

25/04/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1 DISTRITO FEDERAL

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, 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).

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 conseqüência

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 conseqüência, **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 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**).

**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.

**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 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 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.

**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)**

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 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 conseqüência, 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 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 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' amalhadas 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.**

.....  
**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 **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 um momento de dilação probatória, **consoante adverte** a doutrina (ALFREDO BUZAID, "Do Mandado de Segurança", vol. I/208, item n. 127, 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 eminente 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 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)

Daí 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 certo**, apto a autorizar o ajuizamento da ação de mandado de segurança, é, tão-somente, aquele que concerne a fatos incontestáveis, 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, 29<sup>a</sup> 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 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 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.

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 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.

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 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.

Delineia-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 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 **aleadamente** 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 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** transgride 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)

**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 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.

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

assembléias legislativas estaduais - **garantia das minorias**. O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais.

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

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

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.*

*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 duto 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 discricão 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 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 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 **aleadamente** revestida de índole exclusivamente 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 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 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, 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.

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)**

**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 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 lembrar, 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 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 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 Câmara dos Deputados, de que resultara - consoante então sustentado pelo impetrante - injusto gravame a direito individual por ele titularizado, afastando-se, em conseqüência, 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. **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.

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 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, 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 **constant**es 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, 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 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.**