancar a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, conforme aduz o art. 95, 'caput', do Regimento Interno da Câmara dos Deputados." (grifei)

Essa mesma preocupação com a preservação da integridade do direito das minorias parlamentares à investigação legislativa foi também revelada em precioso magistério doutrinário expendido em monografia sobre o tema em questão, levando, o seu autor, MARCOS EVANDRO CARDOSO SANTI ("Criação de Comissões

MS 26.441 / DF

Parlamentares de Inquérito: Tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria", p. 46/47 e 50, item n. 1.3, 2007, Fabris Editor), a expor, em tom de grave advertência, as consequências lesivas, a tal prerrogativa constitucional, que derivariam do entendimento que admitisse possível o deslocamento, para o Plenário (onde impera a maioria), da decisão final sobre a criação de qualquer CPI:

"No ato de criação de CPI, com a leitura e a publicação do requerimento, ou mesmo após a consumação dessas fases, as correntes parlamentares que a ela se opõem muitas vezes tentam inviabilizar o inquérito parlamentar.

(...) Por isso, quando da consumação da criação de uma CPI, ou mesmo quando essa já tiver sido criada, a base parlamentar de apoio ao Presidente da República com frequência tem lançado mão de um último instrumento parlamentar: anular o requerimento, por meio do questionamento constitucional - e também regimental - do preenchimento dos requisitos de criação da comissão.

Nessa medida, a análise da constitucionalidade do requerimento passa a ocupar o centro do debate político-parlamentar e caracterizar-se como um obstáculo adicional a ser superado para se viabilizar o inquérito parlamentar. Esse confronto expõe o que denominamos 'tensão entre o direito das minorias' - que em tese deveria estar assegurado com o preenchimento dos requisitos de criação da CPI - 'e os interesses da maioria', uma vez que esta, sentindo-se ameaçada, atua no sentido de tentar impedir o inquérito.

Mais especificamente, a análise de constitucionalidade dos requisitos de criação de CPI constitui-se na última etapa anterior à instalação e ao funcionamento da comissão, e caracteriza-se por 'colocar em xeque' o requerimento. A estratégia da maioria, em propor uma análise de constitucionalidade mais rigorosa - do que a previamente realizada pela Mesa antes da leitura -, visa a anular o requerimento,

MS 26.441 / DF

por meio da transferência **para o Plenário** do poder decisório, **que**, em princípio, **estaria restrito à minoria** de um terço - aquela necessária à criação da CPI.

.....
Nessa reflexão há importantes aspectos a serem levados em consideração. (...) a questão de ordem não pode se transformar em instrumento para que a maioria, de forma abusiva, desrespeitando a Constituição, inverta decisões da minoria (...)." (grifei)

É por essa razão que a rejeição do ato de criação da CPI, **em sede recursal**, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, **ainda** que por expressiva maioria, **não tem o condão** de justificar **a frustração** do direito de investigar **que a própria** Constituição da República **outorga** às minorias parlamentares, **notadamente** se se considerar - **tal como sucedeu** na espécie - que o Presidente da Câmara dos Deputados **já havia reconhecido**, em Ato próprio, o **atendimento** dos requisitos **necessários** à instituição desse órgão de investigação legislativa.

É que, como se sabe, deliberações parlamentares majoritárias (ou, até mesmo, unânimes) **não se qualificam** como fatores de legitimação de atos **eventualmente** inconstitucionais que delas resultem, **eis que nada pode justificar**, considerado o próprio significado do regime democrático, **a perversão** das Instituições, **notadamente** quando os atos do Parlamento **transgridem** direitos,

MS 26.441 / DF

prerrogativas e garantias assegurados pela Constituição da República.

Em uma palavra: deliberações parlamentares, ainda que resultantes de votações unâнимes ou majoritárias, não se revestem de autoridade suficiente para convalidar os vícios gravíssimos da inconstitucionalidade, pois, se tal fosse possível, a vontade de um dos Poderes constituídos culminaria por subverter a supremacia da Constituição, vulnerando, de modo inaceitável, o próprio significado do regime democrático.

Nem se diga que semelhante entendimento representaria ofensa ao direito dos grupos majoritários à correta observância dos requisitos estabelecidos, pela Constituição, em seu art. 58, § 3º, para efeito de válida criação de qualquer CPI.

É certo que pode ocorrer situação configuradora de instauração abusiva, eventualmente inconstitucional, de determinado inquérito parlamentar, como sucederia, p. ex., no caso de o Congresso Nacional pretender fiscalizar matéria sobre a qual não dispõe de competência para legislar (sabemos que, onde não há poder para legislar, não há poder para investigar), ou na hipótese de o requerimento de criação de certa CPI deixar de satisfazer,

MS 26.441 / DF

evidentemente, os requisitos delineados no § 3º do art. 58 da Constituição.

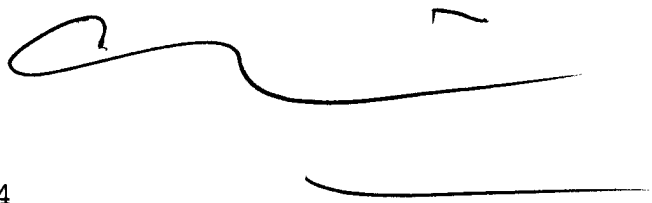
Se tal situação se registrar, os grupos majoritários no Congresso Nacional, **querendo**, poderão submeter, a esta Corte, **mediante** impetração de mandado de segurança, o exame **dessa** controvérsia jurídica (não-atendimento dos pressupostos e requisitos constitucionais **necessários** à instituição de CPI), pedindo, então, ao Supremo Tribunal Federal, que aprecie, no estrito desempenho da competência que lhe dá a Constituição da República, a validade jurídico-constitucional do ato concreto da Presidência da Casa legislativa que houver formalmente declarado a criação de determinada CPI, não obstante em desacordo com o que prescreve o § 3º do art. 58 da Lei Fundamental.

Não fosse assim, e caso se admitisse a possibilidade de a maioria, **mediante** utilização de meios regimentais (como o recurso), **deslocar**, para o Plenário da Casa legislativa (como sucedeu na espécie), **a deliberação final** sobre a efetiva criação de determinada CPI, **frustrar-se-ia**, de maneira inevitável, **o exercício**, pelas minorias parlamentares, **de seu direito** à investigação legislativa.

MS 26.441 / DF

Para que o direito das minorias seja preservado, como convém a qualquer regime político fundado em bases democráticas, e também para evitar que os grupos minoritários, abusando dessa valiosa prerrogativa institucional, façam instaurar, de modo ilegítimo, inquéritos parlamentares cuja criação descumpra as exigências constitucionais, impõe-se submeter o conflito decorrente do estado de tensão dialética entre os direitos da minoria e os dos grupos majoritários ao exame do Poder Judiciário, pois tal litígio - embora impregnado de elevado componente político - reveste-se de qualificação constitucional, considerados os princípios e os direitos em situação de antagonismo.

O Supremo Tribunal Federal, presente esse contexto, e desempenhando legítima atribuição que a própria Constituição da República lhe outorgou, atuará como instância arbitral e moderadora dos conflitos constitucionais decorrentes, quer da arbitrária recusa, pela maioria legislativa, de criação de determinada CPI (o que ofenderia os direitos dos grupos minoritários de oposição), quer da inválida instituição, pela minoria parlamentar, de CPI destituída de fundamento constitucional (o que transgrediria os direitos dos grupos majoritários).



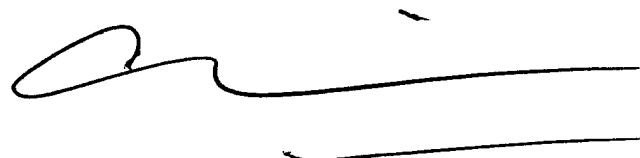
MS 26.441 / DF

Daí a correta observação feita pelo eminente Procurador-Geral da República, quando adverte, com absoluta propriedade, que a instância constitucionalmente adequada à resolução desse conflito reside nesta Suprema Corte (fls. 439):

"Segue-se, assim, que é o Judiciário, e não a própria Casa Legislativa, a sede própria para o questionamento do ato do Presidente da Câmara dos Deputados que defere requerimento de criação da CPI e seja reputado pelos integrantes da maioria como abusivo ou ilegítimo porque ausentes um ou mais requisitos constitucionais." (grifei)

Preservam-se, desse modo, quando presente situação de litigiosidade constitucional, tanto os direitos da minoria parlamentar quanto os direitos da maioria legislativa, evitando-se, assim, que uns e outros culminem por frustrar, reciprocamente, as prerrogativas de que são titulares.

Tenho para mim que os direitos da minoria à investigação parlamentar foram transgredidos e desrespeitados, na espécie em exame, pela decisão da Presidência da Câmara dos Deputados que admitiu o processamento de recurso interposto por Líder partidário que representa corrente majoritária nessa Casa do Congresso Nacional.



MS 26.441 / DF

Com o acolhimento desse recurso, o Plenário da Câmara dos Deputados culminou por invalidar, de modo inconstitucional, o Ato da Presidência dessa Casa legislativa que havia formalmente declarado a criação da CPI em referência, por corretamente entender satisfeitos os requisitos constitucionais a que se refere o art. 58, § 3º, da Lei Fundamental da República.

Dai a precisa observação do eminente Procurador-Geral da República, quando assinala que - reconhecido, formalmente, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o atendimento dos requisitos a que alude o § 3º do art. 58 da Constituição - "concluído está o procedimento de criação em questão, não sendo cabível o questionamento 'interno' de sua legitimidade, que implicaria retirar da minoria parlamentar o poder de decisão acerca do requerimento para a instauração de CPI e transferi-lo à maioria dos congressistas - se permitida a votação do recurso em plenário -, em evidente descompasso com o comando constitucional" (fls. 438/439, item n. 34).

O próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em norma compatível com a cláusula constitucional que confere, à minoria legislativa, o direito à investigação parlamentar, confirma esse entendimento, pois estabelece, em seu art. 35, § 2º - que

MS 26.441 / DF

traduz regra específica ("lex specialis") aplicável, com exclusão das disposições genéricas, ao procedimento de criação de CPI -, que, "Recebido o requerimento, o Presidente o mandará à publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo, desta decisão, recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania" (grifei).

Vê-se, daí, que o modelo concebido e estruturado na presente Constituição brasileira, historicamente vinculado, em sua formulação, à Constituição Federal de 1934 (art. 36) - e, mais distante, ainda, no tempo, à Constituição de Weimar, de 1919 (art. 34) -, visa a proteger os grupos minoritários contra eventuais abusos cometidos, em tema de instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria que atua nas Casas do Congresso Nacional.

Na realidade, o ato de criação de qualquer CPI, considerado o que dispõe o art. 58, § 3º, da Constituição, representa exceção derogatória da regra majoritária proclamada pelo art. 47 do estatuto constitucional, pois, para efeito de instituição da comissão parlamentar de inquérito, os grupos minoritários prescindem da vontade aquiescente da maioria que atua no âmbito do Poder Legislativo.

MS 26.441 / DF

Com efeito, a criação de CPI traduz exceção que a própria Constituição da República estabeleceu em face do princípio majoritário, razão pela qual as minorias parlamentares que componham, ao menos, 1/3 (um terço) dos membros integrantes das Casas legislativas têm o direito à instauração do inquérito parlamentar, uma vez satisfeitos os requisitos constitucionais da temporariedade da investigação legislativa e da indicação de fato determinado.

Vale referir, no ponto, antiga decisão desta Suprema Corte proferida sob a égide da Carta Política de 1969 (Rp 1.183/PB), consustanciada em acórdão assim ementado:

"Número de assinaturas necessárias à criação de comissão parlamentar de inquérito nas Assembléias estaduais.

- O artigo 37 é exceção ao princípio estabelecido no artigo 31, ambos da Constituição Federal, e, como este, é aquele de observância obrigatória pelos Estados-membros, tendo em vista a natureza deles e o disposto no 'caput' do artigo 13 e no artigo 200, da mesma Constituição.

Representação de inconstitucionalidade que se julga procedente, para declarar inconstitucional o inciso XVIII do artigo 24 da Emenda Constitucional nº 1, de 16 de junho de 1970, do Estado da Paraíba."

(RTJ 113/36, Rel. Min. MOREIRA ALVES - grifei)

MS 26.441 / DF

É relevante observar, no ponto, o registro que o saudoso Ministro OSCAR CORRÊA fez, em seu douto voto, quando do julgamento da mencionada Rp 1.183/PB, ocasião em que Sua Excelência - que foi um eminente e respeitado membro do Congresso Nacional - rememorou práticas lesivas cometidas, pelos grupos majoritários, no âmbito parlamentar e no contexto do permanente conflito que se processa na esfera da luta política, não obstante a existência de norma constitucional garantidora do direito de investigar reconhecido às minorias legislativas:

" (...) quero apenas fazer uma declaração: passados vinte e nove anos, já no Supremo Tribunal Federal, verifico, com grande satisfação, que a norma do artigo 37, na atual Constituição, é absolutamente válida e deve ser obedecida pelo Parlamento. E isto porque, em 1955, Deputados, mais de um terço, tiveram a oportunidade de apresentar requerimento de constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito sobre fato determinado, e recusado, por motivos partidários, pela maioria." (grifei)

Não foi por outra razão que esta Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.619/SP, Rel. Min. EROS GRAU, tendo presente o modelo constitucional que rege, em nosso sistema jurídico, a criação de CPIs e que ampara, na instituição desses órgãos de investigação



MS 26.441 / DF

legislativa, as minorias parlamentares, proferiu decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 34, § 1º, E 170, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CRIAÇÃO. DELIBERAÇÃO DO PLÊNARIO 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 assembleias 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 Assembleia Legislativa. Precedentes.

4. Não há razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da Assembleia 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 Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo."

(ADI 3.619/SP, Rel. Min. EROS GRAU, Pleno - grifei)

MS 26.441 / DF

É importante assinalar, neste ponto, que o Supremo Tribunal Federal, nesse recentíssimo julgamento da ADI 3.619/SP, deixou claramente positivado, em lição inteiramente aplicável ao caso ora em exame, que não se legitima, constitucionalmente, submeter, ao Plenário da Casa legislativa, o ato de criação de qualquer CPI.

No julgamento da ADI 3.619/SP, declarou-se a inconstitucionalidade de normas regimentais que faziam depender, da vontade majoritária, manifestada em sessão plenária do Legislativo, a criação de comissão parlamentar estadual de inquérito.

Na espécie ora em exame, a submissão do ato de criação da CPI em referência à deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados fez-se, indiretamente, mas com igual carga de lesividade, em razão de recurso interposto por Líder partidário que representa, nessa Casa do Congresso Nacional, uma de suas correntes majoritárias, o que vulnerou - tal como reconhecido no precedente firmado na ADI 3.619/SP - o direito da minoria à investigação parlamentar, cujo exercício resultou frustrado pela prevalência da vontade da maioria.



MS 26.441 / DF

Impõe-se, desse modo, a restauração da eficácia do Ato da Presidência da Câmara dos Deputados que reconheceu validamente configurados, no caso em exame, os requisitos necessários à criação da CPI em questão.

Vê-se, portanto, que tinha plena razão o eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, quando, na Sessão de 07/03/2007, comunicou a formal criação, mediante Ato da Presidência, da CPI destinada a "*investigar as causas, conseqüências e responsáveis pela crise do Sistema de Tráfego Aéreo Brasileiro, desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol, voo 1907, e um jato Legacy, da American ExcelAire, com mais de uma centena de vítimas*" (fls. 25v.).

Na realidade, o **exame** dos documentos **produzidos** com a impetração mandamental **evidencia** que esse Ato da Presidência da Câmara dos Deputados - **que veio** a ser invalidado, **em sede recursal**, **pelo Plenário** dessa Casa do Congresso Nacional - **deve ser preservado**, em caráter definitivo, por esta Suprema Corte, **em ordem a permitir a imediata** instalação da CPI em questão.



MS 26.441 / DF

E a razão é uma só: o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, depois de declarar formalmente criada referida CPI, veio a reafirmar, até mesmo quando contestado o seu Ato, em Plenário, pelo Senhor Líder do PT, na questão de ordem que este formulou, que estavam preenchidos, na espécie, todos os requisitos necessários à instauração do inquérito parlamentar em causa.

É importante rememorar, neste ponto, as razões em que se apoiou a decisão com que o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados indeferiu a questão de ordem suscitada pelo Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores (fls. 27/28):

"Primeiro, com referência ao fato determinado. A Presidência da Câmara **entendeu que ali há fato determinado, porque está escrito** que se vai buscar identificar as causas, as conseqüências e os responsáveis. A Presidência respeita, evidentemente, aqueles que entendem de forma diferente.

Segundo, com referência ao prazo, o Regimento Interno, no seu art. 35, § 3º, dispõe:

Art. 35.....

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

Portanto, ainda que em outra parte do Regimento esteja dito que é necessário constar o prazo, esse outro artigo, no seu referido parágrafo, em minha interpretação, dispensa estar no próprio requerimento,



MS 26.441 / DF

até porque essa tem sido uma tradição nas decisões das Mesas anteriores.

Finalmente, com referência à composição numérica não estar no requerimento, de fato, o requerimento não indica essa composição. (...).

.....
Está dito aqui que precisa haver o prazo certo. **Contudo, a Constituição não exige o número de membros. Ela exige** que haja prazo certo.

Procuramos resoluções do Supremo Tribunal Federal. **Assim se manifestou o STF** sobre as exigências para criação das CPIs:

'A instalação do inquérito, para viabilizar-se no âmbito das Casas Legislativas, **está vinculada, unicamente, à satisfação de três exigências** definidas, **de modo taxativo**, no texto da Carta política:

1. **Subscrição** do requerimento de constituição da CPI **por, no mínimo, um terço** dos membros da Casa legislativa;

2. **Indicação de fato determinado** a ser objeto de apuração;

3. **Temporalidade** da Comissão Parlamentar de Inquérito.'

(Mandado de Segurança nº 24.831)

Na interpretação da Presidência, **as três condicionantes estão dadas no requerimento**. Por isso, **indefiro** a questão de ordem do Líder Luiz Sérgio." (grifei)

O Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, desse modo, ao reconhecer configurados os requisitos necessários à CPI em causa, entendeu presente, desde logo, no requerimento subscrito pela minoria parlamentar, a referência (sempre necessária) ao fato determinado.



MS 26.441 / DF

Ninguém desconhece que a Constituição exige a indicação de fato determinado para efeito de legítima instauração de inquérito parlamentar.

Quando fui membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, nele exercendo o honroso cargo de Promotor de Justiça, tive o ensejo de discutir a questão constitucional pertinente à exigência do fato determinado ("Investigação Parlamentar Estadual: As Comissões Especiais de Inquérito", Revista "Justitia", v. 45/155-160, nº 121, abr.-jun. 1983), expendendo, então, as seguintes considerações:

"Mencione-se, desde logo que 'somente fatos determinados', concretos e individuados, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado, são passíveis de investigação parlamentar. Constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O objeto da comissão de inquérito há de ser preciso." (grifei)

Devo assinalar, por necessário, que mantenho esse mesmo entendimento, eis que reputo indispensável - tratando-se de CPI - que a investigação por ela realizada atenha-se a um âmbito de atuação materialmente delimitado, com referência a dados concretos, como se registra, no caso em exame, com a Comissão Parlamentar de

MS 26.441 / DF

Inquérito em questão, cujo **Requerimento** de criação alude, com extrema clareza, a um lamentável e trágico evento da aviação civil brasileira, em que 154 pessoas perderam a vida, em decorrência de **suposta** falha do sistema de controle de tráfego aéreo.

Esse **terrível** evento - que constitui objeto da pretendida apuração parlamentar - foi expressamente indicado no Requerimento subscrito pela minoria legislativa e acentuado, de modo particularmente enfático, na *Justificação* que também compõe o Requerimento em causa (fls. 17v./18v.).

Nada mais determinado, portanto, em sua concreta (e dramática) configuração, do que esse **terrível** episódio, expressamente incluído no campo da investigação legislativa pretendida pela minoria parlamentar na Câmara dos Deputados.

Como assinalado, o Requerimento nº 1/2007, subscrito **pela minoria** parlamentar, na Câmara dos Deputados, indica, de forma bastante clara e precisa, um evento concreto que se ajusta ao conceito de fato determinado, a atender, assim, a exigência que a Constituição impõe ao ato de criação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

MS 26.441 / DF

Na realidade, o Requerimento da minoria parlamentar contém referência a fato determinado (a morte trágica de 154 pessoas), cujá menção, por si só, já bastaria para viabilizar a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito, permitindo, desse modo, em face de notório contexto, a apuração legislativa - de interesse geral dos cidadãos deste País - das "causas, conseqüências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, chamada de 'apagão aéreo', desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006 (...)" (fls. 17v. - grifei).

Ao deferir o pedido de medida cautelar, já havia assinalado, em minha decisão, que nada pode ser mais ultrajante, para o sentimento de decência nacional, do que os eventos que compõem a sucessão de graves incidentes que culminaram no terrível acidente aéreo de 29/09/2006, envolvendo 154 vítimas, e que representou o mais dramático episódio de toda essa cadeia de lamentáveis ocorrências que afetaram - e continuam afetando - o sistema de tráfego aéreo em nosso País, gerando transtornos, provocando intranquilidade, reduzindo a confiabilidade na segurança do transporte aéreo, comprometendo a integridade do próprio sistema de controle de tráfego aéreo administrado pela União Federal e lesando, profundamente, os direitos básicos, decorrentes de relações de consumo, titularizados pelo usuário desses mesmos serviços.

MS 26.441 / DF

O que me parece irrecusável, nesse contexto, é que a menção ao trágico episódio do acidente aéreo basta para que nela se reconheça a presença, no caso, do fato determinado a que se refere a Constituição da República no § 3º de seu art. 58.

Vale referir, neste ponto, por oportuno, que, não obstante a parte narrativa do Requerimento em questão já contenha, ela própria, por si só, a referência ao fato determinado, torna-se importante assinalar que a *Justificação* (que compõe a estrutura formal do Requerimento em causa) também põe em destaque, para efeito da investigação legislativa, a individualização do fato determinado objeto da mencionada CPI (fls. 17v./18v.):

"É do conhecimento público que:

1. Há atualmente uma forte crise no setor de transporte aéreo regular de passageiros no Brasil.

2. O grave acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol (vôo 1907) e um jato Legacy, da América ExcelAire com mais de uma centena de vítimas, **desencadeou** a crise chamada de 'apagão aéreo'.

3. A crise inclui, além dos aspectos ligados à segurança do tráfego aéreo, outros ligados à infra-estrutura aeroportuária, àqueles ligados aos consumidores e companhias aéreas (atrasos de vôos, overbooking, cancelamentos de vôos, entre outros), além de casos estranhos como panes que paralisaram vários aeroportos importantes por horas.

4. Os problemas no controle do tráfego aéreo no País, vêm causando transtornos à população, tanto em

MS 26.441 / DF

consequência de atrasos e cancelamentos de vôos, quanto sobre a atividade econômica em geral, como também outros ainda mais graves, conforme mostrou o noticiário com impedimentos de cirurgias e transplantes.

5. Relatório de Levantamento de Auditoria do Tribunal de Contas da União, de 12 de dezembro de 2006, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, **teve como objetivos avaliar** a situação do controle do tráfego aéreo no país **e subsidiar** eventual trabalho de fiscalização a ser efetuado pelo Tribunal. **O Relatório aponta** que teria havido **retenção** de R\$ 523,5 milhões para Cindactas, **contrariando a convicção** do Governo de que não faltaram recursos para impedir a crise aérea. **Esse valor** equivale a 35% dos recursos efetivamente aprovados no Orçamento, R\$ 1,494 bilhão entre 2004 e 2006. **O relatório apontou também que teria havido falta de articulação** dentro do Governo, com responsabilidade de todos os envolvidos. Para vencer as graves falhas, o TCU fez diversas determinações aos órgãos que cuidam do planejamento e da fiscalização da aviação e do espaço aéreo. **Diz o Relatório:**

'(...) **quanto ao Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro - SISCEAB**, a auditoria delimitou com propriedade suas competências e características específicas de cada órgão integrante, dentre as quais se destaca o já mencionado Departamento de Controle do Espaço Aéreo - DECEA, ao qual se encontram subordinados os quatro Centros Integrados de Controle do Tráfego Aéreo - CINDACTAS, que têm como incumbência manter seguro o fluxo do tráfego nas áreas sob sua jurisdição, por meio do Centro de Controle de Área (ACC), órgão responsável pela autorização de decolagens, pelo provimento do controle do tráfego das aeronaves que estejam em rota, ou seja, nas aerovias, e onde ocorreu a quase totalidade dos problemas relacionados ao 'apagão aéreo'. Como bem destacado no Relatório, eventuais falhas ocorridas no ACC, tais como diminuição nos canais disponíveis para comunicação por rádio, insuficiência no número de controladores, ou mesmo excesso de aeronaves controladas, provoca o denominado controle de fluxo, que consiste no aumento do intervalo entre as decolagens nos aeroportos controlados pelo respectivo ACC,

MS 26.441 / DF

provocando o efeito cascata de atrasos nos vôos, de modo a possibilitar que o fluxo de aviões seja readequado à capacidade operativa do órgão, que depende de uma série de fatores como o número de equipamentos disponíveis, incluídos os radares, frequência de controle, postos de operação (consoles de visualização ativados), operadores, controladores e mantenedores. (...)'

6. Na Câmara dos Deputados, a Comissão Externa de Controle do Tráfego Aéreo, **criada** em 6 de dezembro de 2006, **para acompanhar a crise** nos aeroportos brasileiros, **foi encerrada** em 22 de dezembro **sem** aprovação de Relatório.

A situação é de tal ordem que exige solução imediata, **sob pena** de rápido e expressivo agravamento dos prejuízos à Nação, **em consequência** da possível desorganização e paralisia deste setor estratégico.

Desta forma, a solução desta grave crise **exige** a cooperação entre os diversos Poderes da República. Dado que a questão é de relevante e urgente interesse nacional, os parlamentares signatários desta proposta, embora cientes da complexidade do processo, esperam contribuir para a análise das causas e consequências da crise, inclusive para a imagem do País.

Por esses motivos, solicitamos a instituição desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

As **despesas** decorrentes do funcionamento da Comissão correrão à conta de recursos do Orçamento da Câmara dos Deputados." (grifei)

E, no caso ora em análise - insista-se - houve a delimitação do fato determinado tanto na Exposição quanto na Justificação, que compõem, ambas, a estrutura formal unitária do Requerimento apresentado pela minoria parlamentar, em estrita observância ao que prescreve o § 3º do art. 58 da Constituição.

MS 26.441 / DF

Diversa não é a orientação perfilhada, nesse mesmo sentido, dentre outros autores, por PAULO RICARDO SCHIER ("Comissões Parlamentares de Inquérito e o Conceito de Fato Determinado", p. 161, 2005, Lumen Juris), cuja lição, na matéria, assinala que "É (...) através da exposição, da justificação, da evidenciação do fato no requerimento de abertura da comissão parlamentar de inquérito que se poderá constatar se ele é, em si, determinado ou não" (grifei).

Correto, portanto, o Ato do eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados que reconheceu atendida, na espécie, a exigência constitucional pertinente ao fato determinado.

Imputou-se, por outro lado, ao mencionado Requerimento subscrito pela minoria parlamentar, uma falha consistente na ausência de indicação do prazo de funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Sabemos que um dos requisitos constitucionais subjacentes à criação de uma CPI refere-se à temporariedade de sua duração, pois esse órgão de investigação legislativa não pode funcionar por prazo indeterminado. Ao contrário, exige-se a indicação de "prazo certo" para duração de qualquer CPI (CF, art. 58, § 3º).

MS 26.441 / DF

Cabe observar, no entanto, que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados fixa, ele próprio, desde logo, o prazo de vigência das Comissões Parlamentares de Inquérito que deverão atuar no âmbito dessa Casa do Congresso Nacional.

O estatuto regimental em questão dispõe, em seu art. 35, § 3º, que "A Comissão (...) terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos" (grifei).

Isso significa, portanto, que eventual omissão do requerimento de criação de CPI será suprida, de pleno direito, pelo que prescreve a norma regimental em causa, pois esta - dando concreção à finalidade da regra inscrita no § 3º do art. 58 da Constituição - estabelece, desde logo, o prazo de duração dos trabalhos da Comissão encarregada da investigação parlamentar.

No caso ora em exame, a CPI em questão não foi instituída por prazo indeterminado (o que é vedado pela Constituição da República), mas, ao contrário, reconheceu-se - por efeito da incidência automática da norma regimental mencionada - que a investigação parlamentar terá a duração de 120 dias, como

MS 26.441 / DF

expressamente afirmou o eminente Presidente da Câmara dos Deputados, ao indeferir a questão de ordem suscitada pelo Senhor Líder do PT (fls. 27/27v.):

"(...) com referência ao prazo, o Regimento Interno, no seu art. 35, § 3º, dispõe:

Art. 35

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

Portanto, ainda que em outra parte do Regimento esteja dito que é necessário constar o prazo, esse outro artigo, no seu referido parágrafo, em minha interpretação, dispensa estar no próprio requerimento, até porque essa tem sido uma tradição nas decisões das Mesas anteriores." (grifei)

Vê-se, desse modo, em face do próprio caráter supletivo que qualifica a norma regimental mencionada (art. 35, § 3º), que não se está, na espécie, diante de uma CPI sem prazo certo, pois - insista-se -, tal como expressamente o reconheceu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados (fls. 27/27v.), foi ela criada pelo "prazo de cento e vinte dias (...)", ajustando-se, desse modo, à exigência constitucional de temporariedade, que se impõe a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito.

MS 26.441 / DF

Cumpre relembrar, por oportuno e relevante, julgamento emanado do Plenário do Supremo Tribunal Federal (cujas diretrizes foram inteiramente observadas na espécie), no qual esta Corte, ao tratar da questão pertinente à temporariedade da investigação parlamentar - e após advertir sobre a impossibilidade de a CPI ultrapassar o limite temporal da legislatura em que criada -, assim se pronunciou:

"(...) 3. A duração do inquérito parlamentar - com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas - é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5º, § 2º, da L. 1579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.

4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso - desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso -, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional.

5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, § 3º, do Regimento da Câmara dos Deputados

MS 26.441 / DF

pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias."

(HC 71.193/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno - grifei)

O terceiro (e último) fundamento em que se apoiou a impugnação ao Ato de criação da CPI do tráfego aéreo - fundamento esse também acolhido pelo Plenário da Câmara dos Deputados - consiste na afirmação de que o Requerimento subscrito pela minoria parlamentar não indicou a composição numérica desse órgão de investigação legislativa.

Cumpre ressaltar, neste ponto, Senhora Presidente, que o direito à investigação parlamentar, para ser legitimamente exercido, depende da conjugação de três (3) requisitos de índole constitucional, previstos no art. 58, § 3º, da Lei Fundamental da República: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por 1/3, no mínimo, dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito.

Esse entendimento - que se reflete no magistério da doutrina - foi assim exposto na valiosa lição de JOSÉ AFONSO DA

MS 26.441 / DF

SILVA ("Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 515/516, item n. 4, 24ª ed., 2005, Malheiros):

"Comissões parlamentares de inquérito são organismos que desempenharam e desempenham papel de grande relevância na fiscalização e controle da Administração (...). Foram bastante prestigiadas pela Constituição vigente (...). Essa liberdade de criação de comissões parlamentares de inquérito **depende**, contudo, **do preenchimento de três requisitos: (a) requerimento** de pelo menos **um terço** de membros de cada Casa, para as respectivas comissões, ou de ambas, para as comissões em conjunto (comissão mista); **(b) ter por objeto** a apuração de fato determinado; **(c) ter prazo certo** de funcionamento. (...)." (grifei)

Foi por essa razão que o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, tendo presente essa orientação - **que encontra apoio tanto** na jurisprudência desta Corte (MS 24.845/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - MS 24.846/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) quanto em autorizada doutrina -, reconheceu que a indicação da composição numérica da CPI não traduz exigência constitucional, mas, ainda assim, expressamente indicou, ele próprio, no Ato que veio a ser **ulteriormente** invalidado pelo Plenário dessa Casa legislativa, que a CPI em causa "**será composta** de 23 membros titulares e de igual número de suplentes" (fls. 26), o que significa, portanto, que foi atendida, no caso, até mesmo essa simples prescrição regimental.

MS 26.441 / DF

Faço tais observações quanto ao pleno atendimento dos requisitos constitucionais pertinentes à válida criação da CPI em questão, porque entendo necessário reconhecer que o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, ao praticar o Ato posteriormente desconstituído, em sede recursal, pelo Plenário da Casa que dirige, agiu de modo irrepreensível, eis que efetivamente preenchidas, na espécie, as exigências a que se refere o § 3º do art. 58 da Constituição.

Cumpre registrar, ainda, Senhora Presidente, em face das gravíssimas conseqüências que vêm afetando a regularidade do sistema de tráfego aéreo neste País, com especial atenção para o trágico acidente ocorrido em 29/09/2006, que o inquérito parlamentar pretendido pelas minorias legislativas que atuam na Câmara dos Deputados, mais do que representar prerrogativa desses grupos minoritários, constitui direito insuprimível dos cidadãos da República, de quem não pode ser subtraído o conhecimento da verdade e o pleno esclarecimento dos fatos que tanto prejudicam os superiores interesses da coletividade.



MS 26.441 / DF

Impende rememorar, bem por isso, neste ponto, a precisa observação - emanada de nossa eminente colega, Ministra CÁRMEN LÚCIA - constante do douto voto que proferiu no julgamento da ADI 3.619/SP, Rel. Min. EROS GRAU, quando enfatizou, com propriedade, que 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 no Parlamento:

"(...) O poder democrático - de que deve ser testemunha o órgão legislativo - **dota a maioria parlamentar** do mando e a minoria do controle e fiscalização dos desempenhos havidos pelo órgão. **Impedir que uma minoria** - representada **pelo terço** de membros do Congresso e, simetricamente, por igual número para todos os demais órgãos dos poderes legislativos dos entes federados - **possa atuar** no sentido de deflagrar o processo de fiscalização **pela investigação** de fatos certos **seria retirar** não apenas da minoria, **mas do povo** que é por ela representado, **um dos direitos que lhe assiste**: o de ver o poder ser exercido com ética democrática, **sem** a qual não há se falar em democracia **por ausência** de controle do poder.

.....
Assim, o disposto no art. 58, § 3º, da Constituição da República **garante a eficácia dos princípios** da democracia, da representação **de todos os segmentos** da sociedade, **incluída aí a minoria que cumpre papel institucional** inerente ao regime, e o do controle, **sem o que não há possibilidade** de se cogitar de desempenho republicano." (grifei)

O princípio geral de vigilância, de fiscalização ou de controle - a que já aludia o eminente PIMENTA BUENO, Marquês de São



MS 26.441 / DF

Vicente, **em sua clássica obra** sobre a Carta Política do Império do Brasil ("**Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**", p. 105/106, itens ns. 125/127, 1858, **obra reeditada**, em 1958, pelo Ministério da Justiça) - **rege**, nas sociedades livres e abertas, **a realização** do inquérito parlamentar, **cuja instauração** - **que não necessita** do beneplácito da maioria legislativa - **é atribuída**, por isso mesmo, **também à minoria** que atua nos corpos legislativos, **como** esta Suprema Corte, **em mais** de um julgado, **já o proclamou** (**ADI 3.619/SP**, Rel. Min. EROS GRAU - **MS 24.831/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO - **MS 24.847/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **v.g.**), **na linha** do entendimento **que tem prevalecido** na doutrina (J. M. SILVA LEITÃO, "**Constituição e Direito de Oposição**", 1987, Almedina, Coimbra; DERLY BARRETO E SILVA FILHO, "**Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**", p. 131/134, item n. 3.1, 2003, Malheiros; JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, "**Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes e Limites de Atuação**", p. 169/170, item n. 2.1.2, 2004, Fabris; UADI LAMMÊGO BULOS, "**Comissão Parlamentar de Inquérito**", p. 216, item n. 5, 2001, Saraiva; MANOEL MESSIAS PEIXINHO/RICARDO GUANABARA, "**Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios, Poderes e Limites**", p. 76/77, item n. 4.2.3, 2001, Lumen Juris; LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES, "**Comissões Parlamentares de Inquérito - Poder de Investigação**", p. 41/42, item n. 5, 2001, Juarez de Oliveira, **v.g.**), **valendo referir**, no tema, **a lição**



MS 26.441 / DF

expendida pelo saudoso NELSON DE SOUZA SAMPAIO ("Do Inquérito Parlamentar", p. 34, 1964, FGV):

"A Constituição quis apenas dizer que a investigação parlamentar não ficaria dependente sempre da vontade da maioria, geralmente o grupo menos interessado em iniciativa dessa ordem. O pensamento do Constituinte foi, por conseguinte, o de ampliar os meios de controle do governo, conferindo, à oposição ou a determinada minoria, ainda contra a vontade da maioria, a faculdade de provocar a investigação parlamentar. Do contrário se limitariam muito o emprêgo e alcance dessa arma de fiscalização do Executivo, de informação do Legislativo e de esclarecimento da opinião pública." (grifei)

Não se pode recusar procedência, portanto, à afirmação - em tudo compatível com a essência democrática que qualifica o regime político brasileiro, tal como veio este a ser definido pelo próprio texto da Constituição da República - de que "O fato de a maioria não necessitar dos votos da minoria para lograr sucesso em todas as suas iniciativas não significa possa ela, só por isso, violentar normas constitucionais e regimentais para abreviar a consumação de atos de seu interesse. A minoria, face à lei, está colocada em pé de igualdade com ela e todos têm a obrigação indeclinável de se subordinar às normas que se impuseram através de Regimento e às que lhes impôs a Constituição", tal como assinalou, em memorável julgamento, o E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (RT 442/193-210, 196).

MS 26.441 / DF

Não se revela possível desconsiderar, por tal razão, a própria "ratio" subjacente ao preceito normativo inscrito no art. 58, § 3º, da Constituição, cujo fundamento político-jurídico - que deriva da necessidade de respeito incondicional às minorias parlamentares - atua como verdadeiro pressuposto de legitimação da ordem democrática, tal como adverte o magistério jurisprudencial dos Tribunais e, em particular, o desta Suprema Corte:

"A atuação dum governo **democrático** e responsável ante o povo **requer**, pois, o **concurso de uma oposição que desempenhe** a dupla função do princípio motor e de órgão de proteção da Constituição.

Se um dos vários setores da coletividade **está descontente**, nada serve melhor, **nem** com mais eficácia, para expressão desse descontentamento, **que a conduta da oposição parlamentar**.

.....
Não há, na realidade, **regime democrático sem oposição e que a esta se assegure o pleno direito de fiscalizar** os atos do grupo majoritário e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições."

(RT 442/193-210, 195 - grifei)

"(...) O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER.

- A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que (...) culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas

MS 26.441 / DF

minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

- Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.

- 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 promessa constitucional inconseqüente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta.

- 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 em torno de fato determinado e por período certo. (...)."

(MS 24.831/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Também o eminente Professor PINTO FERREIRA ("Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno", tomo I/195-196, item n. 8, 5ª ed., 1971, RT) demonstra igual percepção do tema ao enfatizar - com fundamento em irrepreensíveis considerações de ordem doutrinária -

MS 26.441 / DF

que a essência democrática de qualquer regime de governo apóia-se na existência de uma imprescindível harmonia entre a "Majority rule" e os "Minority rights":

"A verdadeira idéia da democracia corresponde, em geral, a uma síntese dialética dos princípios da liberdade, igualdade e dominação da maioria, com a correlativa proteção às minorias políticas, sem o que não se compreende a verdadeira democracia constitucional.

A dominação majoritária em si, como o centro de gravidade da democracia, exige esse respeito às minorias políticas vencidas nas eleições. O princípio majoritário é o pólo positivo da democracia, e encontra a sua antítese no princípio minoritário, que constitui o seu pólo negativo, ambos estritamente indispensáveis na elucidação do conceito da autêntica democracia.

O princípio democrático não é, pois, a tirania do número, nem a ditadura da opinião pública, nem tampouco a opressão das minorias, o que seria o mais rude dos despotismos. A maioria do povo pode decidir o seu próprio destino, mas com o devido respeito aos direitos das minorias políticas, acatando nas suas decisões os princípios invioláveis da liberdade e da igualdade, sob pena de se aniquilar a própria democracia.

A livre deliberação da maioria não é suficiente para determinar a natureza da democracia. (...)." (grifei)

Vê-se, daí, que o reconhecimento do direito de oposição, de um lado, e a afirmação da necessidade de se assegurar, em nosso sistema jurídico, a proteção às minorias parlamentares, de outro, qualificam-se, na verdade, como fundamentos imprescindíveis à plena legitimação material do Estado Democrático de Direito, tal como assinalou, em passagem brilhante de seu sempre douto

MS 26.441 / DF

magistério - **por mim lembrado** no julgamento do MS 24.831/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO -, o saudoso e eminente Professor GERALDO ATALIBA ("**Judiciário e Minorias**", "in" Revista de Informação Legislativa, vol. 96/189-194):

"É que só há verdadeira república democrática onde se assegure que as minorias possam atuar, erigir-se em oposição institucionalizada e tenham garantidos seus direitos de dissensão, crítica e veiculação de sua pregação. Onde, enfim, as oposições possam usar de todos os meios democráticos para tentar chegar ao governo. Há república onde, de modo efetivo, a alternância no poder seja uma possibilidade juridicamente assegurada, condicionada só a mecanismos políticos dependentes da opinião pública.

.....
A Constituição **verdadeiramente democrática há de garantir todos os direitos das minorias e impedir toda prepotência, todo arbítrio, toda opressão contra elas. Mais que isso - por mecanismos que assegurem representação proporcional -, deve atribuir um relevante papel institucional às correntes minoritárias mais expressivas.**

.....
Na democracia, governa a maioria, mas - em virtude do postulado constitucional fundamental da igualdade de todos os cidadãos - ao fazê-lo, não pode oprimir a minoria. Esta exerce também função política importante, decisiva mesmo: a de oposição institucional, a que cabe relevante papel no funcionamento das instituições republicanas.

O principal papel da oposição é o de formular propostas alternativas às idéias e ações do governo da maioria que o sustenta. Correlatamente, critica, fiscaliza, aponta falhas e censura a maioria, propondo-se, à opinião pública, como alternativa. Se a maioria governa, entretanto, não é dona do poder, mas age sob os princípios da relação de administração.

.....
Daí a **necessidade** de garantias amplas, no próprio texto constitucional, de existência, sobrevivência,

MS 26.441 / DF

liberdade de ação e influência da minoria, para que se tenha verdadeira república.

.....
Pela proteção e resguardo das minorias e sua necessária participação no processo político, a república faz da oposição instrumento institucional de governo.

.....
É imperioso que a Constituição não só garanta a minoria (a oposição), como ainda lhe reconheça direitos e até funções.

.....
Se a maioria souber que - por obstáculo constitucional - não pode prevalecer-se da força, nem ser arbitrária nem prepotente, mas deve respeitar a minoria, então os compromissos passam a ser meios de convivência política." (grifei)

Isso significa, portanto, numa perspectiva pluralística, em tudo compatível com os fundamentos estruturantes da própria ordem democrática (CF, art. 1º, V), que, ao lado do mero reconhecimento formal do direito de oposição, há que haver a garantia real que possibilite, ao cidadão, o efetivo exercício do direito de se opor, para que essa prerrogativa essencial não se converta em fórmula destituída de significado, o que subtrairia - consoante adverte a doutrina (SÉRGIO SÉRVULO DA CUNHA, "Fundamentos de Direito Constitucional", p. 161/162, item n. 602.73, 2004, Saraiva) - o necessário coeficiente de legitimidade jurídico-democrática ao regime político vigente em nosso País.



MS 26.441 / DF

Nesse contexto, o inquérito parlamentar desempenha um papel **impregnado** de essencial relevo, pois se qualifica - enquanto garantia instrumental do direito de oposição - como meio expressivo de investigação legislativa, ensejando, a quem a promove, mesmo contra a vontade dos grupos majoritários, a possibilidade de apreciar, de inspecionar e de averiguar, para coibi-los, abusos, excessos e ilicitudes eventualmente cometidos pelos órgãos e agentes do Governo e da Administração.

Concluo o meu voto, Senhora Presidente. **E**, ao fazê-lo, **considerando** as razões ora expostas **e tendo em vista**, ainda, o douto parecer do eminente Procurador-Geral da República, concedo o mandado de segurança, em ordem a invalidar a deliberação **emanada** do E. Plenário da Câmara dos Deputados, que, **ao acolher** o Recurso **deduzido** pelo Senhor Líder do PT, desconstituiu o Ato da Presidência dessa mesma Casa legislativa. Determino, em consequência, a restauração definitiva da eficácia do mencionado Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, que validamente reconheceu criada a CPI do sistema de controle do tráfego aéreo (Requerimento nº 01/2007, do Senhor Deputado Vanderlei Macris e outros), devendo, o Senhor Presidente dessa Casa do Congresso Nacional, providenciar a publicação do Ato em questão (fls. 25v.), nos termos e para os fins a que se refere o art. 35, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos



MS 26.441 / DF

Deputados, com a adoção **das demais** medidas complementares **destinadas**
a viabilizar a efetiva instalação da CPI em causa.

É o meu voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'C' shape followed by a horizontal line that ends in a small hook.

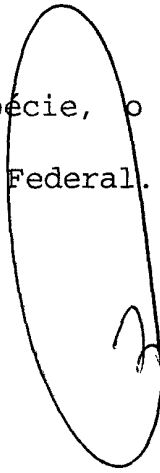
25/04/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidente,
no caso, perquire-se a envergadura desse importante instrumental
para a democracia - o requerimento de instalação de comissão
parlamentar de inquérito pela Minoria.

Então, creio que a espécie, o conflito, envolve, a
mais não poder, a própria Constituição Federal.



25/04/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1 DISTRITO FEDERAL

VOTO S/ 3ª PRELIMINAR

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, já repetidamente tenho oposto minhas reservas ao critério de cognoscibilidade de mandado de segurança contra atos do legislativo, conforme a questão suscitada seja de alçada constitucional ou simplesmente regimental. O meu critério é outro: é saber se há, em tese, direito subjetivo.

Recordo os casos diversos em que desceu o Tribunal a indagações de ordem puramente regimental, assim, a propósito de processos de cassação de mandatos e similares.

De modo que a indagação é essa e por isso fiquei vencido, juntamente com os dois que remanescem da composição do Tribunal, Ministro Celso de Mello e Ministro Marco Aurélio, no Mandado de Segurança 22. 494, no qual, valendo-se desse critério, com o qual jamais concordei, o Tribunal não conheceu do mandado de segurança porque uma das razões para que se tornasse sem efeito a criação e, naquele caso, até a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito seria de ordem regimental: não se teria indicado o montante da despesa a ser gasta com os trabalhos do inquérito.



MS 26. 441 / DF

No caso, entretanto, a questão é nitidamente constitucional. Trata-se de indagar da compatibilidade da admissão de recurso ao Plenário da Câmara contra o ato do Presidente que, entendendo satisfeitos os requisitos de criação, declarou criada a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Em contraposição à admissibilidade desse recurso, se contrapõe-se que a instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito como uma prerrogativa da minoria parlamentar. Assim, nem se põe o problema regimental, que, no precedente, levou ao não conhecimento do pedido.

Acompanho o voto do eminente Relator.



Nc.

25/04/2007**TRIBUNAL PLENO****MANDADO DE SEGURANÇA 26.441 DISTRITO FEDERAL**

À revisão de aparte dos Senhores Ministros Celso de Mello (Relator) e Gilmar Mendes.

D E B A T E

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - A única diferença é que se mudou a legenda dos impetrantes e dos impetrados.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Ministro, contentemos-nos com a discussão sobre fidelidade partidária. Fidelidade jurídica é demais.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Os serviços jurídicos dos partidos poderiam fazer um intercâmbio, trocar as suas peças.

25/04/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1 DISTRITO FEDERAL

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhora Presidente,
acompanho integralmente o voto do Ministro-Relator e enfatizo que
se trata de um voto histórico, que só acrescenta a toda obra do
Ministro Celso de Mello uma grande contribuição para a democracia
efetivada no Brasil. 

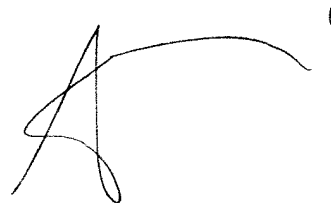
25/04/2007**TRIBUNAL PLENO****MANDADO DE SEGURANÇA 26.441 DISTRITO FEDERAL****V O T O**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhora Presidente, também parablenizo o eminente Ministro Celso de Mello pelo voto brilhante e histórico que proferiu.

Permito-me observar apenas o seguinte, e fazer uma modestíssima contribuição: certa feita, pesquisando sobre a influência do pensamento republicano na Constituição de 1891 - e Sua Excelência é considerado o historiador desta Corte -, constatei que o art. 28 da citada Carta já garantia a representação das minorias. E mais, o eminente jurista João Barbalho Uchôa Cavalcanti, que foi Constituinte, Senador e, depois, Ministro desta Casa, numa obra primorosa em que comentava a Constituição de 1891, vinda a lume em 1902, dizia o seguinte:

"Este dispositivo constitui uma das mais notáveis disposições da Carta Magna, concebida para supprimir a tyrannia das maiorias parlamentares e assegurando a livre expansão e influencia de todas as aspiraçoess legítimas que surjam no paiz e tendam ao bem publico".

Portanto, essa proteção das minorias, ao contrário do que possa parecer, é algo antigo e que nasce com a própria República brasileira.



25/04/2007**TRIBUNAL PLENO****MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Senhora Presidente, o Ministro Celso de Mello proferiu efetivamente um voto precioso, que afirma e reafirma a coerência desta Corte. Não é sem razão já termos um pequeno conjunto de manifestações da Corte publicado sobre CPI.

Acompanho-o integralmente, reportando-me ao voto por mim proferido na ADI nº 3.619, generosamente mencionado por Sua Excelência mais de uma vez.

É uma situação idêntica e, na linha da coerência, só poderia acompanhá-lo também neste caso.



25/04/2007

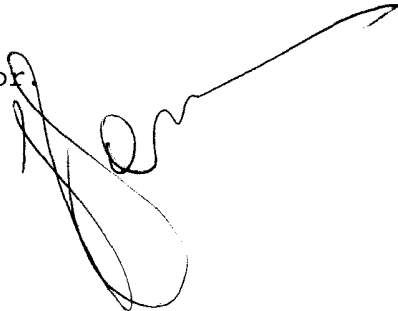
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Senhora Presidente, tenho voto escrito na matéria - uma síntese das idéias que expus durante o julgamento da ADI nº 3.619 e do MS nº 24.831, que convergem integralmente com o belíssimo voto proferido hoje pelo Ministro Celso de Mello.

Portanto, requeiro pura e simplesmente a juntada posterior desse voto.

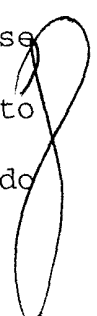
Acompanho o voto do Relator.



V O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: No julgamento do MS 24.831, tive a oportunidade de assinalar que a proteção das minorias, sejam elas parlamentares, sejam as chamadas minorias sociais insulares, constitui uma das mais importantes facetas do direito constitucional moderno e sem dúvida uma das mais nobres missões da jurisdição constitucional. O nosso direito constitucional, na trilha do direito comparado, oferece indicativos claros da preocupação do constituinte de 1988 em aparelhar as minorias parlamentares, oferecendo-lhes mecanismos de intervenção e controle aptos a permitir que sua voz se faça ouvir de forma conseqüente no processo político. A legitimação dos partidos políticos para a ação direta de inconstitucionalidade é uma clara demonstração dessa preocupação do constituinte de 1988.

(...) Longe de se confinar no papel tradicional de proteção a direitos subjetivos, cabe ao órgão da jurisdição constitucional velar com a máxima atenção pela preservação de certos equilíbrios institucionais, entre os quais o que se consubstancia na necessidade de conferir uma espécie de estatuto às minorias parlamentares, que é, a meu ver, um imperativo do regime democrático.



Em seu célebre e essencial artigo "A Garantia Jurisdicional da Constituição", publicado na RDP francesa de 1928, Hans Kelsen, traçando o elo entre controle de constitucionalidade e as exigências do regime democrático, discorre de forma lapidar acerca do relacionamento entre maioria e minoria, em passagens pertinentes à jurisdição constitucional que se ajustam perfeitamente ao caso ora em julgamento. Disse KELSEN:

*"Toute minorité - de classe, nationale ou religieuse - dont les intérêts sont protégés d'une façon quelconque par la Constitution a donc un intérêt éminent à la constitutionnalité des lois. Cela est vrai en particulier si l'on suppose un changement de majorité qui laisse à l'ancienne majorité, devenue minorité, une force encore suffisante pour empêcher la réunion des conditions nécessaires pour une révision légale de la Constitution. Si l'on voit l'essence de la démocratie, non dans la toute-puissance de la majorité, mais dans le compromis constant entre les groupes représentés au Parlement par la majorité et la minorité, et par suite dans la paix sociale, la justice constitutionnelle apparaît comme un moyen particulièrement propre à réaliser cette idée. La simple menace du recours au tribunal constitutionnel peut être entre les mains de la minorité un instrument propre à empêcher la majorité de violer inconstitutionnellement ses intérêts juridiquement protégés et à s'opposer par là, en dernière analyse, à la dictature de la majorité, qui n'est pas moins dangereuse pour la paix sociale que celle de la minorité."*¹

De fato, como ressalta EDUARDO FORTUNATO BIM, em interessante artigo sobre o tema:

"As CPIs, típicas dos sistemas parlamentaristas, são provenientes das monarquias e repúblicas parlamentaristas européias, mas também passaram a vigorar nas Constituições americanas.

São, por excelência, instrumentos potestativos de investigação da minoria parlamentar.
Wolfgang Zeh Bundestag (1994, p. 29-30) aduz:

'a oposição em geral não tem a oportunidade de obter pronunciamentos majoritários do Parlamento contra o Governo, só pode forçar o Governo e a maioria parlamentar a uma discussão pública e a um debate ordinário nas comissões, sempre que o regulamento dê a possibilidade de fazê-lo' (tradução nossa).

Nas palavras de Antônio Torres de Moral (1998, p. 199):

'Se alinham, entre as instituições de controle parlamentar do Governo, ou melhor, da oposição sobre a maioria, posto que normalmente será aquela que instará sua criação, dado que o Governo não necessita delas para investigar qualquer assunto nacional'.

[...]

Enfatiza Pontes de Miranda (1960, p. 434) que a CPI é a arma possível da minoria contra a maioria. **Ela não pode ser obstada pela maioria se houver o quorum mínimo exigido para a sua criação; a maioria deve curvar-se perante à minoria!**

No expressivo comentário de José Nilo de Castro (1996, p. 41):

'Porque a Constituição assegura à minoria - **e é o único momento na vida parlamentar em que a minoria tem voto e vez** - o privilégio de requerer a criação das CPIs - o Texto Constitucional diz 'serão criadas', e não 'poderão ser criadas' -, não seria admissível que seus trabalhos fossem suspensos e mesmo extintos pela vontade da maioria'.

¹ Kelsen, Hans. La Garantie Juridictionnelle de la Constitution. RDP, Paris, p. 252, 1928.

O Tribunal de Justiça de São Paulo, logo após a promulgação da Constituição de 1988, em memorável acórdão, demonstrou a vocação das CPIs como instrumentos das minorias, in verbis:

'Há, inequivocamente, nesse dispositivo constitucional [§3º, art. 58 da CF/88], a preocupação de resguardar, como corolário das chamadas democracias, a atuação das minorias nas casas legislativas quase sempre esmagadas pela 'onipotência da maioria' (...) Esse mecanismo constitucional permite que a minoria, sem depender de outro quorum que não um terço dos membros da Câmara, tenha condições de investigar e colher provas de irregularidades na Administração'.

Nesse mesmo sentido, ainda enfatizou o TJSP que, mediante o requerimento de um terço dos membros da Câmara, as minorias podem '**impor** ao colegiado a constituição da comissão especial de inquérito', concluindo ser 'esse princípio que informa as disposições constitucionais que permitem que um terço da Câmara possa, **sem que se oponha a maioria**, obter a constituição das comissões especiais de inquérito' (grifos nossos)".²

Na presente impetração, estamos diante de manifesta "manobra" adotada pela maioria parlamentar objetivando obstar ou postergar a instalação da CPI sobre "as causas, consequências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, chamada de 'apagão aéreo', desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol (Vôo 1907), e um jato Legacy, da América ExcelAire, com mais de uma centena de vítimas".

² BIM, Eduardo Fortunato. A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito. Instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade.

Isso porque, conforme narram os impetrantes, o requerimento para a criação da CPI foi deferido pelo Presidente da Câmara, em 07 de março de 2007. Contudo, essa decisão foi objeto de questão de ordem não conhecida pelo Presidente e, em seguida, recurso com efeito suspensivo ao Plenário daquela Casa. A apreciação do recurso pelo Plenário da Câmara resultou na determinação para que a CPI não fosse instalada.

Em outras palavras, de forma tortuosa, sub-reptícia, logrou-se obter aquilo que a Constituição não autoriza e que é impróprio num estado democrático direito, isto é, na prática delegou-se ao Plenário da Casa Legislativa a crucial decisão acerca da instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, ferindo, assim, o direito das minorias parlamentares, em total descompasso com a norma constitucional que regula a matéria (art. 58, § 3º da CF/88).

Ora, no julgamento da ADI 3.619 já afirmei: "conforme já ficou suficientemente enfatizado nesta Corte, por ocasião do julgamento do MS 24.849 (rel. min. Celso de Mello), a instalação de CPI constitui direito das minorias parlamentares e não pode ser obstaculizada por meio de artifícios normativos, sob pena de se comprometer a própria natureza democrática do regime sob o qual vivemos."

Nesse sentido, como bem salientou o ministro Celso de Mello no julgamento do MS 24.831:

"É importante ter presente que o Parlamento recebeu dos cidadãos não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Poder, desde que respeitados os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal."

Prossegue S. Exa.:

"Vê-se, do preceito constitucional em questão, que a instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito."

A leitura correta do § 3º do art. 58 da Constituição federal é no sentido de que, preenchidos os requisitos acima enumerados, instala-se, *ipso facto*, a CPI, sem necessidade de nenhuma outra deliberação de outras formações da casa legislativa, cujos órgãos diretivos ou deliberativos, a partir daí, têm competência para praticar meros atos de ofício, desprovidos de conteúdo discricionário no que diz respeito à instalação e ao funcionamento da CPI".

Ante o exposto, acompanho o brilhante voto do eminente ministro relator e concedo a segurança.

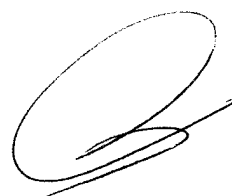


25/04/2007**TRIBUNAL PLENO****MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente, entendo, também, que o eminente Ministro Celso de Mello lavrou um tento; proferiu um voto antológico, a começar pela perfeita interpretação do § 3º do art. 58 da Constituição, especialmente quando faz a distinção entre poder decisório substancial, que assiste a essa minoria qualificada de um terço dos requerentes de uma comissão parlamentar de inquérito, e poder decisório meramente formal ou declaratório, que assiste ao Presidente da Mesa da Câmara, no caso. Essa distinção entre poder decisório substancial e poder decisório formal ou declaratório é uma interpretação corretíssima, tecnicamente irretocável dessa passagem do § 3º do art. 58 da Constituição. Passagem que se constitui em norma de eficácia plena, operando por si mesma, claro que verificados os demais requisitos consubstanciados na indicação de fato certo e na indicação de prazo determinado. Como norma de eficácia plena, o inciso I do art. 60 da Constituição diz que as emendas à Constituição são de iniciativa:

"Art. 60. (...)

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal."



MS 26.441 / DF

E a ninguém ocorreria dizer que essa norma constitucional, que dispõe sobre iniciativa legislativa, carece de eficácia plena e aplicabilidade imediata.

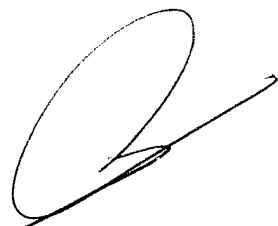
No mais, Sua Excelência, magnificamente, deixa claro que democracia é governo, não da totalidade do povo ou do corpo eleitoral do país, mas da maioria; ou melhor, a majoritariedade é elemento conceitual da democracia, porém estruturalmente instável, porque, nela, embute-se a ideia de alternância no poder, ou seja, de uma maioria eventual hoje tornar-se uma minoria eventual amanhã e vice-versa.

Lembro-me de que Wilson Acioly didaticamente dizia: "democracia é o governo da maioria, respeitados os direitos da minoria ou das minorias".

E, entre esses direitos, há dois salientes: o direito de a minoria se tornar maioria, pela união da urna, que é a pia batismal do voto. E o segundo é esse enfatizado pelo Ministro Celso de Mello: existe um verdadeiro estatuto das minorias ou estatuto das oposições, de que o requerimento da CPI, com esse caráter constitutivo, é uma ferramenta. Um mecanismo valiosíssimo e até indispensável.

Acompanho, com todo louvor, o voto do eminente Relator.

#



25/04/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO – Senhora Presidente, reporto-me ao que a Corte já fixou no Mandado de Segurança nº 24.831 (Relator Ministro Celso de Mello) - onde tenho voto declarado - e na ADI nº 3.619 (Relator Ministro Eros Grau), onde se reconheceu que o poder próprio de criação de Comissões Parlamentares de Inquérito é direito subjetivo, de raiz constitucional, das minorias, como instrumento indispensável do mecanismo democrático de fiscalização parlamentar do exercício do poder, e, de certo modo, representação das correntes ideológicas encarnadas pelos partidos, e cujo exercício depende apenas da coexistência de três requisitos: o primeiro, subscrição do requerimento pelo mínimo de um terço dos membros da Casa; segundo, descrição ou individuação de fato determinado como objeto da Comissão; terceiro, previsão de prazo certo. Diante dessa coexistência, nem direção da respectiva Casa, nem a maioria podem, seja por ação, seja por omissão, impedir a efetivação, ou melhor, o exercício concreto desse direito por parte da minoria.

Viu-se, no caso, manobra que, em termos jurídicos, estritamente jurídicos, foi tentativa de fraude à Constituição, pois, por via de uso de um recurso e do resultado de um recurso submetido ao Plenário, tentou-se paralisar,



MS 26.441 / DF

inviabilizar ou inibir o exercício daquele direito, que, evidentemente, não pode estar na dependência do arbítrio da maioria, caso em que não passaria de farsa.

Acompanho, integralmente, o voto que - conforme costuma dizer o Ministro Sepúlveda Pertence - foi antológico, ou, quem sabe, mais do que antológico. 

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1 DISTRITO FEDERAL**V O T O**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu também, Senhora Presidente, sou daqueles que ressaltam o caráter antológico, histórico mesmo, deste voto proferido pelo Ministro Celso de Mello. Acredito que o Tribunal, hoje, tem, uma vez mais, a possibilidade histórica de reafirmar essa sua jurisprudência do papel da jurisdição constitucional como instrumento de proteção das minorias - eu não me canso de referir ao texto célebre de Kelsen, na sua jurisdição constitucional, onde se resolve essa suposta antinomia entre jurisdição constitucional e democracia, demonstrando que, na verdade, a jurisdição constitucional cumpre um papel importante ao velar pela observância das regras básicas da Constituição, ressaltando e protegendo, inclusive, essa relação entre maioria e minoria, permitindo que a democracia se consolide de forma clara. Isso está no célebre texto de 1928, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, na época se falava, ainda, em jurisdição estatal e não jurisdição constitucional. É sempre bom lembrar esse texto, porque foi produzido pouco antes do colapso da democracia na Europa.

Claro, hoje, não temos nenhuma dúvida de reconhecer, aqui, como também no texto constitucional alemão, da Lei Fundamental, que, em se tratando desse tipo de requerimento, há,

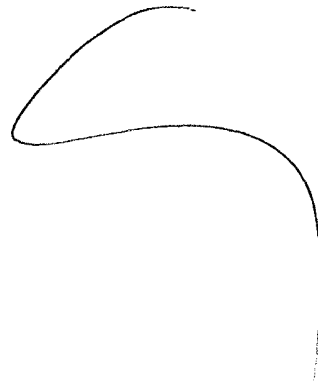


MS 26.441 / DF

sim, um direito subjetivo da minoria. Ressalto, de forma breve, que o Tribunal mostra o compromisso com essa tese, histórica, com eventuais ou pequenas rupturas, como já foi mencionado aqui, e que, em se tratando de direitos subjetivos, reconhece não haver falar em questão política. É fundamental que esse aspecto seja devidamente destacado, para que se reforce, enfatize-se, o controle que se exerce sobre os atos do Congresso Nacional, porque, na medida em que nós reconhecemos o conteúdo das questões políticas ou mesmo apelamos para a fórmula da **interna corporis**, estamos a reconhecer a indoneidade desses atos e, por conseguinte, a sua não-submissão ao controle judicial.

Creio que o Tribunal, hoje, está, mais uma vez, a enfatizar esta questão, ressaltando o papel fundamental de controle judicial que se exerce, enfatizando, portanto, o valor da própria Constituição.

Com essas brevíssimas palavras, invocando, também, o meu pronunciamento no voto proferido no Mandado de Segurança nº 24.831, acompanho, integralmente, as razões aqui aduzidas pelo eminente Ministro-Relator.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large loop at the top and a long, sweeping curve that ends in a small hook.

25/04/2007

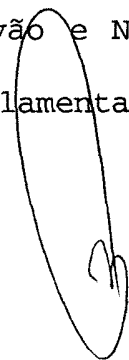
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, reporto-me aos votos que tenho proferido neste Plenário sobre a valia emprestada pela Constituição Federal às minorias, confirmando que o verdadeiro equilíbrio decorre do somatório de forças distintas. Ressalto que a Carta da República, no caso, não dá com uma das mãos e retira com a outra, por mais criativa que seja a interpretação a ela emprestada.

Atendidos os requisitos dela constantes, não cabe criar, quer no campo da realidade, quer no da ficção, incidente para, à mercê desse incidente, esvaziar-se o próprio instituto consagrado constitucionalmente, passando a instalação da comissão parlamentar de inquérito a ficar ao sabor da maioria.

Acompanho o relator, ministro Celso de Mello, no entendimento brilhantemente externado. Registro sentir-me lisonjeado com a transcrição de voto que proferi, muito embora integrando corrente minoritária, na companhia de Sua Excelência, do ministro Sepúlveda Pertence e, também, dos ministros Ilmar Galvão e Néri da Silveira no caso referente ao custo das comissões parlamentares de inquérito, uma página virada no Tribunal.



25/04/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441 DISTRITO FEDERAL

À revisão de aparte do Senhor Ministro Celso de Mello (Relator).

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhora Presidente, também eu me reportarei a três votos anteriores: o voto-vencido no Mandado de Segurança 22.294, já tanto aqui referido, e mais recentemente o do Mandado de Segurança 24.831 e da ADIn 3.619. Neles, com subsídios de uma obra de Direito Comparado de Schneider, mostrei que a Constituição Brasileira, desde 1934, optou, decididamente, por configurar, na criação da CPI, uma prerrogativa absoluta da minoria e rejeitar o modelo italiano, no qual a criação da CPI é um poder de fiscalização do Parlamento e, portanto, submetida à votação majoritária.

Particularmente, na ADIn 3.619, cuidava-se, como recordam os eminentes Colegas, de ação direta do Partido dos Trabalhadores, arguindo a inconstitucionalidade de disposição do Regimento Interno da Assembléia Legislativa de São Paulo, que submetia à votação do Plenário o requerimento de formação de comissões parlamentares de inquérito. Este último precedente - ADIn 3.619 -, a meu ver, é de perfeita adequação ao caso concreto. A diferença, hoje, não é de substância, mas apenas que a decisão plenária da Câmara dos Deputados, ora questionada, pretendeu ser mais sutil. Ao invés de submeter diretamente o requerimento ao plenário - como determinava o regimento da Assembléia paulista por nós declarado inconstitucional - valeu-se, a maioria, de um recurso contra a decisão do Presidente

MS 26.441 / DF

da Casa que, no exercício de sua competência, declarara criada a comissão.

A pretensão de sutileza começa, no entanto, com todas as vênias, por uma violação de norma regimental inequívoca, o artigo 35, § 2º, do Regimento Interno. E, como já disse, não dou às decisões, em matéria regimental, quando esteja em jogo um direito subjetivo, uma prerrogativa ou uma garantia a imunidade à jurisdição que algumas decisões do Tribunal lhe emprestaram; isto, para mim, seria bastante.

Sucede mais: a disposição regimental - demonstrou-o, no voto que dispensa achegas, o eminente Relator, Ministro Celso de Mello - é a única compatível com a Constituição: ao só permitir recurso ao Plenário da denegação da criação da CPI, apenas reforça o perfil que lhe emprestou a Lei Fundamental de uma garantia absoluta da minoria qualificada das Casas do Congresso Nacional. Isto é bastante para não "chover no molhado", depois do voto do Ministro Celso de Mello.

Apenas lhe faço um pequeno retoque: Sua Excelência entusiasmou-se e, praticamente, rejulgou o recurso interposto. Creio que isso não está em causa.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator): Isso só vem a demonstrar que, mesmo se cabível fosse o recurso do grupo majoritário, ainda assim deveria prevalecer o ato da Presidência da Câmara dos Deputados, que reconheceu constituída a referida Comissão Parlamentar de Inquérito.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Mas creio que, rigorosamente, isso não está em causa. Poderia até estar se, ao

MS 26.441 / DF

contrário, os Partidos que compõem a maioria trouxessem a este Tribunal a eventual inconstitucionalidade da criação da CPI considerada.

E, por isso mesmo, faço um pequeno reparo ao parecer, também irretocável, do eminente Procurador-Geral da República, quando Sua Excelência chega a sustentar o descabimento até da questão de ordem. Não está em causa se, ante uma questão de ordem, o Presidente da Casa poderia retratar-se; no caso, não se retratou. Agora, não quero negar à corrente que se opõe a criação de uma determinada CPI, em linguagem nossa de recurso extraordinário, prequestionar a matéria, em questão de ordem, para eventualmente submetê-la, depois, ao crivo do Supremo Tribunal. O que não se admite, seja por votação direta do requerimento, como ocorria na Assembléia paulista, seja mediante essa via indireta e pretensamente mais sutil do recurso, é entregar à maioria o que, no nosso sistema - que é fiel, desde 1934, à fórmula do constitucionalismo alemão -, é prerrogativa absoluta da minoria qualificada e não mero poder de iniciativa de uma deliberação plenária, como no sistema italiano.

Acompanho, com prazer, o voto do eminente Ministro Celso de Mello.

25/04/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANCA 26.441-1 DISTRITO FEDERAL**V O T O**

A Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente): Também eu, nada tendo mais a acrescentar, acompanho o brilhante voto do Ministro Celso de Mello, que coloca uma nova página nessa construção doutrinária relativa ao modo como esta Casa tem interpretado a Constituição, especificamente no que tange ao Poder de investigação que detém o Congresso Nacional.



PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

IMPTE.(S): ANTÔNIO CARLOS PANNUNZIO E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S): AFONSO ASSIS RIBEIRO E OUTRO(A/S)

IMPTE.(S): FERNANDO CORUJA

ADV.(A/S): JOSÉ VIGILATO DA CUNHA NETO

IMPTE.(S): ONYX LORENZONI

ADV.(A/S): THIAGO FERNANDES BOVERIO E OUTRO(A/S)

IMPDO.(A/S): MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

IMPDO.(A/S): PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

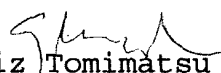
LIT.PAS.(A/S): LUIZ SÉRGIO NÓBREGA DE OLIVEIRA

ADV.(A/S): ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTRO

Decisão: O Tribunal, à unanimidade, rejeitou as preliminares e, no mérito, sem divergência, concedeu o mandado de segurança, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, na preliminar de prejudicialidade, os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes e Eros Grau e, na preliminar suscitada pelo litisconsorte passivo, apenas o Senhor Ministro Marco Aurélio. Falaram, pelos impetrantes, o Dr. Carlos Bastide Horbach e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, Procurador-Geral da República. Plenário, 25.04.2007.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

f) 
Luiz Tomimatsu
Secretário