

14/04/2021

PLENÁRIO

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

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**IMPTE.(S)** : ALESSANDRO VIEIRA E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : FERNANDO ANTONIO JAMBO MUNIZ FALCAO E  
OUTRO(A/S)  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**ADV.(A/S)** : HUGO SOUTO KALIL  
**ADV.(A/S)** : GABRIELLE TATITH PEREIRA  
**ADV.(A/S)** : EDVALDO FERNANDES DA SILVA  
**ADV.(A/S)** : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA  
**ADV.(A/S)** : THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO  
**ADV.(A/S)** : ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA CAUTELAR. INSTAURAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. DIREITO DAS MINORIAS POLÍTICAS. ATOS DO GOVERNO FEDERAL PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19.

1. Mandado de segurança impetrado por senadores da República com o objetivo de que seja determinada a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para “apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados”. O requerimento de CPI foi subscrito por 30 (trinta) membros do Senado Federal.

2. A criação de comissões parlamentares de inquérito é prerrogativa político-jurídica das minorias parlamentares, a quem a Constituição assegura os instrumentos necessários ao exercício do direito de oposição e à fiscalização dos poderes constituídos, como decorrência da cláusula do Estado Democrático de Direito.

3. De acordo com consistente linha de precedentes do STF, a

## MS 37760 MC-REF / DF

instauração do inquérito parlamentar depende, unicamente, do preenchimento dos três requisitos previstos no art. 58, § 3º, da Constituição: (i) o requerimento de um terço dos membros das casas legislativas; (ii) a indicação de fato determinado a ser apurado; e (iii) a definição de prazo certo para sua duração. Atendidas as exigências constitucionais, impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, cuja instalação não pode ser obstada pela vontade da maioria parlamentar ou dos órgãos diretivos das casas legislativas. Precedentes: MS 24.831 e 24.849, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 22.06.2005; ADI 3.619, Rel. Min. Eros Grau, j. em 01.08.2006; MS 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 25.04.2007.

4. As razões apresentadas pela ilustre autoridade coatora, embora tenham merecido atenta consideração, seguem uma lógica estritamente política que, no caso em exame, não pode prevalecer. Trata-se, no particular, de matéria disposta vinculativamente pela Constituição, sem margem para o exercício de valoração discricionária.

5. Perigo na demora decorrente da urgência na apuração de fatos que podem ter agravado a pior crise sanitária dos últimos tempos, e que se encontra, atualmente, em seu pior momento.

6. Medida liminar referendada, para determinar a adoção das providências necessárias à criação e instalação de comissão parlamentar de inquérito, na forma do Requerimento SF/21139.59425-24.

14/04/2021

PLENÁRIO

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

**RELATOR** : **MIN. ROBERTO BARROSO**  
**IMPTE.(S)** : ALESSANDRO VIEIRA E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : FERNANDO ANTONIO JAMBO MUNIZ FALCAO E  
OUTRO(A/S)  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**ADV.(A/S)** : HUGO SOUTO KALIL  
**ADV.(A/S)** : GABRIELLE TATITH PEREIRA  
**ADV.(A/S)** : EDVALDO FERNANDES DA SILVA  
**ADV.(A/S)** : FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA  
**ADV.(A/S)** : THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO  
**ADV.(A/S)** : ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL

**RELATÓRIO:**

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

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelos Senadores Alessandro Vieira e Jorge Kajuru Reis da Costa Nasser, visando a obtenção de ordem judicial para que o Presidente do Senado Federal adote as providências necessárias à instalação de comissão parlamentar de inquérito para “apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados”. Alega-se que a instauração de inquérito parlamentar, uma vez preenchidos os seus requisitos constitucionais, é direito fundamental da minoria parlamentar e que a recusa do presidente da casa legislativa em proceder à leitura do requerimento de instalação da CPI viola direito líquido e certo dos seus subscritores.

2. O dispositivo constitucional que prevê a criação de comissões parlamentares de inquérito estabelece o seguinte:

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

(...)

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

3. Os impetrantes alegam que, em 15.01.2021, foi apresentado requerimento de instalação de CPI, autenticado pelo sistema do Senado Federal sob o nº SF/21139.59425-24, por iniciativa do Senador Randolfe Rodrigues e subscrito por 30 (trinta) senadores. Afirmam que, decorridos quase 2 (dois) meses desde a apresentação do requerimento e cerca de 40 (quarenta) dias desde a eleição e posse do atual Presidente do Senado, não houve a adoção de nenhuma medida para instalação da CPI, nem mesmo a leitura do requerimento em Plenário. Aduzem que a autoridade coatora teria manifestado resistência pessoal à instalação da comissão durante entrevista televisiva.

4. Sustentam que a conduta omissiva do Presidente do Senado afronta a previsão do art. 58, § 3º, da Constituição e viola direito líquido e certo dos impetrantes e dos demais signatários do requerimento. Mencionam precedentes desta Corte nos quais se reconhece a existência de direito das minorias parlamentares à instalação de CPIs independentemente de deliberação plenária, sempre que

preenchidos os seus requisitos constitucionais.

5. Pedem o deferimento de medida liminar para que seja determinada a adoção das providências necessárias à efetiva instalação da CPI nos precisos termos do Requerimento SF/21139.59425-24.

6. O Presidente do Senado Federal apresentou peça de informações **em 5 de abril, às 21:19:36**, dentro do prazo legal. Nela suscita preliminar de ausência de prova pré-constituída em razão de os impetrantes não terem juntado aos autos cópia do requerimento de criação da CPI. Alega, também, que a Secretaria Geral da Mesa não submeteu o documento à verificação, nem à certificação da autenticidade das assinaturas. No mérito, sustenta que a definição do momento adequado para instalar a investigação parlamentar cabe ao presidente da casa legislativa. Reconhece que o país enfrenta o pior momento da pandemia de Covid-19, mas defende que a criação de CPI neste momento não teria o condão de contribuir com a construção de soluções, podendo ter efeito inverso ao desejado. Por fim, afirma que não há compatibilidade técnica para o funcionamento de uma comissão parlamentar de inquérito de forma remota e que a atual situação da crise sanitária não permite a realização de sessões presenciais.

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

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

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

**É o relatório. Passo ao voto.**

14/04/2021

PLENÁRIO

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

**VOTO:**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:**

**I. NOTA PRÉVIA**

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

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

3. A situação, então, ficou sendo a seguinte: o julgamento dos HCs afetados pelo Ministro Luiz Edson Fachin ao Plenário, com

## MS 37760 MC-REF / DF

início de julgamento hoje, tomariam as sessões de 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup>. A 4<sup>a</sup> feira seguinte seria feriado e, portanto, não teria sessão. Desse modo, eu teria que ficar com a liminar na gaveta por 15 dias. Por isso optei por colocá-la em Plenário Virtual. De lá a retirei para discussão hoje.

### II. A HIPÓTESE

4. Como já relatado, trata-se mandado de segurança impetrado por Senadores da República com o objetivo de que seja determinada a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para “apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados”.

### III. QUESTÕES PRELIMINARES

5. De início, assento a competência deste Tribunal para examinar o feito, haja vista ter atribuição constitucional para processar e julgar, originariamente, mandado de segurança contra atos da Mesa de qualquer das casas legislativas (CF/1988, art. 102, I, *d*), no que se incluem os atos omissivos.

6. Reconheço, ainda, a legitimidade dos impetrantes para a propositura do presente mandado de segurança. O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que o parlamentar federal que tenha subscrito requerimento de instalação de CPI pode se valer dessa ação constitucional para assegurar o seu direito à instauração do inquérito quando, apesar de preenchidos os requisitos do art. 58, § 3<sup>o</sup>, da Constituição, a criação da comissão é obstada por ação ou omissão inconstitucional. Nessa linha: MS 24.831 e 24.849, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 22.06.2005, e MS 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 25.04.2007.

7. Consigno, também, o cabimento do mandado de segurança. Esta Corte tem afirmado, de longa data, a viabilidade do controle jurisdicional dos atos parlamentares, desde que haja alegação de desrespeito a direitos ou garantias de índole constitucional. Assim, a jurisprudência do STF reconhece que, ao intervir para assegurar a integridade e a supremacia da Constituição, o Poder Judiciário desempenha legitimamente as atribuições que lhe foram conferidas pela própria ordem constitucional. Ainda que tal atuação recaia sobre o funcionamento de outro poder, “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”[\[1\]\[1\]](#).

8. Especificamente quanto às ações ou omissões que impeçam a instalação e o funcionamento de comissões parlamentares de inquérito, a jurisprudência do STF admite a impetração de mandado de segurança para garantia do direito público subjetivo assegurado aos grupos minoritários pelo art. 58, § 3º, da Constituição. Nesse sentido, memorável precedente da lavra do Ministro Celso de Mello, que por mais de três décadas honrou esta Corte:

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 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 inconseqüente, 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. (...) [\[2\]\[2\]](#).

9. Pontuo que não se sustenta a alegação de ausência de prova pré-constituída, tendo em vista que a existência de requerimento de criação de CPI, subscrito por 30 (trinta) senadores, para apuração da conduta do Governo Federal no enfrentamento da pandemia de Covid-19 é fato público e notório, reconhecido pelos parlamentares e pelo próprio Presidente do Senado em entrevistas e manifestações públicas. Além disso, os impetrantes trouxeram aos autos, em 08.04.2021, cópia do requerimento, providência que não constitui dilação probatória e que poderia até mesmo ter sido determinada na forma do art. 321 do Código de Processo Civil [\[3\]\[3\]](#). Por essas razões, rejeito a preliminar.

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

11. Diversos países do mundo vivem hoje uma onda referida como *recessão democrática*. Exemplos conhecidos são Hungria, Polônia, Turquia, Rússia e Venezuela, para citar apenas alguns. Todos eles assistiram a processos de ataques e esvaziamento de seus tribunais

constitucionais. Quando a cidadania daqueles países despertou, já era tarde. Reafirmar o papel das supremas cortes de proteger a democracia e os direitos fundamentais é imprescindível ato de resistência democrática.

12. Passo ao julgamento do mérito.

#### IV. MÉRITO

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

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

(...)

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

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

15. Apresentam, em favor do seu pedido, os seguintes

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

#### V. A DOCTRINA NACIONAL

16. Os doutrinadores do direito constitucional têm posição unânime no sentido da pretensão dos autores desta ação, podendo ser citados expressamente: Nelson de Souza Sampaio[4][4], José Alfredo de Oliveira Baracho[5][5], André Ramos Tavares[6][6] e, entre os que têm assento nessa Corte, Alexandre de Moraes[7][7] e Gilmar Mendes[8][8]. Transcrevo passagem do Ministro Gilmar Mendes a respeito:

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

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

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

VI. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

19. O tema aqui debatido já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes. Todos no mesmo sentido. É consolidado o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que a instauração do inquérito parlamentar depende, unicamente, do preenchimento dos três requisitos previstos no art. 58, § 3º, da Constituição: (i) o requerimento de um terço dos membros das casas legislativas; (ii) a indicação de fato determinado a ser apurado; e (iii) a definição de prazo certo para sua duração.

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

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

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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
ARTIGOS 34, § 1º, E 170, INCISO I, DO REGIMENTO

INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 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.

22. *O leading case* nessa matéria é do Ministro Celso de Mello, cuja integridade, talento e altivez ainda pairam nesse Plenário. No

## MS 37760 MC-REF / DF

MS 26.441, julgado em 25.04.2005, assentou S. Exa:

“A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. - O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa prerrogativa constitucional inconseqüente, 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. (...)”.

23. O instrumento previsto no art. 58, § 3º, da Constituição assegura aos grupos minoritários do Parlamento a participação ativa na fiscalização e controle dos atos do Poder Público. Trata-se de garantia que decorre da cláusula do Estado Democrático de Direito e que viabiliza às minorias parlamentares o exercício da oposição democrática. Tanto é assim que o quórum é de um terço dos membros da casa legislativa, e não de maioria. Por esse motivo, a sua efetividade não pode estar condicionada à vontade parlamentar predominante ou mesmo ao alvedrio dos órgãos diretivos das casas legislativas.

24. Não há dúvida, portanto, na jurisprudência do Supremo

Tribunal Federal no sentido da correção da decisão veiculada na liminar concedida.

VII. DEMOCRACIA, LEGITIMIDADE DOS TRIBUNAIS E PROTEÇÃO DAS MINORIAS

25. A justificação para essa linha de entendimento é que a democracia transcende a ideia de governo da maioria, incorporando outros valores relevantes, que incluem igualdade, liberdade e justiça. E, também, o respeito aos direitos das minorias<sup>[9][9]</sup>. Em quase todo o mundo, o guardião dessas promessas é a suprema corte ou o tribunal constitucional, por sua capacidade de ser um fórum de princípios — isto é, de valores constitucionais, e não de política — e de razão pública — isto é, de argumentos que possam ser aceitos por todos os envolvidos no debate.

26. Cumpre registrar que esse papel contramajoritário do Supremo Tribunal Federal deve ser exercido com parcimônia. Na vida, ninguém deve presumir demais de si mesmo. E, de fato, nas situações em que não estejam em jogo direitos fundamentais e os pressupostos da democracia, a Corte deve ser deferente para com a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo. Decisões políticas devem ser tomadas por quem tem voto.

27. Todavia, neste mandado de segurança, o que está em jogo não são decisões políticas, mas o cumprimento da Constituição. O que se discute é o direito das minorias parlamentares de fiscalizarem ações ou omissões do Governo Federal no enfrentamento da maior pandemia dos últimos cem anos, que já vitimou 360 (trezentas e sessenta) mil pessoas apenas no Brasil, com perspectivas de em curto prazo chegarmos à dolorosa cifra de 500 (quinhentos) mil mortos. Aqui estão em jogo direitos políticos dos parlamentares e outros direitos constitucionais de maior relevância, como são o direito à vida e à saúde.

VIII. AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

28. 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.

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

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

31. As razões apresentadas pela ilustre autoridade coatora, embora tenham merecido atenta consideração, seguem uma lógica estritamente política que, no caso em exame, não pode prevalecer. Trata-se, no particular, de matéria disposta vinculativamente pela Constituição, sem margem para o exercício de valoração discricionária.

IX. CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, voto para **ratificar a medida liminar**, para determinar ao Presidente do Senado Federal a adoção das providências necessárias à criação e instalação de comissão parlamentar de inquérito, na forma do Requerimento SF/21139.59425-24.

33. 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* irá proceder. Por exemplo, se por videoconferência, de modo presencial ou semipresencial.

É como voto.

[1][1] MS 24.849, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 22.06.2005.

[2][2] MS 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 25.04.2007.

[3][3] CPC, art. 321: “O juiz, ao verificar que a petição inicial não preenche os requisitos dos arts. 319 e 320 ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor, no prazo de 15 (quinze) dias, a emende ou a complete, indicando com precisão o que deve ser corrigido ou completado”.

[4][4] Nelson de Souza Sampaio. *Do inquérito parlamentar*, São Paulo: Editora FGV, 1964.

[5][5] José Alfredo de Oliveira Baracho. *Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

[6][6] André Ramos Tavares, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo: Saraiva, 2020.

[7][7] Alexandre de Moraes. *Direito constitucional*, São Paulo: Atlas, 2017.

[8][8] Gilmar Ferreira Mendes; Lenio Luiz Streck; Ingo Wolfgang Sarlet; Léo Ferreira Leony; J. J. Gomes Canotilho. *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo: Saraiva, 2018.

[9][9] Nas palavras de Eduardo Mendonça, *A democracia das massas e a democracia das pessoas: uma reflexão sobre a dificuldade contramajoritária*. Tese de doutorado, UERJ, mimeografada, 2014, p. 84: “Os perdedores de cada processo decisório não se convertem em dominados, ostentando o

**MS 37760 MC-REF / DF**

direito fundamental de não serem desqualificados como membros igualmente dignos da comunidade política”.

[\[10\]\[10\]](#) A expressão consta do título do livro de Antoine Garapon, *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*, 1999.

[\[11\]\[11\]](#) Ronald Dworkin, The forum of principle, *New York University Law Review*, New York, v. 56, n. 469, 1981.

[\[12\]\[12\]](#) John Rawls, *Political liberalism*, 2005.