

14/04/2021

PLENÁRIO

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

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Presidente, cumprimento a todos uma vez mais, cumprimento o ilustre Advogado Doutor Gustavo Ferreira Gomes, que esteve na tribuna, cumprimento o nosso muito estimado Vice-Procurador-Geral da República, Doutor Humberto Jacques.

Passo ao voto, Presidente, que procurei fazer simples e objetivo, como considero ser a questão em discussão.

Esclareço antes, apenas reiterando aos Colegas e ao público em geral que recebi as informações prestadas pelo Senado Federal - ao receber o mandado de segurança, o Relator pede informações à autoridade impetrada -, na última terça-feira, dia 6 de abril. Já vinha analisando a questão e, na quarta-feira, dia 7 de abril, elaborei a decisão liminar acolhendo os fundamentos da impetração.

Embora medida liminar em mandado de segurança, como sempre realça o Ministro Marco Aurélio, não dependa de ratificação, todos sabem da minha posição pública e notória de que as questões institucionalmente relevantes devem ser decididas colegiadamente. E eu, evidentemente, considero que esta é uma questão institucionalmente relevante. Por isso, não liberei a decisão na quarta e aguardei para, na quinta-feira, colocá-la em mesa. Cheguei a falar com o nosso Presidente, mas a verdade é que a sessão se prolongou pela complexidade do julgamento que envolvia os cultos religiosos, e por isso não pude trazê-la em mesa.

Pedi então ao eminente Presidente, na ocasião, que me permitisse trazer a decisão nesta sessão de quarta-feira, e eu liberaria a liminar, na própria quarta pela manhã, para que fosse confirmada ou não na quarta à tarde. O Presidente Luiz Fux, com a fidalguia de sempre, gentilmente me explicou que já havia um caso complexo para julgamento hoje, o que evidentemente é verdade, e me pediu que deixasse para outra ocasião.

## MS 37760 MC-REF / DF

Portanto, a situação ficou assim: hoje e amanhã certamente o Plenário seria tomado pelo julgamento dos *habeas corpus* afetados pelo Ministro Luiz Edson Fachin. A próxima quarta-feira é feriado, portanto, eu ficaria 15 dias com essa decisão na gaveta, o que refoge totalmente ao meu modo de trabalhar. De modo que então me vi na contingência de proferi-la monocraticamente e colocá-la imediatamente no Plenário Virtual, que foi o que fiz, de onde só tirei diante do pedido do Presidente, que reavaliou a situação e achou melhor discutirmos, em Plenário, essa matéria.

Por isso, dou a explicação aos Colegas e ao público em geral da razão pela qual, numa questão importante assim, proferi decisão monocrática.

A hipótese, Presidente, já foi relatada. Aqui, é um mandado de segurança, impetrado por senadores da República com objetivo de ser instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito para, e este é o fato determinado, “apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19, no Brasil, e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas, com a ausência de oxigênio para os pacientes internados”.

O requerimento de instalação da CPI é assinado, inicialmente, pelo Senador Randolfe Rodrigues, seguido do número de assinaturas que supera um terço do Senado Federal.

Não há, para tantas questões preliminares que são muito simples, dúvida jurídica acerca da legitimidade ativa dos impetrantes, do seu direito de propositura, tampouco do cabimento do mandado de segurança. Na hipótese, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quanto a ambos os pontos, é pacífica: parlamentar que tenha subscrito requerimento de CPI pode postular a sua instalação e mandado de segurança, via própria para fazê-lo.

A alegação do Senado Federal de que não há prova pré-constituída do requerimento de instalação da CPI, com todas as vênias, não pode prevalecer. Além de se tratar de fato notório, foi, mais uma vez, reconhecida publicamente pela autoridade impetrada, e, ademais, os

impetrantes trouxeram cópia do requerimento.

E, por fim, a propriedade da atuação do Supremo Tribunal Federal, nessa matéria, controle judicial de atos parlamentares, quando se trate de proteger direitos e garantias de índole constitucional, está prevista na própria Constituição. Nas democracias, a Constituição institucionaliza e limita o exercício do poder político. E, na maior parte das democracias, é a Suprema Corte ou o Tribunal Constitucional que interpreta adequadamente esses limites.

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

Passo ao julgamento do mérito.

A Constituição tem dispositivo explícito e inequívoco sobre comissões parlamentares de inquérito, dispositivo que tem a seguinte dicção:

"Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente" - e aqui o ponto central -, "mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores."

Esse foi o dispositivo que serviu de fundamento à pretensão dos impetrantes, os quais alegam que, em 15 de janeiro de 2021, apresentaram requerimento de instalação de CPI, autenticado pelo sistema do Senado Federal sob o nº SF/21139.59425-24, por iniciativa do Senador Randolfe Rodrigues e subscrito por trinta senadores, mais de um terço, portanto.

Os fatos trazidos pelos autores da ação são os seguintes:

Decorridos quase dois meses desde a apresentação do requerimento e cerca de 40 dias desde a eleição e posse do atual presidente do Senado, não houve a adoção de nenhuma medida para a instalação da CPI, nem mesmo a leitura do requerimento em Plenário.

Informam ainda os impetrantes que a autoridade apontada como coatora vem manifestando publicamente resistência pessoal à instalação da comissão.

E apresentam, do ponto de vista jurídico, a favor do seu pedido, os seguintes argumentos: os elementos necessários à criação e efetiva instalação das CPIs são exclusivamente aqueles do art. 58, § 3º, e, conseqüentemente, estando presentes, têm o direito líquido certo, o direito subjetivo à instalação. E aqui procuram demonstrar que as CPIs são, na verdade, direito constitucional das minorias parlamentares que não pode ser obstado pelo presidente.

Presidente, fiz um levantamento rápido para não me alongar, e citarei apenas uma breve passagem, a doutrina nacional é unânime quanto ao fato de que bastam os requisitos do art. 58, § 3º. Cito, portanto, Nelson de Souza Sampaio; o saudoso professor, de Minas, José Alfredo de Oliveira Baracho, conterrâneo da Ministra Cármen Lúcia; o professor André Ramos Tavares e, entre os que têm assento nesta Corte, os eminentes Colegas Ministro Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes.

Transcrevo breve passagem do Ministro Gilmar Mendes a respeito do sentido e alcance do art. 58, § 3º. Diz Sua Excelência:

“Segundo se depreende do texto constitucional e é confirmado nos Regimentos Internos, a instalação da CPI, desde que requerida preenchendo os requisitos constitucionais,

é automática, o que significa dizer que não pode ser obstaculizada pelos órgãos diretivos das respectivas Casas, sob NENHUM pretexto. O simples preenchimento dos requisitos constitucionais, considerados como garantia das minorias, determina sua instalação [...]”.

Observo o pronome indefinido utilizado nessa transcrição: Nenhum pretexto, significando que essa é uma regra que não comporta exceção.

A conclusão, portanto, é de que basta a presença dos requisitos do art. 58, § 3º. Essa é a posição consensual da doutrina constitucional brasileira. Nada há de criativo, original ou inusitado na decisão liminar que concedi à luz da doutrina vigente no Brasil.

Quanto à jurisprudência, o tema aqui debatido já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões, inclusive com a participação de componentes atuais do nosso Plenário. Todas as decisões foram no mesmo sentido. É consolidado o entendimento do Tribunal de que a instauração de inquérito parlamentar depende unicamente do preenchimento dos três requisitos previstos no art. 58, § 3º, da Constituição: (i) o requerimento de um terço dos membros das casas legislativas; (ii) a indicação de fato determinado a ser apurado; e (iii) a definição de prazo certo para sua duração.

Isso significa dizer que a instalação de uma CPI não se submete a um juízo discricionário seja do presidente da casa legislativa, seja do plenário da própria casa legislativa. Não pode o órgão diretivo ou a maioria parlamentar se opor a tal requerimento por questões de conveniência ou de oportunidade políticas. Atendidas as exigências constitucionais, impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito. Eu listo, na minha decisão, o elenco de julgados do Supremo Tribunal Federal, afirmando precisamente esse ponto.

Aqui menciono brevemente a concessão da ordem para determinar - era um caso ainda mais radical - ao Presidente do Senado Federal que, na omissão dos líderes partidários, promovesse, ele próprio Presidente, a designação dos membros de Comissão Parlamentar de Inquérito, acórdão do Ministro Celso de Mello, no Mandado de Segurança 24.831, julgado

## MS 37760 MC-REF / DF

em 2005. No caso aqui, a comissão foi instalada, os líderes não indicaram os representantes, e o Ministro Celso de Mello determinou que o próprio Presidente compusesse a Comissão Parlamentar de Inquérito, a demonstrar a importância que Sua Excelência dá à atuação democrática das minorias parlamentares.

Em seguida, historicamente, em 2006, um outro julgamento da relatoria do Ministro Eros Grau reconheceu a inconstitucionalidade de dispositivo de Constituição estadual que previa a submissão do requerimento de instalação de CPI ao Plenário da Casa. E, no acórdão do qual leio breve passagem, assentou-se:

"A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembleia Legislativa. Não há razão" - escreveu o Ministro Eros Grau - "para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da Casa Legislativa. Os requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo 58."

E, finalmente, Presidente, o *leading case* nesta matéria, o Mandado de Segurança 26.441, da relatoria do Ministro Celso de Mello, cuja integridade, talento e altivez ainda pairam para bem nosso nesta Casa. Em homenagem ao Celso, eu leio um parágrafo inteiro da sua decisão porque aqui se assentou a diretriz a ser seguida no Tribunal nessas questões. Diz o Ministro Celso:

"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 inconstitucional, 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."

Prosegue o Ministro Celso:

"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."

E conclui:

"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."

Com a verve que ecoou por tanto tempo em nosso Plenário, essas são as palavras do Ministro Celso de Mello.

O art. 58, § 3º, assegura às minorias parlamentares o direito de participarem da fiscalização e controle dos atos do poder público. E trata-se de uma garantia democrática que assegura os direitos das minorias. Tanto que o quórum para a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito é de um terço. Não se exige maioria e muito menos submissão ao Plenário. Portanto, Presidente, tampouco há dúvida acerca da pacífica e reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nessa matéria.

Caminhando já para o fim, Presidente, a justificativa, a justificação ética, eu diria, para essa linha de entendimento, é que a ideia de democracia transcende a ideia de puro governo da maioria, incorporando outros valores que incluem justiça, igualdade, liberdade e, também, o respeito ao direito das minorias.

Em quase todo o mundo, o guardião dessas premissas é a Suprema Corte ou o Tribunal Constitucional, por sua capacidade de ser um fórum

## MS 37760 MC-REF / DF

de princípios, em que se discutem valores constitucionais e não preferências políticas. E, também, um fórum de razão pública, em que se colocam lisamente argumentos racionais que possam ser aceitos por todas as pessoas.

Cumpra registrar que esse papel contramajoritário do Supremo, ou seja, quando o Supremo defende os direitos das minorias, deve ser exercido com parcimônia. Na vida ninguém deve presumir demais de si mesmo.

E, de fato, nas situações em que não estejam em jogo direitos fundamentais e os pressupostos da democracia, a Corte deve ser deferente para com a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo.

Como regra geral, decisões políticas devem ser tomadas por quem tem voto. Todavia, neste Mandado de Segurança, o que está em jogo não são decisões políticas, mas o cumprimento da Constituição. E o que se discute, como já ressaltado, é o direito das minorias parlamentares de fiscalizarem o poder público, num caso específico, diante de uma pandemia que já consumiu 360 mil vidas, apenas no Brasil, com perspectivas de, em curto prazo, chegarmos à dolorosa cifra, ao recorte negativo de 500 mil mortos.

Portanto, aqui, estão, em jogo, direitos constitucionais dos parlamentares e outros direitos constitucionais relevantes, como à vida é à saúde.

Uma breve menção. Comissões parlamentares de inquérito não têm apenas o papel de investigar, no sentido de apurar coisas erradas; elas têm, também, o papel de fazer diagnósticos dos problemas e apontar soluções. Aliás, nesse momento brasileiro, esse papel construtivo e propositivo é o mais necessário.

CPIs fazem parte do cenário democrático brasileiro, desde o início da vigência da Constituição de 1988. Aliás, desde antes. Lembro-me do tempo do Regime Militar, em que havia uma limitação de cinco. Começava a legislatura, a situação corria e criava logo cinco comissões parlamentares de inquérito para não haver espaço para a oposição. Para sanar esse problema, a Constituição de 88 regulamentou do jeito que

## MS 37760 MC-REF / DF

regulamentou.

E, no governo do Presidente Fernando Collor foram instaladas 29 CPIs; no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, 19 CPIs; no governo do Presidente Lula, também, 19 CPIs.

Eu faço, antes de encerrar, Presidente, breve menção das mais conhecidas: no governo Collor tivemos a CPI do PC Farias; no governo do Presidente Itamar Franco veio a célebre CPI dos Anões do Orçamento; no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, CPI do Sistema Financeiro, CPI do Futebol; no governo do Presidente Lula tivemos CPI do Mensalão, CPI do Banestado, CPI dos Bingos, CPI dos Correios, CPI dos Sanguessugas, CPI do Apagão Aéreo, que foi, aliás, um dos precedentes em que a CPI foi instaurada no governo do Presidente Lula, pelas minorias, para apurar o apagão aéreo, por determinação do Supremo Tribunal Federal, a demonstrar que aqui não se fazem distinções políticas. As regras constitucionais valem para todos.

E no governo da Presidente Dilma tivemos a CPI da Petrobras, a CPI do BNDES. Portanto, não se está aqui abrindo uma exceção, faz parte do jogo democrático, desde sempre, a existência de comissões parlamentares de inquérito.

Em conclusão, Presidente, e em suma, comissões parlamentares de inquérito são instrumentos de atuação das minorias parlamentares. Fixo as proposições gerais.

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

São três os requisitos para que se configure o direito líquido e certo das minorias parlamentares a uma instalação de CPI: (i) requerimento de um terço dos membros da casa legislativa; (ii) indicação de um fato determinado a ser apurado; e (iii) prazo certo de funcionamento. Doutrina e jurisprudência são pacíficas quanto a isso. Todos esses requisitos estão presentes aqui. Não havia alternativa para o Supremo Tribunal Federal senão deferir o pedido, porque isso é o que determina a Constituição Federal.

## MS 37760 MC-REF / DF

Diante do exposto, voto pela ratificação da decisão que deferiu o pedido liminar para determinar ao Presidente do Senado Federal a adoção das providências necessárias à criação e instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito, na forma do requerimento.

O procedimento a ser seguido pela CPI deverá ser definido pelo próprio Senado Federal, de acordo com as regras que vem adotando para funcionamento dos trabalhos durante a pandemia. Não cabe, portanto, ao Senado Federal definir se vai instalar, ou quando vai funcionar, mas, sim, como vai proceder. E, portanto, caberá ao Senado Federal decidir se por vídeo conferência, de modo presencial ou de modo semipresencial.

Eu gostaria, Presidente, ao encerrar, por dever de fidalguia, assim penso, de cumprimentar o Presidente do Senado Federal, o Senador Rodrigo Pacheco, que, apesar de não ter visto prevalecer a posição que sustentou perante este Tribunal, cumpriu, como evidentemente era o caso de fazê-lo, com elegância, correção e civilidade a decisão do Supremo Tribunal Federal. São virtudes que, nesses tempos da vida brasileira, não devem passar despercebidas.

É como voto.