



## STF enfrenta questão de direitos da minoria no Congresso

O Supremo Tribunal Federal enfrentou pela primeira vez, na quarta-feira da semana passada (4/5), a questão dos direitos da minoria no Congresso Nacional. Com um voto consistente e bem estudado, o relator da matéria, ministro **Celso de Mello**, sustentou o direito de oposição da minoria e que, mesmo em inferioridade numérica, prevalece o direito de investigar o Poder Executivo — ainda que contra a vontade do grupo dominante. O fundamento básico da decisão foi o parágrafo 3º do artigo 58 da Constituição Federal.

Na preliminar, o relator descartou a alegação do presidente do Senado de que a discussão da instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito seja assunto *interna corporis* regulado pelo regimento da causa, demonstrando que a questão é eminentemente constitucional. Rejeitou também o argumento da Procuradoria-Geral da República que tentou desviar a responsabilidade do dirigente do Senado para as lideranças partidárias, que se negaram a indicar seus representantes na CPI do Bingo.

Segundo o ministro, se é lícito aos líderes não indicar nomes, não é lícito ao presidente do Senado deixar de aplicar o que prevê a Constituição já que, subsidiariamente, poderia ser utilizada a regra prevista no regimento da Câmara, que permite à direção da Casa a indicação dos nomes do colegiado. Ainda assim, mesmo discordando da alegação, Celso de Mello notificou, por cautela, os líderes em questão.

Para reforçar a prevalência dos direitos permanentes em contraposição com a ocasião, Celso de Mello resgatou Mandado de Segurança apresentado no passado, por dois ministros do atual governo, Aldo Rebelo e Agnelo Queiroz, que, quando integravam bloco minoritário, sustentaram a mesma tese da qual o governo hoje diz não aceitar.

Segundo Celso de Mello, “o pluralismo é um fundamento do Estado Democrático de Direito”. Em jurisprudência que remonta ao início da República, o relator buscou e apresentou exemplos como o que se verificou em 1922 quando, mesmo estando o país sob Estado de Sítio.

O voto de Celso de Mello foi acompanhado pelos ministros Sepúlveda Pertende, Gilmar Mendes e Carlos de Britto. Mas a votação foi interrompida pelo pedido de vista do ministro Eros Grau. Ao todo, foram levados ao STF seis Mandados de Segurança contra a atitude do presidente do Senado, José Sarney, que tentou impedir a instalação da CPI.

### Leia o relatório

**04/05/2005 – TRIBUNAL PLENO**

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.831-9 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR: – MIN. CELSO DE MELLO**

**IMPETRANTE(S): – PEDRO JORGE SIMON E OUTRO(A/S)**



ADVOGADO(A/S): – RODRIGO FRANTZ BECKER E OUTRO(A/S)

IMPETRADO(A/S): – PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL

LITISCONSORTE(S) PASSIVO(A/S): – LÍDER DO BLOCO PARLAMENTAR DE APOIO AO GOVERNO NO SENADO FEDERAL, SENADORA IDELI SALVATTI

ADVOGADO(A/S): – ADRIANA MOURÃO ROMERO E OUTRO

LITISCONSORTE(S) PASSIVO(A/S): – LÍDER DO PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO – PTB, SENADOR DUCIOMAR GOMES DA COSTA

LITISCONSORTE(S) PASSIVO(A/S): – LÍDER DO PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB, JOÃO ALBERTO RODRIGUES CAPIBERIBE

ADVOGADO(A/S): – ANTONIO TAVARES VIEIRA NETTO E OUTROS

## RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator):** Trata-se de mandado de segurança, que, **impetrado** por eminentes Senadores da República, **insurge-se contra omissão** atribuída à Mesa do Senado Federal, **representada** por seu ilustre Presidente, **e que**, por **alegadamente** lesiva a direito público subjetivo das minorias parlamentares, **teria** frustrado, **não obstante** a natureza **eminente** constitucional desse instrumento de investigação legislativa, **a instauração** de inquérito parlamentar **destinado a apurar** a utilização das “casas de bingos” **na prática** do delito de lavagem de dinheiro, **bem assim a esclarecer** a possível conexão dessas mesmas “casas” e das empresas concessionárias de apostas **com** organizações criminosas.

Estes autos **registram** que, em 05/03/2004, **foi encaminhado** à Mesa do Senado Federal **requerimento** subscrito **por 39** (trinta e nove) Senhores Senadores, **inclusive** os ora impetrantes (**mais do que 1/3** dos membros do Senado Federal, portanto), **com o objetivo de ver instituída** Comissão Parlamentar de Inquérito, **para apuração** de fato determinado, **como se vê** do texto do requerimento em causa, **a seguir reproduzido:**

**“REQUERIMENTO N° 245, DE 2004**

(do Senador Magno Malta e outros)



*Requeremos, em conformidade com o art. 145 do Regimento Interno, **conjugado** com o art. 58, § 3º, da Constituição Federal, a **criação** de uma comissão parlamentar de inquérito, **composta** de 15 membros e igual número de suplentes, **com o objetivo de investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado, com duração de cento e vinte dias, estimando-se em R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) os recursos necessários ao desempenho de suas atividades.***

## JUSTIFICAÇÃO

**Crime organizado e jogos de azar** são irmãos siameses. **No mundo inteiro**, existem fortes evidências de que cassinos e similares funcionam como um biombo para ocultar os verdadeiros negócios – **muitas vezes ilícitos** – de quem os controla.

**Por força** do Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946, **não é permitida** a prática ou exploração de jogos de azar no território nacional. **Desde então**, algumas exceções à regra têm sido abertas, como os concursos de prognósticos explorados pela Caixa Econômica Federal e, mais recentemente, os bingos.

**Desde o início** de suas atividades, em 1993, as casas de bingo têm prestado um desserviço à Nação. **Além de incentivar** o terrível vício do jogo, sob o falso manto de contribuir para o financiamento de clubes e desportistas, algumas dessas entidades vêm sendo utilizadas para dar ares de legalidade a recursos oriundos de atividades criminosas.

**Importante observar** que os bingos têm por sócios, por vezes ocultos, pessoas notoriamente relacionadas ao crime e a contravenção, as quais, não raro, representam os interesses de organizações mafiosas com raízes no exterior.

**Nossa firme convicção** de que os bingos devem ser extintos está expressa no documento que cria a Frente Parlamentar contra a legalização da exploração dos jogos de azar no Brasil.

**Ressaltamos**, contudo, que a Frente Parlamentar possui caráter eminentemente preventivo. **Para investigar e apurar** os abusos que vêm sendo observados, julgamos que somente uma comissão parlamentar de inquérito, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, terá força para desbaratar as quadrilhas que se valem da exploração das casas de bingo para lavar dinheiro proveniente de atividades criminosas.

**Em face** de todo o exposto, **conclamamos os ilustres Senadores e Senadoras** a assinarem o presente requerimento, **com finalidade de ver instalada uma comissão parlamentar de inquérito** para investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de ‘lavagem’ ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado.” **(grifei)**

O eminente Senhor Presidente do Senado Federal, **em sua condição** de órgão dirigente da Mesa dessa



Alta Casa do Congresso Nacional, **solicitou** aos Senhores Líderes partidários **a indicação de Senadores** para compor a referida CPI, **observada** a cláusula de proporcionalidade partidária **peculiar** à formação e composição das comissões legislativas (CF, art. 58, § 1º).

**Em resposta** a tal solicitação, **somente os Senadores** Jefferson Peres, **Líder** do PDT, e Efraim Moraes, **Líder** da Minoria – PFL/PSDB, **procederam à indicação dos membros** destinados a compor as vagas em referida CPI, **sendo certo que os Senadores Líderes** do PMDB, do Bloco de Apoio ao Governo (PT/PSB/PTB/PL), do PTB, do PSB e do PPS **abstiveram-se** de tal indicação, **o que inviabilizou** – não obstante a norma inscrita **no art. 58, § 3º** da Constituição – a instauração da investigação parlamentar em causa.

**Com o impasse criado**, o eminente Senador Arthur Virgílio **suscitou** questão de ordem perante o eminente Senhor Presidente do Senado Federal, **destinada a superar** o obstáculo surgido **com a omissão** dos Senhores Líderes das agremiações majoritárias, **em ordem a permitir** a constituição e o regular funcionamento **da referida CPI**.

O Senhor Presidente do Senado Federal **recusou-se a suprir a omissão** dos Líderes partidários do grupo majoritário, **por entender não lhe assistir** qualquer prerrogativa nesse tema, **em face** da circunstância de o Regimento Interno do Senado Federal, alegadamente, **reservar** o exercício desse poder **apenas** aos Líderes dos Partidos Políticos (arts. 66 e 78).

Por tais razões, **e fundando-se**, ainda, na existência de lacuna normativa no texto regimental, **deixou de acolher a questão de ordem** mencionada, **o que motivou**, por parte do Senador Arthur Virgílio, **a interposição** de recurso (Recurso nº 5/2004), **que resultou improvido** pela E. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa legislativa.

**Daí a presente impetração**, cujo fundamento essencial **reside** na alegação **de que existe**, no sistema constitucional brasileiro – **e em favor das minorias parlamentares** – o reconhecimento do direito de oposição e da prerrogativa da investigação parlamentar, **especialmente** se se considerar, **nos termos** do art. 58, § 3º da Carta Política, que esse poder – **impregnado** de irrecusável significação político-jurídica – **revela-se oponível**, até mesmo, **às próprias maiorias parlamentares** que atuam no âmbito institucional do Legislativo.

**Eis**, em síntese, **os aspectos** que, **invocados** no MS 24.847/DF e no MS 24.849/DF, **dos quais** também sou Relator, **dão suporte** àquelas impetrações mandamentais, cujos fundamentos, ante a sua **inquestionável pertinência** (**pois versam** o exame da **mesma** matéria ora em julgamento), revelam-se **inteiramente** aplicáveis à **presente** causa:



**“2.7. O direito assegurado na Constituição não pode ter seu exercício anulado ou impedido pela maioria, mediante o uso de aparente lacuna ou impasse regimental. O texto constitucional dá à minoria qualificada de 1/3 dos parlamentares da Casa o direito de investigar, por meio de comissão parlamentar de inquérito, fato determinado que considere relevante. Se é certo que a todo direito corresponde um dever, nesse caso, o dever é claramente imputado ao Senado Federal, constituindo, portanto, obrigação da Mesa realizar todos os atos necessários para a criação e instalação da CPI. Se válidos o boicote dos líderes partidários e o comportamento omissivo da Mesa do Senado Federal, estará consolidado o direito da maioria de impedir, por inércia, o exercício do direito constitucional e legítimo da minoria. Ou seja, qualquer investigação parlamentar passará a depender da concordância da maioria parlamentar e, conseqüentemente, da vontade do governo.**

2.8. Em suma, a conseqüência clara **da existência do direito da minoria à CPI** é o nascimento do **dever jurídico**, imputável à Mesa do Senado Federal, **de viabilizar** o exercício desse direito. **Já cuidou da questão** o Ministro MOREIRA ALVES, **ao lecionar** que ‘a todo direito subjetivo, repita-se, corresponde dever jurídico. Se tenho direito, alguém figurante na relação jurídica tem o dever de me prestar ato ou omissão. Tem-se direito a ato ou omissão de outrem’ (cf. **voto proferido no MS n. 20.257**, in RTJ n. 99/1035). **Conclui-se**, destarte, **assentando-se** no direito do impetrante, **a existência do dever da Mesa** do Senado Federal **de garantir** a constituição e o pleno funcionamento **da CPI**, tal como demanda o artigo 58, § 3º da Constituição Federal.

**2.9. A não indicação das lideranças do governo** de seus representantes **para a CPI** deve ser interpretada, no máximo, como renúncia ao direito à composição proporcional da comissão, **não possuindo**, contudo, **o condão de inviabilizar** os trabalhos de investigação. **Descabido**, de outro lado, **é o argumento** de que a Constituição Federal **limita-se a garantir** a criação, **relegando** o seu conseqüente funcionamento à disciplina puramente regimental e, portanto, a piruetas e contorcionismos interpretativos eximidos do controle judicial. **A sua adoção**, na espécie, **implicaria o esvaziamento** do conteúdo da norma constitucional, **como se** a Carta da República não almejasse exatamente as conseqüências **da criação da CPI** (possibilidade de atuação **das minorias**), mas apenas a sua abstrata previsão e criação.” (grifei)

**Cabe referir**, ainda, a alegação – ora deduzida na **presente** causa – **consistente na possibilidade de suprir-se a omissão** dos Líderes majoritários, **considerado** o contexto em exame, **pela aplicação analógica** de preceitos inscritos **tanto no Regimento Comum** do Congresso Nacional (art. 9º, § 1º) **quanto no Regimento Interno** da Câmara dos Deputados (art. 28, § 1º e art. 45, § 3º), **como resulta** dos seguintes fundamentos:

**“Conquanto o Regimento Interno do Senado Federal seja omissivo nesse aspecto, a questão pode ser equacionada pelo significado da regra que prevê a instalação de CPI mediante requerimento de um terço dos membros da respectiva Casa Legislativa. Ou seja, CPI é instrumento que visa a assegurar os direitos da minoria. (...).**



.....

Tanto o Regimento Comum do Congresso Nacional **como o Regimento Interno** da Câmara dos Deputados **tratam**, explicitamente, **da possibilidade em análise**.

**Determinam** o art. 9º e seu § 1º do **Regimento Comum**:

Art. 9º Os **membros** das Comissões Mistas do Congresso Nacional **serão designados** pelo Presidente do Senado **mediante** indicação das lideranças.

§ 1º **Se** os Líderes **não fizerem** a indicação, **a escolha caberá ao Presidente**.

(...)

**E os arts. 28, § 1º, e 45, § 3º**, da Lei Interna da Câmara Baixa:

**Art. 28.** Estabelecida a representação numérica dos Partidos e dos Blocos Parlamentares nas Comissões, **os Líderes comunicarão** ao Presidente da Câmara, **no prazo** de cinco sessões, **os nomes dos membros** das respectivas bancadas **que**, como titulares e suplentes, **irão integrar cada Comissão**.

§ 1º O Presidente fará, de ofício, a designação, se, no prazo fixado, **a liderança não comunicar** os nomes de sua representação **para compor as Comissões**, nos termos do § 3º do art. 45.

.....

**Art. 45.** A vaga em Comissão verificar-se-á em virtude de término do mandato, renúncia, falecimento ou perda do lugar.

.....

§ 3º **A vaga em Comissão será preenchida por designação do Presidente da Câmara**, no interregno de três sessões, de acordo com a indicação feita pelo Líder do Partido ou de Bloco Parlamentar a que pertencer o lugar, **ou**, independentemente dessa comunicação, **se não for feita** naquele prazo.

**Ou seja, não há**, no caso em tela, **qualquer dificuldade** para que a autoridade indicada como coatora **esteja impedida de suprir a omissão** com que se pretende fazer, do art. 58, § 3º, letra morta.

.....

(...) **resta que a recusa** do Senhor Presidente do Senado Federal, **em proceder** à designação dos integrantes de Comissão Parlamentar de Inquérito, **na omissão** dos partidos políticos **em fazer** a respectiva indicação, **lesiona**, claramente, direito líquido e certo dos autores.” (grifei)



O Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, **ao prestar** as informações que lhe foram requisitadas, **sustentou**, preliminarmente, **a incognoscibilidade** do presente “*writ*” mandamental, **alegando**, para tanto, que o “*tema diz respeito a divergência de interpretação do RISF, constituindo, assim, ato ‘interna corporis’ da Casa Legislativa, insuscetível de interferência do Poder Judiciário*”.

Asseverou-se, em tais informações, que, **caso superada a questão preliminar** suscitada (**impossibilidade** de revisão judicial de atos “interna corporis”), **nada poderia justificar** o acolhimento da pretensão mandamental em causa, **consideradas**, em síntese, as **seguintes** razões, **que assim foram resumidas** pelo Senhor Presidente do Senado Federal:

*“Por todo o exposto, concluímos, s.m.j., que o presente mandado de segurança não poderá ser conhecido, porque o tema envolve **discussão regimental** no âmbito do Senado, ostentando assim natureza ‘interna corporis’ do Poder Legislativo.*

E, caso conhecido, no mérito, não merece concessão, **pois**:

a) **inexiste** direito líquido e certo a ser protegido;

b) **não se pode aplicar**, por princípio de peculiaridade, a uma Casa Legislativa o regimento interno de outra ou o regimento congressional;

c) **a autoridade impetrada não tem competência legal ou regimental** para a prática do ato pretendido pelos D. Impetrantes, e não pode a decisão judicial determinar modificação da competência preestabelecida, uma vez que é assunto reservado à norma em sentido estrito; e

d) **é plenamente constitucional** e doutrinariamente acolhida a atividade legislativa de conformação, **desde que criteriosa**, a qual aqui foi operacionalizada mediante a instituição de requisitos regimentais para viabilizar a melhor realização da norma constitucional do art. 58, § 3º, e o seu maior grau de efetividade.

**Inexiste**, assim, a nosso ver, inconstitucionalidade, ilegalidade ou abusividade na interpretação dada (...) às disposições do Regimento Interno da Casa.” (grifei)

O eminente Procurador-Geral da República, Dr. CLÁUDIO FONTELES, **não obstante** haja reconhecido a **impossibilidade** de o grupo dominante no Legislativo **frustrar** o exercício, **pelas minorias parlamentares**, do direito à investigação parlamentar, **opinou pela ilegitimidade passiva** “*ad causam*” da Mesa do Senado Federal, **pois** “*não é a Mesa do Senado que deve figurar no pólo passivo desta relação processual, mas os líderes da maioria*”.

**Esse parecer**, da lavra do eminente Procurador-Geral da República, **está assim ementado**:



“1. Normas regimentais das Casas do Parlamento, dotadas todas de estatura legal, sofrem o controle judicial, até a que se averigüe sua conformação com o traçado constitucional: considerações.

2. As normas regimentais de cunho **instrumental**, tal a do **artigo 78 – RISF** – **não** podem inviabilizar, **pelo não exercício** da atribuição constitutiva de formação das comissões parlamentares, **pelos líderes da maioria**, a instalação destas comissões, **devidamente criadas** na observância do § 3º, do **artigo 58**, da Constituição Federal: **preservação** do direito das minorias: considerações.

3. **Ilegitimidade passiva** da Mesa do Senado: considerações.

4. **Não conhecimento** do pleito.”(grifei)

Tendo em vista a preliminar suscitada **tanto** pela eminente autoridade apontada como coatora **quanto** pela douta Procuradoria-Geral da República, **e visando a afastar objeções** de ordem formal que pudessem, **eventualmente**, inviabilizar o conhecimento da presente ação de mandado de segurança, **frustrando-se a definição**, pelo Supremo Tribunal Federal, de um tema **impregnado** da maior importância jurídico-institucional, **adotei**, “*ad cautelam*”, medidas destinadas **a permitir** que os Senhores Líderes do PMDB, do Bloco de Apoio ao Governo, do PSB, do PPS, do PTB e do PL, **após pessoal** identificação, **ingressassem**, formalmente, na **presente** relação processual, e, **querendo**, impugnassem a pretensão mandamental em causa.

**Devo registrar**, neste ponto, que, embora **todos** houvessem sido **pessoalmente notificados**, apenas **alguns** desses ilustres líderes partidários **intervieram** neste processo mandamental, **reiterando** a questão preliminar **suscitada** pelo eminente Senhor Presidente do Senado Federal e pelo douto Procurador-Geral da República, **pronunciando-se**, ainda, **quanto ao mérito**, pela denegação do mandado de segurança, **por inexistir** – segundo sustentam – o direito líquido e certo ora vindicado pela parte impetrante.

O eminente Senhor Procurador-Geral da República, em **nova** manifestação nestes autos, **reiterou** o seu anterior pronunciamento, **propugnando pelo não-conhecimento** da presente ação mandamental, **por entender**, no tema em exame, que “*não compete ao Presidente do Senado Federal, na omissão dos líderes partidários, indicar, de mão própria, os membros de comissões*”.

É o relatório.

**Leia o voto**

**04/05/2005 – TRIBUNAL PLENO**

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.831-9 DISTRITO FEDERAL**

**V O T O**

(s/ questões prévias)



**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator):** O Senhor Presidente do Senado Federal, **ao prestar as informações** que lhe foram solicitadas, **suscitou questão prejudicial** cuja apreciação se impõe **desde logo**, pois essa eminente autoridade ora apontada como coatora **sustenta que falece** jurisdição constitucional a esta Suprema Corte **para apreciar** a pretensão mandamental deduzida na presente sede processual, **eis que** a omissão questionada neste mandado de segurança, **segundo** alega, **traduziria questão de índole regimental**, essencialmente imune – **enquanto** ato “*interna corporis*” – ao controle do Poder Judiciário.

Essa eminente autoridade ora apontada como coatora, **ao sustentar a incognoscibilidade** deste mandado de segurança, **advertiu**, a propósito da matéria em debate, que o “*tema diz respeito a divergência de interpretação do RISF, constituindo, assim, ato ‘interna corporis’ da Casa Legislativa, insuscetível de interferência do Poder Judiciário*”.

**Rejeito a questão prejudicial** em referência, **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.

**Cumprir ter presente**, na espécie, o magistério jurisprudencial, que, **firmado** por esta Suprema Corte **desde** a primeira década de nossa experiência republicana, **consagra** a possibilidade jurídico-constitucional **de fiscalização** de determinados atos emanados do Poder Legislativo, **quando** alegadamente **eivados** do vício da inconstitucionalidade, **sem que**, ao assim proceder, o Tribunal vulnere o postulado fundamental da separação de poderes.

**Impõe-se observar**, neste ponto, por necessário, 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.

**Na realidade**, impõe-se, 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 **alegadamente** tipificadoras de abuso de poder, **seja** por ação, **seja** por omissão.

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

Uma decisão judicial – **que restaure** a integridade da ordem jurídica e **que torne efetivos** os direitos assegurados pelas leis e pela própria Constituição da República – **não pode ser considerada** um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, **consoante** já proclamou, em **unânime** decisão, o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal (RTJ 175/253, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – RTJ 176/718, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, v.g.):

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

– A **essência** do postulado da divisão funcional do poder, **além** de derivar da necessidade de **conter** os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, **representa** o princípio conservador das liberdades do cidadão e **constitui** o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição. Esse princípio, que tem assento no art. 2º da Carta Política, **não pode** constituir e **nem** qualificar-se como um **inaceitável** manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do Poder Público ou de qualquer instituição estatal.

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

O **regular** exercício da função jurisdicional, por isso mesmo, **desde** que pautado pelo **respeito** à



---

Constituição, **não** transgredir o princípio da separação de poderes.

Desse modo, **não** se revela lícito afirmar, na hipótese de **desvios jurídico-constitucionais** nas quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que o exercício da atividade de controle jurisdicional possa traduzir situação de ilegítima interferência na esfera de **outro** Poder da República. (...).”

(RTJ 173/806, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**Ninguém ignora**, Senhor 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, **mesmo aqueles** praticados pela Presidência das Casas do Congresso Nacional, **quando** tais órgãos ou agentes 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.

Ainda que em seu **próprio** domínio institucional, **nenhum** órgão estatal, **como** a Presidência do Senado da República, pode, legitimamente, pretender-se **superior** ou supor-se **fora** do alcance da autoridade suprema da Constituição Federal.



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.

**Cumprе ressaltar**, por isso mesmo, que o comportamento ensejador do presente “*writ*” – **consistente na omissão** do Presidente do Senado Federal de adotar medidas **que dêem efetividade** ao seu dever de constituir, instalar e dar regular funcionamento à CPI em questão, **fazendo cumprir o que determina** o art. 58, § 3º, da Carta Política – **não** configura **nem** se qualifica como ato “*interna corporis*”, **eisque**, 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 Tribunal**, ao assim proceder, vulnere o postulado fundamental da separação de poderes.

A **qualificação constitucional** do direito público subjetivo **invocado** pela parte ora impetrante, enquanto **integrante** da **minoría parlamentar** que atua no Senado da República, **que alega desrespeito** à prerrogativa que lhe 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.

**Extremamente significativas**, Senhor Presidente, a propósito da natureza **eminente** constitucional do direito subjetivo **invocado** pela parte impetrante, **são as observações** que o ilustre Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE **fez consignar**, em duto pronunciamento, **quando** do exame, por esta Corte, do MS 22.494/DF (RTJ 163/176-209, 209):

*“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 minoría; 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)

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 á Lei, as soluções que lhe houverem dado os poderes políticos a cuja competência constitucional pertencerem. Nos **regimes**, como o nosso, de constituição escrita, os poderes **são limitados**, e as limitações excluem a discricção e o arbítrio. Se, no exercício de suas funções, **qualquer dos poderes políticos exorbita**, lesando um direito, o direito lesado pela exorbitância **poderá reclamar** a sua reintegração ao judiciário, o poder especialmente preposto pela Constituição a tais reintegrações. E a ação do judiciário **não se poderá deter diante de uma questão política**, sob o pretexto de que é ela atribuída privativamente a um poder político, porque privativa do Congresso Nacional é a decretação das leis e o judiciário declara-as inaplicáveis, quando contrárias á 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)

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 mandatário e vinculante**, sobre os direitos das minorias parlamentares, de outro, **legitimam**, plenamente, na espécie ora em julgamento, **a atuação** do Poder Judiciário, **especialmente se considerar** a situação de que ora se cuida, **em que se alega o caráter lesivo** da omissão imputada ao Presidente do Senado Federal, cuja conduta **teria frustrado** o direito dos grupos legislativos minoritários à instauração de investigação parlamentar, **não obstante** requerida, no caso, por 39 Senadores (**mais do que o mínimo** exigido pelo art. 58, § 3º, da Constituição).

**Impõe-se ter presente** que **o postulado da inafastabilidade** do controle jurisdicional **justifica**, de modo amplo, **nas hipóteses** de invocada lesão a direitos **constitucionalmente** assegurados (como este cujo fundamento **apóia-se** no art. 58, § 3º, da Carta Política), **a possibilidade** de atuação reparadora do Judiciário, **especialmente** quando os atos vulneradores de situações jurídicas promanarem de órgãos ou agentes integrantes do próprio aparelho de Estado.

A cláusula do “*judicial review*”, cuja gênese reside no texto da própria Constituição da República, **rompe** – ao viabilizar a invocação da tutela jurisdicional do Estado – **qualquer círculo de imunidade** que vise a afastar, numa comunidade estatal concreta, o predomínio da lei e do direito sobre a arbitrariedade do Poder Público.

Nesse contexto, **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 dos órgãos dirigentes das Casas legislativas, **ainda mais** naquelas situações em que, das condutas impugnadas, derive **alegada** vulneração a direitos titularizados por membros do Congresso Nacional, **mesmo** que – tal como sucede na espécie – **sejam** integrantes dos grupos parlamentares **minoritários**.

O **reconhecimento** de imunidade ao controle jurisdicional, **tal como pretendido** pelo Senhor Presidente do Senado Federal, quando sustenta, **sem razão**, o caráter “*interna corporis*” de sua conduta, **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** do Congresso Nacional (RDA 193/268, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 22.494/DF, Rel. Min.



MAURÍCIO CORRÊA) – **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 **ou** de omissões **que possam transgredir** a cláusula da Constituição **que ampara**, no âmbito das Casas Legislativas, **as minorias parlamentares** que nelas atuam.

**O fato**, Senhor Presidente, **é que representaria estranho paradoxo**, se o Congresso Nacional, **em função** de critérios **desvestidos** de qualquer valia jurídica, **ou motivado** por interpretações de mera conveniência político-partidária, **absolutamente** estranhas aos parâmetros estabelecidos pela Constituição da República, **viesses** a desrespeitar, **ele próprio**, as cláusulas, que, **qualificadas** pela nota da compulsória observância pela instituição parlamentar, **definem** a garantia que assiste **a todos** os membros do Legislativo, **inclusive** àqueles que compõem os grupos políticos **minoritários** que nele atuam, **consistente no direito à instauração** da investigação parlamentar, **desde que respeitadas as exigências mínimas** do art. 58, § 3º, da Carta Política: **subscrição** do requerimento **por 1/3** dos membros da Casa legislativa, **indicação** de fato determinado a ser objeto de apuração **e temporariedade** da comissão parlamentar de inquérito.

**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 (sejam positivas **ou** negativas) **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.

**Não obstante** o caráter político dos atos “*interna corporis*”, **é essencial** proclamar que a **discrição** dos corpos legislativos **não pode exercer-se** – conforme adverte CASTRO NUNES (“**Do Mandado de Segurança**”, p. 223, 5ª ed.) – **nem** “(...) *fora dos limites constitucionais* (...)”, **nem** “(...) *ultrapassar as raias que condicionem o exercício legítimo do poder*”.

**Lapidar**, sob tal aspecto, o magistério, **erudito e irrepreensível**, de PEDRO LESSA (“**Do Poder Judiciário**”, p. 65/66, 1915, Livraria Francisco Alves):

*“Em substância: exercendo atribuições políticas, e tomando resoluções políticas, move-se o poder legislativo num vasto domínio, que tem como limites um círculo de extenso diâmetro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periferia, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam à competência do poder judiciário. Desde que ultrapassa a circunferência, os seus atos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciário, que, declarando-os inaplicáveis por ofensivos a direitos, lhes tira toda eficácia jurídica.” (grifei)*

**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 pela parte impetrante – **injusto** gravame a direito individual por ela titularizado, **afastando-se**, em conseqüência, a questão prejudicial **de incognoscibilidade** do “*writ*” mandamental.

O voto **então** proferido nesse julgamento pelo Ministro NELSON HUNGRIA **assim analisou** o tema, cuja discussão é ora renovada na **presente** sede mandamental:

*“(…) 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 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 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 conseqüência 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)



Pelas **mesmas** razões que vêm de ser expostas, **revela-se plenamente cognoscível**, pelo Supremo Tribunal Federal, a controvérsia ora suscitada pela parte impetrante.

Na realidade, a **exegese abusiva** da Constituição e do próprio Regimento Interno – **especialmente** naqueles pontos **que não permitem qualquer** margem de discricção aos corpos legislativos -, **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**.

Revelam-se **extremamente** pertinentes, neste ponto, as **ponderações** feitas, com o brilho de sempre, pelo eminente e saudoso Professor GERALDO ATALIBA (“**Judiciário e Minorias**”, “in” Revista de Informação Legislativa, vol. 96/189-194, **190**), quando, **depois de assinalar** que “*De nada vale fazer uma Constituição, se ela não for obedecida*”, **adverte**:

*“Na democracia, governam as maiorias. Elas fazem as leis, elas escolhem os governantes. Estes são comprometidos com as maiorias que os elegeram e a elas devem agradar. As minorias não têm força. Não fazem leis, nem designam agentes públicos, políticos ou administrativos.*”

**Sua única proteção está no Judiciário.** Este não tem compromisso com a maioria. Não precisa agradá-la, nem cortejá-la. Os membros do Judiciário não são eleitos pelo povo. Não são transitórios, não são periódicos. Sua investidura é vitalícia. Os magistrados **não representam** a maioria. **São a expressão** da consciência jurídica nacional.

**Seu único compromisso** é com o direito, com a Constituição e as leis; com os princípios jurídicos encampados pela Constituição e os por ela não repelidos (...).” (**grifei**)

Os **fundamentos** em que se apóia a presente impetração **põem em evidência**, Senhor Presidente, **consoante sustentado** pelos ilustres Senadores impetrantes, prerrogativa político-jurídica **resultante do próprio texto da Constituição** (art. 58, § 3º), **alegadamente desrespeitada** pela omissão do Presidente do Senado Federal, **que foi motivada** pela inércia dos Líderes dos partidos majoritários em indicar os representantes das suas respectivas bancadas para compor a “*CPI dos Bingos*”.

**Vê-se**, desse modo, **que a omissão** ora questionada neste mandado de segurança **concerne** à discussão em torno de um direito **que transcende** o caráter meramente interno da conduta omissiva imputada ao Senhor Presidente do Senado Federal, **eis que se postula**, nesta sede mandamental, **o reconhecimento**, pelo Supremo Tribunal Federal, **de que existe**, em nosso ordenamento positivo, **com fundamento** no princípio democrático, **um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares**, que protege os grupos minoritários **em atuação** nos corpos legislativos, **assegurando-lhes**, dentre **outras** prerrogativas de índole político-jurídica, **aquelas** concernentes **ao direito** de fiscalizar, **ao direito** de opor-se ao próprio Governo e **ao direito** de promover inquéritos parlamentares, **quando essenciais** à



apuração e à neutralização de abusos praticados pelos agentes estatais.

**Ou**, em outras palavras, a conduta **atribuída** ao Senhor Presidente do Senado Federal, **mais** do que **simples** comportamento omissivo **pretensamente** imune ao controle jurisdicional, **faz instaurar**, na espécie ora em exame, **discussão relevantíssima em torno do alto significado constitucional** que deve assumir, **para o regime democrático**, o reconhecimento, por esta Suprema Corte, **da proteção** a ser efetivamente dispensada **ao direito de oposição, analisado** na perspectiva da prática constitucional e republicana das instituições parlamentares.

**Lapidar**, sob tal aspecto, **a advertência** de GERALDO ATALIBA (“**Judiciário e Minorias**”, “*in*” Revista de Informação Legislativa, vol. 96/189-194), **exposta** em **preciso** magistério **que bem define a qualificação eminentemente constitucional** da controvérsia jurídica instaurada **nesta** impetração, **em ordem a permitir que se rejeite**, por incabível, **a questão prejudicial** suscitada pelo Senhor Presidente do Senado Federal:

*“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.

.....

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

.....

Daí a **necessidade** de garantias amplas, no próprio texto constitucional, de existência, sobrevivência, **liberdade de ação** e influência **da minoria**, para que se tenha verdadeira república.

.....

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



Torna-se irrecusável reconhecer, portanto, Senhor Presidente, que a controvérsia ora submetida à apreciação jurisdicional desta Suprema Corte **não se reveste** de caráter meramente regimental. **Muito mais** do que isso, **defronta-se**, este Supremo Tribunal, **com um tema impregnado de extração iniludivelmente constitucional**, consistente no pretendido reconhecimento, **tal como postulado** nesta sede de mandado de segurança, **de que as minorias parlamentares possuem**, com fundamento no direito de oposição – **que traduz** verdadeiro consectário do princípio democrático – **a prerrogativa** de fazer instaurar, **sem** quaisquer obstáculos **ou** artifícios arbitrariamente criados por grupos políticos majoritários, comissões parlamentares de inquérito, **desde que atendidas** as exigências mínimas **impostas** pelo art. 58, § 3º, da Carta Política.

**Sendo assim**, tendo em consideração as razões expostas, **rejeito a questão prejudicial** suscitada pelo Senhor Presidente do Senado Federal.

**Cabe analisar**, agora, por necessário, **outra** questão prévia, **que foi suscitada** pelo eminente Procurador-Geral da República, **pertinente à falta da legitimidade passiva** do Presidente do Senado Federal.

O Senhor Procurador-Geral da República, **em parecer** que analisou a impetração deduzida nesta sede mandamental, **sustenta falecer** legitimização passiva “ad causam” ao Presidente do Senado Federal, **enquanto** órgão dirigente da Mesa dessa Casa legislativa, **para figurar** como **autoridade coatora** na presente ação de mandado de segurança.

**Segundo** o eminente Chefe do Ministério Público da União, **competete** aos Líderes partidários a “*atribuição constitutiva de formar comissões parlamentares de inquérito*”, **cabendo**, ao Presidente do Senado Federal, **tão-somente**, a função de mera **designação** dos membros de tais Comissões, **desde que precedida** de indicação escrita dos respectivos líderes.

**Com esse entendimento**, o Senhor Procurador-Geral da República, **após rejeitar** a possibilidade de integração analógica do Regimento Interno do Senado Federal, **por reputar inaplicáveis** o art. 28, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o art. 9º, § 1º, do Regimento Comum do Congresso Nacional – **que devolvem**, ao Presidente de tais órgãos legislativos, **na omissão** dos líderes das agremiações partidárias, **o poder** de designar os congressistas **a elas filiados**, para compor as Comissões em geral -, **opina no sentido de excluir**, da presente relação processual, o Senhor Presidente do Senado Federal, **enquanto** órgão dirigente da Mesa dessa Alta Casa do Parlamento brasileiro, pronunciando-se, desse modo, **em face** de tal manifestação, **pelo reconhecimento da incompetência** do Supremo Tribunal Federal, **eis que** – segundo afirma – o mandado de segurança em questão, porque **unicamente** impetrável **contra** “*os líderes da maioria*”, **deveria** ter sido ajuizado perante magistrado federal **de primeira** instância.

**Entendo não assistir razão** à douta Procuradoria-Geral da República. **É que incumbe**, não aos Líderes partidários, **mas**, sim, ao Presidente do Senado Federal, **em sua condição** de órgão dirigente **da Mesa** dessa Casa legislativa, **e até mesmo** em função da própria **estatalidade** do ato de constituição das CPIs, **o poder de viabilizar** a organização e o funcionamento dessas comissões parlamentares de inquérito, **adotando**



, para tanto, seja no âmbito administrativo, **seja** no plano da gestão financeira de recursos públicos **destinados** a custear as atividades de tais órgãos de investigação legislativa, **as medidas necessárias à efetiva instalação** das referidas CPIs.

**Isso significa**, portanto, **ao contrário** do sustentado pelo eminente Procurador-Geral da República, que, **ainda** que os líderes partidários desempenhem atividade de colaboração **na indicação** dos congressistas filiados aos respectivos partidos políticos, **para efeito** de composição da CPI, **não lhes assiste**, contudo, **poder de ingerência direta** no plano da gestão administrativa e financeira do Senado Federal, **considerada** a relevante circunstância de que a adoção de providências viabilizadoras **do funcionamento** da CPI traduz matéria **que se inclui**, por seu caráter eminentemente oficial, na esfera de **estrita (e exclusiva)** competência da própria Mesa dessa Casa legislativa.

**Daí a correta impetração** do mandado de segurança, **não em face** da inércia dos Líderes dos agrupamentos políticos majoritários, **mas** contra a **alegada** omissão atribuída à Mesa do Senado Federal, **representada** por seu Presidente, **eis que somente a esse órgão estatal** – e a ele apenas – **competete implementar**, nos planos administrativo e financeiro, **a organização e o funcionamento** da comissão parlamentar de inquérito.

Eis porque, **presente** o contexto ora em exame, **será sempre imputável**, à Mesa do Senado Federal, **qualquer ato ou omissão que comprometa a instalação** do órgão de investigação legislativa em questão, **ainda mais se considerar** que o Senhor Presidente do Senado Federal, **constatada** a situação de lacuna normativa, **poderia valer-se**, na espécie em análise, de meios **legitimados** pela própria prática parlamentar em vigor **no âmbito** do Poder Legislativo da União.

**Refiro-me à possibilidade** de a Mesa do Senado Federal, **por intermédio** de seu eminente Presidente, **suprir** a referida lacuna normativa, **mediante** processo de integração analógica, **colmatando** o “*vacuum juris*” **com a aplicação** de preceitos regimentais **peculiares** aos próprios órgãos componentes do Parlamento brasileiro.

**Note-se** que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados **dispõe**, em seu art. 28, § 1º, que o Presidente, **de ofício**, fará a designação de parlamentares para integrar as Comissões legislativas, **se**, no prazo fixado, a Liderança **não comunicar** os nomes de sua representação partidária para compor as referidas Comissões, **quer** como titulares, **quer** como suplentes.

Essa **mesma** disciplina acha-se prevista no art. 9º, § 1º, do Regimento Comum do Congresso Nacional, **que devolve**, ao Presidente, o poder de escolher os membros das Comissões Mistas, **se** os Líderes partidários **não fizerem** a indicação que lhes foi solicitada.

**Ninguém ignora** que o mandado de segurança há de ser impetrado **em face** de órgão público **investido de poderes para praticar o ato** cuja implementação se busca, **o que significa**, na perspectiva do caso ora em exame, **adotar** medidas **que viabilizem a efetiva constituição, organização e funcionamento** da CPI em questão.



Na realidade, a impetração mandamental há de ser deduzida em face **de quem dispõe** do poder de decidir, **o que faz**, do Presidente do Senado Federal, **em sua condição** de órgão dirigente da Mesa dessa Casa legislativa, **a autoridade responsável** pela condução dos trabalhos da Câmara Alta, **incumbido-lhe**, por isso mesmo, **a adoção**, dentre outras, de providências oficiais **tendentes** a remover **quaisquer** obstáculos que se verifiquem em relação **à definitiva formação, organização e constituição** da CPI requerida no âmbito do Senado da República.

**É por essa razão** que o magistério da doutrina **acentua** que, no âmbito das Casas legislativas, **assiste**, às respectivas Mesas, **representadas** por seus Presidentes, **legitimação passiva** em sede de mandado de segurança, **qualificando-se** tais órgãos **como autoridades responsáveis** do Poder Legislativo, **para efeito** de sofrer a impetração mandamental, **tal como assinala**, em douta exposição, o saudoso e eminente Ministro e Professor ALFREDO BUZAID (“**Do Mandado de Segurança**”, vol. I/126, item n. 65, 1989, Saraiva).

**Esse aspecto é corroborado** em precisa lição expendida por CASTRO NUNES (“**Do Mandado de Segurança**”, p. 77, item n. 53, 9ª ed., 1988, Forense):

*“(…). **Ter-se-ia** então de fixar que, **não obstante** os termos elásticos da lei, **tais autoridades não poderiam ser outras senão** as que, **na direção dos trabalhos das Câmaras legislativas**, praticassem atos de natureza administrativa. **São esses atos, não-legislativos, mas oriundos de autoridades legislativas**, os que **podem autorizar o mandado de segurança**.*

**É que a mesa das Câmaras** é o poder executivo dessas corporações. Os atos que elas praticam na esfera das suas atribuições administrativas são da mesma natureza dos praticados pelo Poder Executivo. (...)” **(grifei)**

**É certo que** compete aos **líderes** partidários **a indicação** dos representantes das respectivas agremiações para compor as **diversas** Comissões legislativas (**RISF**, art. 66).

**Sabe-se**, ainda, que os membros das comissões, **inclusive das CPIs**, “*serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal (...)*” (**RISF**, art. 78).

**Essas normas regimentais**, na realidade, **ajustam-se** às prescrições, que, **consagradas** na Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), **dispõem** sobre o funcionamento parlamentar das agremiações partidárias, **como resulta claro** do art. 12 desse diploma legislativo, **que estabelece**, a esse respeito, que “*O partido político funciona nas casas legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas casas e as normas desta Lei*” **(grifei)**.

O Regimento Interno do Senado Federal, por isso mesmo, **nas regras** mencionadas (arts. 66 e 78), **objetiva dar concreção**



às normas inscritas na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, **notadamente** no ponto em que esse estatuto legislativo **consagra** diretrizes pertinentes ao funcionamento parlamentar e à disciplina das agremiações partidárias.

**Isso significa**, pois, **longe** do que preconiza o eminente Procurador-Geral da República, **que a indicação** de membros da CPI, **por iniciativa** dos líderes dos partidos políticos, **representa**, unicamente, matéria típica e peculiar ao funcionamento parlamentar e à viabilização da disciplina partidária, **enquanto** valores consagrados na legislação sobre partidos políticos.

**Essa prerrogativa** de indicar membros para a CPI, contudo, **enquanto** faculdade reconhecida aos líderes partidários, **não se confunde com o próprio regime constitucional** de criação das comissões parlamentares de inquérito, **que se submete**, no tema, por inteiro, **ao que dispõe** a Lei Fundamental, cujas prescrições (art. 58, § 3º) **têm por únicos destinatários os órgãos de direção** das Casas integrantes do Poder Legislativo, **em sua condição de órgãos de Estado**.

Desse modo, eventuais litígios e incidentes surgidos em torno **da formação inaugural** dessas comissões de investigação instaurar-se-ão **em face** de deliberações, positivas **ou** negativas, emanadas **da Mesa** da instituição parlamentar, e **não** em face de resoluções adotadas por organismos partidários.

**Isso significa**, portanto, **tal como referido** em Memorial **apresentado** pelo ilustre Advogado, Dr. Léo Ferreira Leony, **nos autos** do MS 24.847/DF e do MS 24.849/DF, de que **também** sou Relator(em cujo âmbito se discute **matéria idêntica** à ora em exame, motivada pela **mesma** omissão ora atribuída ao Senhor Presidente do Senado Federal), que o **presente** mandado de segurança **não poderia** ser impetrado em face dos líderes partidários, **mas**, isso sim, como **efetivamente** o foi, **em face da Mesa do Senado Federal**, representada por seu eminente Presidente:

*“O sentido da faculdade concedida aos líderes de bancada, consistente na indicação de membros do respectivo partido ou bloco parlamentar para compor a representação proporcional das CPI’s, não pode levar à obstrução do direito da minoria ao inquérito parlamentar. Constitui, na verdade, direito disponível, cujo não exercício ou renúncia, ‘in casu’, não tem o poder de inviabilizar a criação da CPI requerida.*”

A adequada **interpretação dos artigos 66 e 78, do RISF, c/c artigo 58, § 1º, da CF**, reforça o entendimento dos impetrantes.

Quanto ao artigo 58, § 1º, da Constituição de 1988, tem-se que a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares em cada comissão é um **direito público (constitucional) subjetivo de suas bancadas**, cujo cumprimento pode ser exigido por seus Deputados ou Senadores.

Trata-se de um direito que poderá ser **objeto de renúncia concreta**, tanto que ‘a formação da comissão, sem observância do princípio da co-participação pluripartidária nas comissões, **sem protesto, sana o vício**’. Do mesmo modo, é da rotina parlamentar a troca entre bancadas de vagas em comissões distintas, ainda que em prejuízo da proporcionalidade constitucional.

Por outro lado, a postura dos líderes partidários, no presente caso, deve ser tomada como uma **‘autolimitação voluntária**



ao exercício de um direito num caso concreto', sem que isso implique uma renúncia geral ao direito previsto abstratamente na Constituição. Em outras palavras, os senhores líderes apenas deixaram de exercer o direito, admitindo que as vagas fossem preenchidas por parlamentares de outras bancadas.

**Quanto** aos artigos 66 e 78, do Regimento Interno do Senado Federal, **apenas prestigiam** o artigo 12 da Lei dos Partidos Políticos, segundo o qual **o funcionamento parlamentar das agremiações partidárias se dá por meio de bancadas, sujeitas às respectivas lideranças**. Com isso, **também prestigia**, o Regimento Interno do Senado Federal, **o cumprimento da disciplina partidária**, outro valor expresso na Lei dos Partidos Políticos, em seus artigos 24 e 25.

Como se vê, **indicação** pelos líderes partidários dos membros da CPI **é matéria afeta ao funcionamento parlamentar** dos partidos políticos **e à disciplina partidária** dos integrantes de bancada. **Apenas isso**. E nada tem que ver **com o regime de criação** de CPI, que, **por envolver** direito de minoria qualificada, **atende** apenas a requisitos cujo implemento está ao alcance dos requerentes do inquérito parlamentar.” (grifei)

**Daí a correta afirmação** dos impetrantes, **no ponto** em que, **contrapondo-se** à questão preliminar suscitada pelo eminente Procurador-Geral da República, **assinala** que a discussão, na espécie, **cinge-se** a uma **específica** situação de polaridade conflitante que se instaurou, **não entre os requerentes** da CPI em causa **e os líderes** das agremiações majoritárias, **mas** entre os ora impetrantes **e a Mesa do Senado Federal, representada** por seu ilustre Presidente, **pois a tal órgão estatal – e não** aos líderes partidários – **incumbia a obrigação constitucional de criar e de organizar** a referida comissão parlamentar de inquérito, **viabilizando-lhe**, com a adoção das medidas administrativas e financeiras cabíveis, o seu regular funcionamento.

Tal, porém, **não ocorreu** na espécie, **olvidando-se** a Mesa do Senado Federal, por seu Presidente, que o **dever** jurídico–institucional **de assegurar** a integridade **do direito ao exercício** da investigação parlamentar, **mediante** regular instauração do pertinente inquérito legislativo, **compete** àquele órgão estatal (a Mesa da Casa legislativa), **cabendo-lhe**, por tal motivo, **conferir efetividade** ao requerimento, que, **emanado da minoria parlamentar** naquela Casa do Congresso Nacional, **observou as exigências** impostas pelo art. 58, § 3º, da Constituição da República.

A omissão **contra a qual** se insurge a parte impetrante, portanto, **além** de **aleadamente** lesiva aos direitos subjetivos por ela titularizados, **transgride** o próprio ordenamento constitucional, **expondo-se**, por tal razão, **ao controle jurisdicional** desta Suprema Corte.

**É por tal motivo** que, **acolhendo as razões** consignadas no Memorial a que anteriormente me referi, **reconheço a plena legitimidade passiva “ad causam”** da Mesa do Senado Federal, **representada** por seu Presidente, **considerados**, para esse efeito, **os fundamentos** que ora reproduzo:



*“Não assumem relevância, no caso, as disposições regimentais que atribuem aos líderes partidários a faculdade de indicar os componentes da CPI. Sua eficácia limita-se ao âmbito do Senado Federal, constituindo sua observância questão ‘interna corporis’, imune, portanto, ao controle jurisdicional.*

**O dever de ‘criar’ a Comissão, ou seja, constituir, instalar e dar-lhe regular funcionamento, é confiado, nos estritos termos constitucionais, à própria Casa Legislativa. Nesse sentido, o § 3º do art. 58 da Constituição é absolutamente impositivo ao determinar que as CPI’s ‘serão criadas’ pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros’. Logo, cumpre, constitucionalmente, ao Senado Federal, assegurar o exercício do direito à CPI, enquadrando-se, pois, por sua Mesa, no conceito de autoridade responsável.**

**De outra parte, a jurisprudência desta Elevada Corte admite que a Mesa do Senado Federal é quem deve figurar no pólo passivo nos casos de mandado de segurança contra o próprio Senado Federal e os órgãos que o integram. Nessa linha, é o lapidar magistério do Ministro MAURÍCIO CORRÊA:**

‘Senhor Presidente, **ao abordar** questão desta natureza, **é mister registrar** a jurisprudência **que se consolidou** nesta Corte, **quando decidiu** sobre as preliminares argüidas **no MS n. 1.959/DF**, Rel. Min. Luiz Gallotti, j. em 23.01.53, **entendimento que foi reiterado**, logo em seguida, **no RHC n. 32.678/DF**, Rel. Min. Mário Guimarães, j. em 05.08.53. **Nestes precedentes**, e nos que se seguiram, **vê-se** que o **elastério** da expressão ‘atos da Mesa da Câmara ou do Senado’ – **para o fim de albergar**, também, os **demais atos da Câmara ou do Senado – deu-se por construção pretoriana** que homenageou **outros princípios constitucionais, principalmente** a garantia contra lesão, ou ameaça de lesão, a direito individual líquido e certo.’

**Desse modo**, ainda que outras instâncias **internas** ao Senado **tenham a atribuição regimental de indicar** os componentes da Comissão, **o dever constitucional de dar cumprimento ao requerimento da minoria**, observados os requisitos constitucionais e regimentais, **é da própria Casa Legislativa**, representada **‘externa corporis’** pela respectiva Mesa. **Assim, descabe qualquer alegação** de que a Mesa do Senado Federal **não deve** compor o pólo passivo do ‘mandamus’.”(grifei)

**Daí a advertência** que faz, na matéria, LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES (“**Comissões Parlamentares de Inquérito – Poder de Investigação**”, p. 42, item n. 5, 2001, Juarez de Oliveira), em magistério **que bem ressalta** – presente o contexto ora em exame – **a plena legitimação passiva “ad causam” da Mesa do Senado Federal:**

*“O papel assinado às Mesas das Casas Congressuais (...) cinge-se à verificação do cumprimento das exigências formais. **Elas não possuem** poderes **para obstar** a instauração da comissão **se o** requerimento desta **apresentou** o número exigido de assinaturas **e indicou** o fato sobre o qual procederá a investigações. **Não se trata** de temas que, a nosso ver, se sujeitem a deliberações plenárias, pois aí justamente estaria coarctada a proteção **do direito das minorias** assinado na Carta Política.” (grifei)*

**Assinalo, finalmente, que, atento** à jurisprudência desta Suprema Corte (**RTJ 82/618 – RTJ 94/481 – RTJ**



148/724), **determinei**, “*ad cautelam*”, **embora** considerando-a **desnecessária** na espécie, a convocação formal **de todos os** Senhores Líderes partidários **que se abstiveram** de indicar nomes de Senadores para compor a denominada “*CPI dos Bingos*”, **fazendo-o com o objetivo de ensejar-lhes a possibilidade** de contestar a pretensão mandamental ora deduzida pela parte impetrante.

**Acentuo**, neste ponto, Senhor Presidente, que assim procedi, **considerada** a suscitação da questão preliminar ora em exame, **visando a afastar** possíveis objeções de ordem formal que pudessem, **eventualmente**, inviabilizar o conhecimento da **presente** ação de mandado de segurança.

Na realidade, **ao ensejar** o ingresso formal, **nesta** causa mandamental, dos Senhores Líderes do bloco majoritário, **busquei impedir**, com a possibilidade dessa intervenção processual, **que se frustrasse** a definição, **pelo Supremo Tribunal Federal**, de um tema **impregnado** da maior importância jurídico-institucional, **como este que se traduz** na discussão em torno do **pretendido** reconhecimento – **fundado** no princípio democrático – **da existência**, em nosso sistema jurídico, **do direito das minorias legislativas** à investigação parlamentar.

**Cumpro ressaltar**, neste ponto, que a intervenção “*jussu judicis*” – **que tem fundamento** em norma legal expressa (CPC, art. 47) – **compreende-se** no poder de direção processual do magistrado, **inclusive** do Relator da causa no Tribunal, **mesmo** tratando-se de processo de mandado de segurança, em que se revele **indispensável** a intervenção de terceiros, **na condição** de litisconsortes passivos necessários, **cuja presença**, na relação processual, **se mostre essencial** à própria eficácia da decisão a ser nela proferida.

**Esse poder de direção** – que permite ao Relator determinar, **até mesmo** “*ex officio*”, **o chamamento de terceiros** para integrar a relação processual – **é reconhecido pelo magistério da doutrina** (FRANCISCO ANTONIO DE OLIVEIRA, “*Mandado de Segurança e Controle Jurisdicional*”, p. 98/99, item n. 5.6, 3<sup>a</sup> ed., 2001, RT; HELY LOPES MEIRELLES, “*Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, Habeas Data*”, p. 66/67, 26<sup>a</sup> ed., atualizada por Arnaldo Wald, 2003, Malheiros; CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, “*Manual do Mandado de Segurança*”, p. 111, 4<sup>a</sup> ed., 2003, Renovar; ALFREDO BUZAID, “*Do Mandado de Segurança*”, vol. I/181-184, itens ns. 107/111, 1989, Saraiva, v.g.), **além de proclamado pela jurisprudência** dos Tribunais (RSTJ 40/154 – RSTJ 180/78-80), **inclusive a desta Suprema Corte** (RTJ 82/618 – RTJ 94/481 – RTJ 148/724).

**Daí porque**, Senhor Presidente, **atento** a essa orientação, **embora assim procedesse** por simples cautela, determinei o chamamento processual dos Senhores Líderes **dos partidos majoritários**.

**Registro** que, embora **todos** os Senhores Líderes do bloco majoritário **houvessem** sido formalmente notificados, **apenas alguns** intervieram na presente relação processual, **reiterando**, em suas manifestações, as mesmas questões prévias **e reafirmando** as mesmas objeções quanto ao fundo da controvérsia ora em análise.



**O fato**, Senhor Presidente, **é que todos** os Senhores Líderes dos partidos recalcitrantes **tiveram assegurada a sua faculdade de intervir** nesta causa mandamental e de, assim, contestar a pretensão de ordem jurídica nela deduzida.

**Desse modo**, e tendo presentes as razões expostas, **rejeito a questão preliminar** suscitada pelo eminente Procurador-Geral da República, **reconhecendo**, em consequência, na espécie, **a plena legitimação passiva “ad causam” da Mesa do Senado Federal**, representada por seu eminente Presidente.

**É o meu voto**, consideradas **as questões prévias** examinadas e **por mim ora repelidas**.

**Leia o voto no mérito**

**04/05/2005 – TRIBUNAL PLENO**

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.831-9 DISTRITO FEDERAL**

**V O T O**

**(mérito)**

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator):** **Passo a apreciar**, neste ponto, **superadas** as questões prévias, **o fundo da controvérsia** delineado nesta ação de mandado de segurança.

**Vale lembrar** que a presente impetração mandamental, **deduzida** perante esta Suprema Corte, **insurge-se contra omissão atribuída** à Mesa do Senado Federal, **representada** por seu ilustre Presidente, **e que**, por **alegadamente** lesiva a direito público subjetivo das minorias parlamentares, **teria frustrado**, **não obstante** a natureza **eminente** constitucional desse instrumento de investigação legislativa, **a instauração** de inquérito parlamentar **destinado a apurar** a utilização das “casas de bingos” na prática do delito de lavagem de dinheiro, **bem assim a esclarecer** a possível conexão dessas mesmas “casas” e das empresas concessionárias de apostas **com** organizações criminosas.

Como **precedentemente** referido, os autos **comprovam** que, em 05/03/2004, **foi encaminhado**, à Mesa do Senado Federal, **requerimento** subscrito **por 39** (trinta e nove) Senhores Senadores, **inclusive** pela parte ora impetrante (**mais do que 1/3** dos membros do Senado Federal, portanto), **com o objetivo** de ver instituída Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado.

**Assinalo**, neste ponto, que, **dos 39 (trinta e nove) Senadores** que subscreveram o Requerimento nº 245/2004, **apenas 1 (um)** ilustre membro daquela Casa legislativa – o Senador Hélio Costa – “retirou” a sua assinatura, **o que não afeta**, no caso, a **observância** da exigência numérica **mínima** que a Constituição **estabeleceu** no seu art. 58, § 3º, **pois** tal requisito – **que corresponde**, no Senado da República, a 27 Senadores (1/3) – **continua plenamente atendido** na espécie ora em exame.



A **análise** dos elementos produzidos **neste** processo **revela que as exigências** de ordem constitucional (CF, art. 58, § 3º) e **os requisitos** regimentais (RISF, arts. 66 e 78), **necessários** à instalação da CPI, **foram plenamente atendidos**, no caso, pelo requerimento em questão (**Requerimento** nº 245/2004).

**Por reputar satisfeitas**, na espécie, as exigências **constantes** do preceito constitucional mencionado (CF, art. 58, § 3º), o eminente Senhor Presidente do Senado Federal, **em sua condição** de órgão dirigente da Mesa dessa Alta Casa do Congresso Nacional, **solicitou** aos Senhores Líderes partidários **a indicação de Senadores** para compor a referida CPI, **observada** a cláusula da proporcionalidade partidária peculiar à formação e composição das comissões legislativas (CF, art. 58, § 1º).

**Em resposta** a tal solicitação, **somente** os Senadores Jefferson Peres, Líder do PDT, e Efraim Moraes, Líder da Minoria – PFL/PSDB, **procederam à indicação** dos membros destinados a compor as vagas em referida CPI, **sendo certo** que os Senadores Líderes do PMDB, do Bloco de Apoio ao Governo (PT/PSB/PTB/PL), do PTB, do PSB e do PPS **mantiveram-se inertes**, o que inviabilizou – **não obstante** a norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição – **a efetiva instauração** da investigação parlamentar em causa.

Diante do **impasse** criado, o ilustre Senador Arthur Virgílio **suscitou** questão de ordem, perante o eminente Senhor Presidente do Senado Federal, **destinada a superar** o obstáculo surgido **com a inércia** dos Senhores Líderes das agremiações majoritárias, **para**, com tal medida, **viabilizar** a imediata constituição e o regular funcionamento da referida CPI.

O Senhor Presidente do Senado Federal, **recusando-se a suprir** a omissão dos Líderes partidários, **por entender não lhe assistir**, nesse tema, **qualquer** prerrogativa, **em face** da circunstância de o Regimento Interno do Senado Federal **reservar** o exercício desse poder, **unicamente**, aos Líderes dos Partidos Políticos (arts. 66 e 78), **deixou de acolher** a questão de ordem mencionada, o que motivou, por parte do Senador Arthur Virgílio, **a interposição** de recurso (Recurso nº 5/2004), **que resultou improvido** pela E. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa legislativa.

**Daí a presente impetração**, cujo fundamento essencial **reside** na alegação **de que existe**, no sistema constitucional brasileiro, **em favor** das minorias parlamentares, **o reconhecimento** do direito de oposição e da prerrogativa da investigação parlamentar, **especialmente** se considerar, **nos termos** do art. 58, § 3º, da Constituição, que esse poder – **impregnado** de irrecusável significação político-jurídica – **revela-se oponível**, até mesmo, **às próprias maiorias** que atuam no âmbito institucional do Legislativo.

O eminente Ministro PAULO BROSSARD, **em artigo** que escreveu **a propósito** do episódio **que motivou** a presente impetração mandamental (“Zero Hora”, de 08/03/2004), **expendeu** valiosas considerações **nas quais formulou** um **severo** juízo de censura constitucional **ao comportamento das agremiações majoritárias** no Senado Federal, **fazendo-o** em termos que vale reproduzir “*in extenso*”:



“**Se bem me lembro**, foi a Constituição alemã de 1919, **elaborada** logo depois da I Grande Guerra, que tanta coisa mudou na Europa e no mundo, **a primeira a cuidar da CPI como direito da minoria**. Desde muito se reconhecia a legitimidade da criação de CPI, como auxiliar inerente às atribuições parlamentares. **Foi a Constituição de Weimar**, porém, **que assegurou à minoria a prerrogativa de criá-las**.

Querendo ou não a maioria, basta um terço de cada casa **para que CPI seja criada** na forma da lei. **É um caso de deliberação minoritária**. **Pode desagradar à maioria**, não obstante, **a decisão cabe à minoria**, independentemente de votação. O **simples** requerimento **assinado por um terço** dos deputados **ou** senadores **gera a CPI** para investigar fato determinado que esteja na competência do poder federal, estadual ou municipal, conforme a esfera legislativa. **Entre nós, a Constituição de 1934** adotou regra semelhante à de Weimar, **ainda hoje** inserta na Constituição.

**Estas lembranças vêm a propósito** do que está ocorrendo aqui. **Independentemente** dos fatos que têm mudado as cores do cenário governamental, **o que se vê é o Executivo**, pela maioria que o apóia, procurar abafar (esta a palavra usada) a possível investigação parlamentar, deste ou daquele fato. **E**, desse modo, **o que era** ou deveria ser **prerrogativa da minoria**, **passaria a ser disposta** segundo o interesse **da maioria**. No governo passado houve coisa semelhante, aliás, envolvendo assunto de suma gravidade.

**Agora**, no entanto, a imprensa fala em **novo** expediente. **Criada a CPI**, que não pode ser obstada por força da Constituição, que assegura a um terço da Câmara ou do Senado o poder de criá-la, **seria ela mumificada pela ausência deliberada dos representantes da maioria**. Isto ocorrendo, a CPI **não** funcionaria, embora formalmente criada. **Este seria o mecanismo desenhado**. **A hipótese**, e falo em hipótese, **seria letal para as instituições**; o expediente teria o efeito **de derogar**, prática e efetivamente, **a cláusula constitucional que confere à oposição ou à minoria a prerrogativa de realizar** determinadas investigações na esfera governamental.

A **maioria** pode muito e quanto mais numerosa mais facilmente pode ser levada a supor que pode tudo. É um ledor engano que tem gerado muito desengano. Mas, como dizia Bernard Shaw, ‘a experiência revela que o homem nada aprende com a experiência’.

**Segundo** se diz, a criação de uma CPI teria inconvenientes; pode ser que sim, pois em geral qualquer medida apresenta vantagens e desvantagens; mas me pergunto, abafar a CPI não os terá, muitos e altamente perniciosos? Este o singelo dilema que retrata a situação.

Aliás, **se prevalecer o estratagema**, que tenho como mera hipótese, volto a dizer, **tão cedo não se fará investigação parlamentar** no plano federal, por mais grave seja o fato a apurar, **e isso não é bom.”** (grifei)

**Eis**, portanto, Senhor Presidente, **a delicada questão constitucional** que se põe em análise na presente impetração: **pode** a maioria, **abstendo-se** de indicar representantes de sua bancada para compor



determinada CPI, **frustrar**, com tal comportamento, **o direito da minoria** em ver instaurada uma investigação parlamentar?

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

**O Poder Legislativo**, ao desempenhar a sua tríplice função – **a de representar** o Povo, **a de formular** a legislação da República **e a de controlar** as instâncias governamentais de poder – **jamais** poderá ser acoimado de transgressor da ordem constitucional, **pois**, na realidade, **estará exercendo**, com plena legitimidade, **os graves encargos** que lhe conferiu a cidadania.

O **exame dessa questão** impõe algumas considerações prévias em torno da alta missão institucional de que se acha investido, em nosso sistema constitucional, o Poder Legislativo.

**Vê-se**, portanto, que, **dentre** as funções constitucionais **inerentes** ao Poder Legislativo, **enquanto** órgão da soberania estatal **e delegado** da vontade popular, **avulta**, por sua significativa importância, **a atribuição de fiscalizar** os órgãos **e agentes** do Estado.

**Como se sabe**, Senhor Presidente, os **meios** de que se vale o Poder Legislativo, **para exercer as atribuições de fiscalização** que lhe são próprias, **correspondem**, basicamente, em nosso ordenamento jurídico, **a três instrumentos** de extração constitucional: **(a)** a interpelação parlamentar, **(b)** o pedido de informações **e (c)** o inquérito parlamentar.

A **interpelação parlamentar** decorre da prerrogativa congressual **de provocar o comparecimento** de Ministro de Estado perante as Casas Legislativas **ou** qualquer de suas comissões.

**Outro** meio de investigação, **igualmente** valioso, **apóia-se nos pedidos de informação**, dirigidos ao Poder Executivo, **sobre** fato relacionado com matéria legislativa em trâmite **ou** sujeito à fiscalização do Congresso Nacional **ou** de qualquer de suas Casas.

**O direito de investigar**, por sua vez – que a Constituição da República **atribuiu** ao Congresso Nacional **e às Casas** que o compõem (art. 58, § 3º) – tem, **no inquérito parlamentar**, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, **consistente** no desempenho, pela instância legislativa, do seu essencial poder de controle.

**Sabemos** todos que o **direito de investigar** foi consagrado, **explicitamente**, pela primeira vez, no ordenamento constitucional brasileiro, **pela Constituição Federal de 1934**, que, **também** nesse tema, **sofreu** a influência positiva da **Constituição da República de Weimar**, de 11 de agosto de 1919, que, **ao disciplinar** o poder de controle do Parlamento, **assim dispôs**, em seu art. 34:



“*O Reichstag’ tem o direito e, se o requer uma quinta parte de seus membros, o dever de instituir comissões de investigação. Estas comissões examinam em sessão pública as provas que elas mesmas, ou quem tenha apresentado a acusação, consideram necessárias. (...).*”(grifei)

**Daí a ênfase** com que o eminente e saudoso Senador JOSAPHAT MARINHO, em **primoroso** trabalho sobre a matéria (**Revista Forense**, vol. 151/98-102, **99**), **referiu-se** à significativa importância do poder de controle parlamentar:

“*Desse modo, a função de controle, que é essencialmente política, cresce de importância, não só no regime parlamentar de governo propriamente dito, como em todo sistema de que participem, investigando e deliberando, Câmaras provindas do voto popular.*

Através dela, o **Poder Legislativo exerce alta missão de crítica dos atos governamentais e de defesa do interesse coletivo**, tão relevante quanto a tarefa de formular normas jurídicas, a que fornece, continuamente, valiosos subsídios.

**Além disso**, essa forma de ação, **visando**, geralmente, **à análise** de fatos determinados, **concorre** mais do que o trabalho legislativo ordinário, **quando** exercitada com sobriedade, para que os órgãos do Parlamento conquistem a estima popular, indispensável ao respeito de suas atribuições (...).” (grifei)

**É irrecusável**, pois, Senhor Presidente, **que o poder de investigar** constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo. **A fiscalização** dos atos do Poder Executivo, na realidade, **consideradas** as múltiplas competências constitucionais **deferidas** ao Congresso Nacional, **traduz** atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

**Não obstante** a precedência histórica da Constituição Federal de 1934, em atribuir, **de modo expresso**, ao Legislativo, o poder de fiscalizar, **cumprir referir**, neste ponto, o magistério – **sempre atual** – do eminente PIMENTA BUENO, Marquês de São Vicente, que, em seus **clássicos** comentários à Carta Política do Império do Brasil (“**Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**”, p. 105/106, itens ns. 125/127, **obra reeditada**, em 1958, pelo Ministério da Justiça), **já ensinava**, em 1858, que o Poder Legislativo, **investido** na Assembléia Geral, **além** da sua atribuição institucional de fazer as leis do Império, **também dispunha** de competência **para inspecionar** os administradores, **fiscalizar** os serviços públicos e **observar** o modo como as leis são executadas, **fazendo-o**, até mesmo, quando necessário, **por meio** de comissões **ou** de inquéritos:

“*Este direito de inspeção em todo e qualquer tempo, em que o poder legislativo se reúne, é um dos principais atributos que a soberania nacional lhe delegou; é uma garantia, um exame, que a sociedade, os administrados exercem sobre seus administradores, um corretivo valioso e indispensável contra os abusos ministeriais, corretivo que procede da índole e essência do governo representativo, que, sem ele, não se poderia manter.*

.....

**A principal vigilância** que a Assembléia Geral deve exercer **é que o poder executivo se encerre em sua órbita**



, que não invada o território constitucional dos outros poderes, é a primeira condição da pureza do sistema representativo e que decide das outras; que respeite as liberdades individuais.

.....

Além da inspeção sobre a observância das leis, cumpre também à Assembléia Geral examinar e reconhecer se o governo tem ou não exercido bem, se tem empregado no sentido dos interesses públicos o poder discricionário que as leis lhe confiam.

Esta fiscalização, que tanto importa aos direitos sociais, não pode ser prejudicial aos ministros que bem cumprirem seus deveres, antes concorrerá para realçar sua força moral e fazer bem conhecido o valor de seus úteis serviços.

O direito de que tratamos pode ser exercido por diversos meios, segundo as circunstâncias e exigências.

.....

**Pode ser também exercido por meio de comissões ou inquéritos**, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira.” (grifei)

**Na verdade**, Senhor Presidente, e como bem assinalou PONTES DE MIRANDA (“Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969”, tomo III/51-52, item n. 4, 2ª ed., 1970, RT), as **comissões de inquérito**, independentemente de qualquer previsão normativa, **nasceram** no momento em que o Parlamento **surgiu** na história dos povos livres.

**É certo**, Senhor Presidente, que o **direito** à investigação parlamentar, para ser **legitimamente** exercido, **depende da conjugação** de três (3) requisitos de índole constitucional, **previstos** no art. 58, § 3º, da Lei Fundamental da República, **que assim dispõe**:

*“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.” (grifei)*

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

**Esse entendimento** – que encontra **apoio** no magistério da doutrina – **foi assim exposto** na autorizada lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 515/516, item n. 4, 24ª ed., 2005, Malheiros):

*“Comissões parlamentares de inquérito são organismos que desempenham e desempenham papel de grande relevância na fiscalização e controle da Administração (...). Foram bastante prestigiadas pela*



*Constituição vigente (...). Essa liberdade de criação de comissões parlamentares de inquérito **depende**, contudo, do **preenchimento de três requisitos: (a) requerimento de pelo menos um terço de membros de cada Casa, para as respectivas comissões, ou de ambas, para as comissões em conjunto (comissão mista); (b) ter por objeto a apuração de fato determinado; (c) ter prazo certo de funcionamento. (...).***” (grifei)

**Cabe assinalar**, neste ponto, que essa mesma orientação, referente **aos 3 (três) únicos** requisitos constitucionais **necessários** à criação e instalação de uma CPI, **foi igualmente sustentada**, com inteiro acerto, por dois eminentes Ministros de Estado **do atual** Governo – Ministro Aldo Rebelo e Ministro Agnelo Queiroz -, **quando compunham**, então, um grupo **minoritário** de oposição parlamentar no Congresso Nacional (1999), **ocasião** em que, **insurgindo-se** contra ato **da Mesa** da Câmara dos Deputados, deduziram, **no MS 23.418/DF**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, **os seguintes fundamentos**:

*“Para a criação de uma CPI, o texto constitucional exige três requisitos:*

- 1. requerimento** de um terço dos membros da Casa Legislativa;
- 2. apuração** de fato determinado;
- 3. prazo certo** de funcionamento.

**Dessa forma**, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito **consiste** em um ato administrativo **vinculado ao preenchimento do requisito constitucional** da apresentação do requerimento firmado **por um terço** dos membros da Casa Parlamentar **e à indicação** de fato determinado a ser apurado **em prazo delimitado**.

Esta circunstância **impõe** apenas à Mesa da respectiva Casa Legislativa **a prática** dos procedimentos formais subseqüentes, **ou seja**, a publicação do requerimento **e a instalação** da respectiva Comissão, **não cabendo** a ela qualquer apreciação de mérito sobre a matéria.

.....

**Não havendo limitação constitucional**, não pode a autoridade coatora invocar norma infra-constitucional que restringe o alcance de norma hierarquicamente superior, para negar o exercício de direito líquido e certo dos impetrantes.” (grifei)

**Registro** que o mandado de segurança ora mencionado – **que buscava instalar** a denominada CPI da Nike/CBF – **foi julgado prejudicado**, por efeito de perda **superveniente** de seu objeto.

**No caso** ora em exame, **impende assinalar** que os 3 (três) requisitos constitucionais que venho de referir **foram plenamente atendidos**, na espécie, pela minoria parlamentar que atua no Senado Federal, **inexistindo**, a esse respeito, **qualquer** controvérsia **ou** contestação.

**Isso significa**, portanto, Senhor Presidente, **que cabe fazer**, aqui, **uma vez mais**, a indagação que **anteriormente** formulei no início **deste** voto: **pode** a maioria, **abstendo-se** de indicar representantes de



sua bancada para compor determinada CPI, **frustrar**, com tal comportamento, **o direito da minoria** em ver instaurada uma investigação parlamentar?

**Entendo que não**, Senhor Presidente.

**É que** a prerrogativa institucional **de investigar**, deferida ao Parlamento (**especialmente aos grupos minoritários** que atuam no âmbito dos corpos legislativos), **não pode ser comprometida** pelo bloco **majoritário** existente no Congresso Nacional **e que**, por efeito de sua **intencional recusa em indicar** membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (**ainda** que fundada em razões **de estrita** conveniência político-partidária), **culmine**, por esse ato de **voluntária inércia**, **por frustrar e nulificar**, de modo inaceitável **e arbitrário**, **o exercício**, pelo Legislativo (**e pelas minorias** que o integram), **do poder constitucional** de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, **notadamente** daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

A **matéria** ora submetida ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, Senhor Presidente, **reveste-se** de inquestionável relevância. **A afirmação** que ora faço **apóia-se** no reconhecimento **de que existe**, em nosso sistema político-jurídico, **um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares**, o que deve conduzir esta Suprema Corte **a 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.

**Essa percepção** do tema – **que reconhece**, no direito à efetiva instauração do inquérito parlamentar, **uma garantia instrumental** constitucionalmente atribuída às minorias legislativas, **por efeito** da imanência do direito de oposição **em face do** próprio modelo democrático de Estado que entre nós prevalece – **encontra pleno suporte** no mais autorizado 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, v.g.).

**É por esse motivo** que entendo procedente a pretensão mandamental ora deduzida perante esta Suprema Corte, **porque reconheço** que o órgão ora apontado como coator **transgrediu** o direito titularizado pela parte impetrante, **desconsiderando** a relevantíssima circunstância **de que se trata** de garantia instrumental **diretamente** atribuída às minorias parlamentares pela Constituição da República, que, **na linha** de uma tradição inaugurada pela Lei Fundamental de 1934, **consagrou** o direito de oposição **e a** prerrogativa da investigação parlamentar, **especialmente** se considerados **os termos** do art. 58, § 3º, da Carta Política, **que assim dispõe**:

“Art. 58.....

§ 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.” (grifei)

Não constitui demasia assinalar, neste ponto, que a norma **inscrita** no art. 58, § 3º, da Constituição da República **destina-se a ensinar 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. **Se não fosse assim**, Senhor Presidente, o preceito constitucional em referência, **que se satisfaz** com a subscrição do requerimento **por apenas 1/3 dos membros** da Casa legislativa, **certamente teria estipulado** exigência numérica **maior** do que a mera fração contemplada **no já mencionado** art. 58, § 3º, da Lei Fundamental.

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

**Não se revela possível desconsiderar**, por isso mesmo, a própria **“ratio” subjacente** ao preceito normativo **inscrito** no art. 58, § 3º, da Constituição, **cujo fundamento político-jurídico – que deriva** da necessidade de respeito incondicional **às minorias parlamentares – atua** como verdadeiro **pressuposto de legitimação** da ordem democrática, **tal como adverte** o próprio magistério da jurisprudência dos Tribunais, **em particular** a magnífica decisão **que emanou** do E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (RT 442/193- -210, 195):

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

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

.....

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

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



de qualquer regime de governo **apóia-se** na existência de uma imprescindível harmonia **entre** a “Majority rule” e os “Minority rights”:

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

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

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

A livre deliberação da maioria não é suficiente para determinar a natureza da democracia. STUART MILL já reconhecia essa impossibilidade, ainda no século transato: ‘Se toda a humanidade, menos um, fosse de uma opinião, não estaria a humanidade mais justificada em reduzir ao silêncio tal pessoa, do que esta, se tivesse força, em fazer calar o mundo inteiro’. Em termos não menos positivos, esclarece o sábio inglês, nas suas Considerations on Representative Government, quando fala da verdadeira e da falsa democracia (**of true and false Democracy**): ‘A falsa democracia é só representação da maioria, **a verdadeira é representação de todos, inclusive das minorias**. A sua peculiar e verdadeira essência há de ser, destarte, um compromisso constante **entre** maioria e minoria.”(grifei)

**Vê-se**, daí, que a questão ora submetida ao julgamento desta Suprema Corte **faz com que** este Tribunal se defronte **com um tema** de extração iniludivelmente constitucional, **eis que o reconhecimento do direito de oposição**, de um lado, e **a afirmação da necessidade de se assegurar**, em nosso sistema jurídico, **a proteção às minorias parlamentares**, de outro, **qualificam-se**, na verdade, **como fundamentos imprescindíveis** à plena legitimação material do Estado Democrático de Direito.

**Lapidar**, sob tal aspecto, **a advertência** do saudoso e eminente Professor GERALDO ATALIBA ( “Judiciário e Minorias”, “in” Revista de Informação Legislativa, vol. 96/189-194):

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

.....

A Constituição **verdadeiramente democrática há de garantir todos os direitos das minorias e impedir toda prepotência**



, todo arbítrio, toda opressão contra elas. **Mais que isso** – por mecanismos que assegurem representação proporcional -, **deve atribuir** um relevante papel institucional **às correntes minoritárias** mais expressivas.

.....

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

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

.....

Daí a necessidade de garantias amplas, no próprio texto constitucional, de existência, sobrevivência, liberdade de ação e influência da minoria, para que se tenha verdadeira república.

.....

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

.....

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

.....

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

O Estado de Direito, concebido e estruturado em bases democráticas, mais do que simples figura conceitual ou mera proposição doutrinária, reflete, em nosso sistema jurídico, uma realidade constitucional densa de significação e plena de potencialidade concretizadora dos direitos e das liberdades públicas.

A opção do legislador constituinte pela concepção democrática do Estado de Direito não pode esgotar-se numa simples proclamação retórica. A opção pelo Estado democrático de direito, por isso mesmo, há de ter conseqüências efetivas, Senhor Presidente, no plano de nossa organização política, na esfera das relações institucionais entre os poderes da República e no âmbito da formulação de uma teoria das



liberdades públicas e do próprio regime democrático. Em uma palavra: ninguém se sobrepõe, nem mesmo os grupos majoritários, aos princípios superiores consagrados pela Constituição da República.

Para que o regime democrático não se reduza a uma categoria político-jurídica meramente conceitual, torna-se necessário assegurar, às minorias, mesmo em sede jurisdicional, quando tal se impuser, **a plenitude de meios** que lhes permitam exercer, de modo efetivo, um direito fundamental que vela ao pé das instituições democráticas: **o direito de oposição.**

Não basta, desse modo, **que se atribua**, aos grupos minoritários, o **direito** de oposição, **quer** se cuide de oposição parlamentar, quer se trate de oposição extraparlamentar. Mais do que o mero reconhecimento formal da existência desse direito, torna-se imperioso garantir-lhe, em plenitude, o seu efetivo exercício, com todas as conseqüências que dele derivem.

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

Por isso mesmo, o direito de oposição, Senhor Presidente, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconstitucional, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática concreta.

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

Essa garantia instrumental – reconhecida (e efetivamente assegurada) às minorias legislativas (CF, art. 58, § 3º) – representa a fórmula constitucional destinada a amparar tais grupos minoritários no desempenho – que se deseja eficaz – do direito de investigar os próprios detentores do Poder, impedindo que estes, por intermédio dos blocos hegemônicos no Parlamento, obstruam, mediante artifícios regimentais ou manipulações interpretativas, a instauração e a realização do inquérito parlamentar.

Daí a procedente observação de J. J. GOMES CANOTILHO e de VITAL MOREIRA (“**Constituição da República Portuguesa Anotada**”, p. 719/720, item VII, 3ª ed., 1993, Coimbra Editora), em magistério que guarda inteira pertinência com a realidade constitucional vigente no Brasil, notadamente no ponto em que esses ilustres Autores advertem sobre a impossibilidade constitucional de sujeitar-se, à prévia aquiescência do grupo majoritário, o exercício do poder – que assiste à minoria legislativa – de fazer instaurar o pertinente inquérito parlamentar, tal como sucede em nosso sistema jurídico:

*“(...) as comissões parlamentares de inquérito são necessariamente constituídas sempre que tal seja requerido por um certo número de deputados (...). Trata-se, assim, de um verdadeiro poder potestativo, que torna a constituição das comissões de inquérito independente do controlo da maioria parlamentar e dá aos deputados dos partidos de oposição o poder de desencadear um número mínimo de inquéritos*



---

*parlamentares. Não se afigura, por isso, compatível com o regime constitucional sujeitar o requerimento de propostas de inquérito a deliberação parlamentar.” (grifei)*

**Em uma palavra:** a outorga de meios eficazes – que não deve ser recusada às minorias legislativas, quando promovem investigações parlamentares – rege-se, consoante observa JORGE MIRANDA (“Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito”, “in” Revista da Faculdade de Direito/FAAP, vol. 1/55-60, 56, 2002), pelo “princípio geral de vigilância, fiscalização ou controle”, o que lhes confere plena legitimidade para insurgir-se contra medidas, como a ora questionada nesta sede mandamental, que visem a obstar, de modo claramente arbitrário, a efetiva realização da investigação parlamentar.

**Isso significa**, portanto, que a maioria legislativa, mediante deliberada inércia de seus líderes na indicação de membros para compor determinada CPI, 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, que a eles confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo.

Vale referir, neste ponto, a precisa observação de DERLY BARRETO E SILVA FILHO (“Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário”, p. 133/134, item n. 3.1, 2003, Malheiros):

*“No Brasil, a vontade política da maioria parlamentar, ajustada à do Presidente da República, pode desnaturar a função constitucional de controle a cargo do Poder Legislativo, vital ao equilíbrio interorgânico.*

**Ao grupo hegemônico** do Parlamento, aliado ao Chefe do Poder Executivo, caberá, indubitavelmente, a tarefa de direção política do país. Em virtude disso, pergunta-se: quem responderá pela tarefa de controle do poder político, tão preciosa no Estado Democrático de Direito Brasileiro, a ponto de a Constituição salvaguardar a separação dos Poderes até das arremetidas do poder de reforma constitucional (art. 60, § 4º, III, da CF)?

**A minoria parlamentar. É ela que poderá ativar**, manejando os institutos previstos nos regimentos, comandos constitucionais como o do art. 58, § 3º, pelo qual – repetindo – ‘um terço’ dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal pode, independentemente da autorização ou do beneplácito da maioria parlamentar, requerer a criação de CPIs.” (grifei)

Essa mesma visão do tema, reconhecendo assistir às minorias legislativas o direito à efetiva instauração da investigação parlamentar, é também perfilhada pelo saudoso e eminente NELSON DE SOUZA SAMPAIO (“Do Inquérito Parlamentar”, p. 34, 1964, FGV):



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

Cumpra registrar, na matéria, o valioso magistério de LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES (“Comissões Parlamentares de Inquérito – Poder de Investigação”, p. 41/42, item n. 5, 2001, Juarez de Oliveira), que discorre, de modo consistente, com igual abordagem, sobre a criação das comissões parlamentares de inquérito e o correlato “direito das minorias congressuais à fiscalização”:

“É importante mencionar que, podendo ser criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as Comissões Parlamentares de Inquérito se inserem no jogo parlamentar como um instrumento de controle à disposição das minorias ou blocos parlamentares minoritários (...). É certo que esta característica é mais acentuada em países nos quais o quorum exigido, por ser menor, é facilitador desta atividade de controle. É o caso de Portugal, no qual um quinto dos deputados à Assembléia da República pode determinar a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (Constituição da República Portuguesa, art. 178, 4). Na Alemanha, basta o requerimento de um quarto dos membros do Bundestag para que sejam instituídas as comissões de inquérito (Lei Fundamental de Bonn, art. 44, 1).

Sem embargo, a possibilidade de instauração das Comissões Parlamentares de Inquérito, em nosso direito, sem necessidade de deliberação plenária, faz delas instrumentos úteis para o exercício do controle dos atos do Poder Executivo.

Temos que a ‘fiscalização pela minoria’ é nota essencial da atividade das Comissões Parlamentares de Inquérito, de observância obrigatória também no âmbito estadual, distrital e municipal. É norma da Constituição Federal que deve ser repetida nas Cartas estaduais e distritais e nas leis orgânicas municipais quando dispõem sobre a função fiscalizadora dos parlamentos, sob pena de inconstitucionalidade.

.....

O papel assinado às Mesas das Casas Congressuais (...) cinge-se à verificação do cumprimento das exigências formais. Elas não possuem poderes para obstar a instauração da comissão se o requerimento desta apresentou o número exigido de assinaturas e indicou o fato sobre o qual procederá a investigações. Não se trata de temas que, a nosso ver, se sujeitem a deliberações plenárias, pois aí justamente estaria coarctada a proteção do direito das minorias assinado na Carta Política.” (grifei)

Constatado, pois, que o ordenamento constitucional brasileiro reconhece às minorias legislativas, com apoio no direito de oposição – que se qualifica como legítimo consectário do princípio democrático – o poder de ver instaurado o inquérito parlamentar, uma vez atendidos os requisitos delineados no art. 58, §



3º, da Lei Fundamental, cabe verificar se a omissão atribuída ao Senhor Presidente do Senado Federal, em sua condição de órgão dirigente dessa Alta Casa legislativa, é passível de colmatação por esta Suprema Corte.

A ocorrência de lacuna normativa no texto do Regimento Interno do Senado Federal, invocada pelo Senhor Presidente dessa Casa legislativa para não adotar providências destinadas a fazer instaurar o inquérito parlamentar, não constitui obstáculo a que esta Suprema Corte, valendo-se dos meios de integração viabilizados pelo Direito, supra a omissão regimental, mediante aplicação analógica de prescrições existentes no âmbito do próprio Poder Legislativo da União.

Refiro-me ao fato de que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 28, § 1º) e o Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 9º, § 1º) prevêm solução normativa para situações em que, qualquer que seja a razão, os líderes partidários deixem de indicar representantes de suas próprias agremiações para compor comissões, inclusive CPIs, constituídas no âmbito, seja da Câmara dos Deputados, seja do Congresso Nacional.

A solução ora preconizada, além de plenamente harmônica com as diretrizes jurídicas que indicam a analogia como meio legítimo de integração das lacunas normativas, mostra-se compatível com a própria prática parlamentar, na medida em que a omissão referida é suprida, por esta Corte, mediante aplicação analógica de normas que o próprio Parlamento reputou cabíveis quando se tratar, como no caso, de falta de indicação, pelos líderes partidários, de representantes das respectivas agremiações, para efeito de composição das comissões legislativas que devam funcionar no âmbito da Câmara dos Deputados ou do próprio Congresso Nacional.

Ou, em outras palavras, o critério ora aplicado para suprir a omissão regimental não se revela estranho à prática parlamentar, eis que se apóia em elementos propiciados pela própria experiência da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional, cabendo destacar, ainda, por relevante, que o próprio Regimento Interno do Senado Federal, nas hipóteses de lacuna existente em seu texto, autoriza, ainda que se cuide de processo legislativo, a utilização da analogia (RISF, art. 412, VI).

Daí a correta afirmação – feita pelos ora impetrantes – de que se revela possível, a esta Suprema Corte, suprir a omissão constatada, mediante recurso à analogia, com aplicação integrativa de preceitos inscritos tanto no Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 9º, § 1º) quanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 28, § 1º), como se evidencia da seguinte passagem da impetração mandamental por eles deduzida perante este Tribunal:

“Conquanto o Regimento Interno do Senado Federal seja omissivo nesse aspecto, a questão pode ser equacionada pelo significado da regra que prevê a instalação de CPI mediante requerimento de um terço dos membros da respectiva Casa Legislativa. Ou seja, CPI é instrumento que visa a assegurar os direitos da minoria. (...).

.....



Tanto o Regimento Comum do Congresso Nacional como o Regimento Interno da Câmara dos Deputados tratam, explicitamente, da possibilidade em análise.

Determinam o art. 9º e seu § 1º do Regimento Comum:

Art. 9º Os membros das Comissões Mistas do Congresso Nacional serão designados pelo Presidente do Senado mediante indicação das lideranças.

§ 1º Se os Líderes não fizerem a indicação, a escolha caberá ao Presidente.

(...)

E os arts. 28, § 1º, e 45, § 3º, da Lei Interna da Câmara Baixa:

Art. 28. Estabelecida a representação numérica dos Partidos e dos Blocos Parlamentares nas Comissões, os Líderes comunicarão ao Presidente da Câmara, no prazo de cinco sessões, os nomes dos membros das respectivas bancadas que, como titulares e suplentes, irão integrar cada Comissão.

§ 1º O Presidente fará, de ofício, a designação, se, no prazo fixado, a liderança não comunicar os nomes de sua representação para compor as Comissões, nos termos do § 3º do art. 45.

.....

Art. 45. A vaga em Comissão verificar-se-á em virtude de término do mandato, renúncia, falecimento ou perda do lugar.

.....

§ 3º A vaga em Comissão será preenchida por designação do Presidente da Câmara, no interregno de três sessões, de acordo com a indicação feita pelo Líder do Partido ou de Bloco Parlamentar a que pertencer o lugar, ou, independentemente dessa comunicação, se não for feita naquele prazo.

Ou seja, não há, no caso em tela, qualquer dificuldade para que a autoridade indicada como coatora esteja impedida de suprir a omissão com que se pretende fazer, do art. 58, § 3º, letra morta.

.....

(...) resta que a recusa do Senhor Presidente do Senado Federal, em proceder à designação dos integrantes de Comissão Parlamentar de Inquérito, na omissão dos partidos políticos em fazer a respectiva indicação, lesiona, claramente, direito líquido e certo dos autores.” (grifei)

É certo que, em persistindo a recusa dos líderes das agremiações majoritárias, deixar-se-á de observar, ante uma clara hipótese de impossibilidade material, a cláusula constitucional, que, inscrita no art. 58, § 1º, da Carta Política, consagra a proporcionalidade partidária, nos seguintes termos:



“Art. 58.....

§ 1º – Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.” (grifei)

Tal circunstância, contudo, não poderá obstar a que se componha, efetivamente, a denominada “CPI dos Bingos”, pois a voluntária abstenção dos líderes majoritários não tem, nem pode ter, o condão de inviabilizar a criação, a organização e o funcionamento da referida comissão parlamentar de inquérito, eis que a vontade da Constituição – que atribui às minorias legislativas o direito subjetivo à instauração da investigação parlamentar (art. 58, § 3º) – não pode ser neutralizada, não pode ser desrespeitada nem pode ser esvaziada pela omissão, intencional ou não, daqueles representantes dos partidos majoritários no Senado Federal.

Cabe referir, neste ponto, a precisa lição exposta por EDUARDO FORTUNATO BIM, em substancioso estudo sobre a matéria (“A composição partidária proporcional nas comissões parlamentares (CF, art. 58, § 1o) e o pensamento do possível: o direito da minoria à efetivação da CPI”):

“O argumento de que a ausência de proporcionalidade inviabilizaria a comissão parlamentar não procede, porque a locução ‘tanto quanto possível’ não se aplica somente a imperfeições matemáticas da sua composição pela aplicação da fórmula da proporcionalidade, aplica-se, também, para que a existência de outros obstáculos, impossibilitando a composição proporcional (como, por exemplo, a recusa, expressa ou tácita, do partido político – inserida no âmbito de sua autonomia, art. 17, CF – de indicar os integrantes a que tenha direito), não maculem a sua validade, desde que, obviamente, ela tenha sido efetivada da melhor maneira possível.

A cláusula tanto quanto possível de representação proporcional partidária (CF, § 1º do art. 58) é a consagração do pensamento do possível em sede constitucional. O Constituinte, sabendo das dificuldades de se implementar a proporcionalidade e evitando uma crise de efetividade à instauração das comissões ou mesas, imprescindíveis à vida parlamentar e à democracia republicana, estabeleceu que a proporcionalidade ocorresse na medida em que isso fosse possível. Tal solução consagra o pensamento do possível porque cria uma solução acumulativa e compensatória, conduzindo a um desenvolvimento conjunto dos princípios constitucionais da efetivação das comissões e das mesas (e, no caso da CPI, do direito potestativo das minorias de efetivá-la), da fiscalização do Executivo pelo Legislativo, e não ao seu declínio conjunto.

.....

Sendo a instalação da CPI um direito potestativo da minoria, como sinônimo do terço parlamentar que a requereu, a declinação dos partidos políticos de indicar membros para a sua composição não impede e nem elimina o dever do órgão responsável na casa legislativa respectiva de efetivar a CPI. Dever esse suprível pelo Judiciário para possibilitar aos parlamentares que a requereram sua efetivação, uma vez que a sua constituição ocorre ‘juris et de jure’ com a apresentação do requerimento.” (grifei)



---

Concluo o meu voto, Senhor Presidente. E, ao fazê-lo, reconheço que o Senhor Presidente do Senado Federal, em sua condição de órgão dirigente da Mesa dessa Alta Casa do Congresso Nacional, desrespeitou o direito público subjetivo, constitucionalmente assegurado à parte ora impetrante, enquanto integrante da minoria legislativa, à efetiva instauração do inquérito parlamentar, não obstante integralmente preenchidos, no caso, os requisitos a que alude o art. 58, § 3º, da Carta Política.

Sendo assim, entendo que se impõe a concessão do presente mandado de segurança, em ordem a determinar que o Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, mediante aplicação analógica do art. 28, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, faça, ele próprio, a designação dos nomes faltantes dos Senhores Senadores que irão compor a denominada “CPI dos Bingos”.

**Nestes termos**, Senhor Presidente, **defiro** o presente mandado de segurança, **garantindo**, em consequência, à parte ora impetrante, **que compõe a minoria legislativa** no Senado Federal, **o direito à efetiva** constituição, organização e funcionamento **da já referida “CPI dos Bingos”, de que trata o** Requerimento nº 245/2004.

**É o meu voto.**

**Date Created**

12/05/2005