



Divulgar relatório de CPI não ofende parlamentares

“A divulgação de relatórios parciais traduz legítima expressão do necessário diálogo democrático que se estabelece entre a Comissão Parlamentar de Inquérito e os cidadãos da República, que têm direito público subjetivo à prestação de informações.” A frase é do ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal. O ministro negou pedido de nove parlamentares investigados pela CPMI dos Sanguessugas que pretendiam suspender o relatório parcial da comissão e o processo de cassação contra eles.

Os parlamentares alegaram que não tiveram oportunidade de apresentar suas defesas durante as investigações da comissão. Celso de Mello observou que as CPIs dispõem de função “meramente investigatória — não acusa, não julga e nem impõe sanções punitivas”. O ministro ressaltou que a jurisprudência do Supremo diz que “a simples apuração de fato delituoso não constitui, por si só, situação de constrangimento ilegal”.

Ele considerou também que o pedido dos parlamentares foi feito contra a autoridade errada, já que a CPMI não tem competência para paralisar os processos de cassação que tramitam no Conselho de Ética do Congresso. “Se a ordem mandamental viesse a ser deferida contra a CPMI em questão — único órgão apontado como coator e que não dispõe de competência para suspender ou para negar continuidade ao processo de cassação de mandato parlamentar —, estar-se-ia, em tal hipótese, em face de uma ‘segurança inexequível’, pois, em ocorrendo a referida situação, a ordem judicial simplesmente não poderia ser cumprida”, disse.

O ministro observou que todos esses argumentos seriam suficientes para negar seguimento ao pedido de Mandado de Segurança. No entanto, se limitou a negar a liminar.

Os parlamentares que pediram a suspensão do processo de cassação são: José Divino Oliveira de Souza, João Batista Ramos da Silva, Jorge dos Reis Pinheiro, Marcos Antônio de Barros, Jaido Vieira Reis, Marcos Roberto Abramo, Paulo José Gouvêa, José Heleno da Silva e João Mendes de Jesus.

Leia a íntegra da decisão

MED. CAUT. EM MANDADO DE SEGURANÇA 26.115-3 DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO

IMPETRANTE(S): JOSÉ DIVINO OLIVEIRA DE SOUZA

IMPETRANTE(S): JOÃO BATISTA RAMOS DA SILVA

IMPETRANTE(S): JORGE DOS REIS PINHEIRO

IMPETRANTE(S): MARCOS ANTÔNIO DE BARROS



IMPETRANTE(S): JAILDO VIEIRA REIS

IMPETRANTE(S): MARCOS ROBERTO ABRAMO

IMPETRANTE(S): PAULO JOSÉ GOUVÊA

IMPETRANTE(S): JOSÉ HELENO DA SILVA

IMPETRANTE(S): JOÃO MENDES DE JESUS

ADVOGADO(A/S): SANNY BRAGA DE VASCONCELOS E OUTRO(A/S)

IMPETRADO(A/S): COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO – CPMI DAS AMBULÂNCIAS

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, **com pedido** de medida liminar, **impetrado** contra a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI das Ambulâncias.

Os ora impetrantes **buscam a concessão** de medida cautelar, **com o objetivo de** “suspender os efeitos do Relatório produzido pela CPMI das Ambulâncias”, **postulando**, ainda, **a expedição de “notificação imediata** ao Presidente da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito das ‘Ambulâncias’ (...), ao Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (...) e ao Presidente do Conselho de Ética (...)”, **para que se abstenham** “de dar continuidade ao processo de cassação até que seja julgado o presente Mandado de Segurança, ou que a CPMI elabore novo relatório contemplando as razões e as provas dos interessados” (fls. 07, item n. 14 e 15 – **grifei**).

Sustenta-se, na presente sede mandamental, **que o**

Relatório Parcial apresentado pela “CPMI das Ambulâncias”, **criada pelo Requerimento nº 77** do Congresso Nacional, “**não contemplou**, em nenhuma oportunidade, **a defesa** dos deputados e senadores acusados de fraude e corrupção ativa” (fls. 06) **e que** “**Todos os procedimentos que deram continuidade às investigações estão firmados apenas nas alegações dos depoimentos de empresários e nos documentos por estes colacionados, sem, contudo, contemplar a contraprova** apresentada pelos parlamentares na oportunidade da sua defesa ainda na esfera da CPMI” (fls. 07 – **grifei**).

Observo, por necessário, **que os presentes autos, por efeito de redistribuição** ordenada pela E. Presidência desta Corte (fls. 237/238), **somente chegaram** ao meu Gabinete, **na data** de 21/08/2006, segunda-feira, **aproximadamente** às 19h.

Feito tal registro, **passo a apreciar** o pedido de medida cautelar.

Assinalo, por relevante, **desde logo**, que a pretensão mandamental em causa, **considerados os fundamentos** que lhe dão suporte, foi deduzida, **exclusivamente**, contra o Relatório Parcial



produzido no âmbito da mencionada Comissão Parlamentar Mista, **tanto** que se aponta, **unicamente**, como órgão coator, **a própria** Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI das Ambulâncias (fls. 03).

Impende observar, neste ponto, por necessário, que os impetrantes, **não obstante** insurgindo-se **apenas** contra a “CPMI das Ambulâncias” (fls. 03), **buscam**, na realidade, **a paralisação** do procedimento de cassação de mandato parlamentar, **que constitui**, no entanto, **matéria absolutamente estranha** aos poderes da referida CPMI.

Com efeito, o Partido Verde, três dias **antes** desta impetração mandamental, **já havia formalizado**, em 15/08/2006, **a Representação** nº 62/2006, **posteriormente desmembrada nas Representações** ns. 63 a 131/2006, **todas** oferecidas contra 68 (sessenta e oito) Deputados Federais (**inclusive** os ora impetrantes), **imputando-lhes** graves transgressões à ética e ao decoro parlamentares, **com a finalidade de viabilizar**, nos termos do art. 55, § 2º, da Constituição, **a decretação** da perda dos mandatos legislativos titularizados por tais congressistas.

A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, por sua vez, **considerada** a legitimidade constitucional **de qualquer** partido político **representado** no Congresso Nacional **para efeito** de formulação do pedido de cassação de mandato parlamentar (CF, art. 55, § 2º), **limitou-se a determinar o encaminhamento** da Representação em causa ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, **a quem competirá**, agora, **fazer instaurar** o pertinente processo de cassação.

Tem-se, pois, que a presente impetração, **por indicar**, como órgão coator, **apenas** a “CPMI das Ambulâncias” – **a quem falece poder**, no entanto, **para adotar** medidas (como aquelas pretendidas pelos impetrantes – fls. 07, **item n. 15**) **que possam interromper** a tramitação do processo de cassação de mandato -, **parece revelar-se insuscetível** de conhecimento. **É que** o “writ” mandamental em questão, como **precedentemente** referido, **foi impetrado** em face de órgão estatal (a mencionada CPMI) **que não dispõe** – insista-se – **de competência** para fazer cessar a situação **que resultou do oferecimento**, pelo Partido Verde, da Representação nº 62/2006, **desmembrada** nas Representações ns. 63 a 131/2006.

A amplitude do pleito formulado pelos ora impetrantes (fls. 07, item n. 15) **impunha**, na espécie, fosse o mandado de segurança impetrado **em face** de órgãos da Câmara dos Deputados **efetivamente competentes para as medidas de abstenção** que os autores deste “writ” mandamental pretendem ver adotadas, **consoante expressa postulação** por eles deduzida a fls. 07, item n. 15.

Cumprir ter presente, neste ponto, **que o magistério jurisprudencial** desta Suprema Corte e dos Tribunais em geral **já advertiu**, em diversos julgamentos, que o mandado de segurança **há de ser impetrado** em face de órgão estatal ou agente público **investido de competência**, **seja para praticar** o ato que se busca efetivar, **seja para fazer cessar** a deliberação que se considera lesiva (RT 321/141 – RT 492/198, v.g.):



“– O mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para praticar o ato cuja implementação se busca.”

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

Essa orientação encontra apoio em autorizado magistério doutrinário (CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, “Manual do Mandado de Segurança”, p. 101/102, 4ª ed., 2003, Renovar, v.g.), **valendo referir**, no ponto, **a lição – sempre valiosa** – de HELY LOPES MEIRELLES (“Mandado de Segurança”, p. 63/64, 28ª ed., **atualizada** por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, 2005, Malheiros):

“Incabível é a segurança contra autoridade que não disponha de competência para corrigir a ilegalidade impugnada. A impetração deverá ser sempre dirigida contra a autoridade que tenha poderes e meios para praticar o ato ordenado pelo Judiciário. (...)”

.....

(...) Se as providências pedidas no mandado não são da alçada do impetrado, o impetrante é carecedor da segurança contra aquela autoridade, por falta de legitimação passiva para responder pelo ato impugnado. (...).” (grifei)

Nem se diga que caberia, a esta Corte, **ordenar**, “*ex officio*”, **a substituição** do órgão **que os impetrantes** apontaram como coator **por aqueles que efetivamente dispõem de competência**, no âmbito da Câmara dos Deputados, **para suspender**, ainda que provisoriamente, **a tramitação** do processo de cassação de mandato parlamentar (fls. 07, item n. 15).

O Supremo Tribunal Federal **firmou** entendimento jurisprudencial na matéria, **reconhecendo a impossibilidade** de tal substituição **por iniciativa** do próprio Tribunal (RTJ 141/478-479 – RTJ 145/186 – RTJ 156/808 – RTJ 157/544, v.g.).

Cumprе reafirmar, portanto – **considerados** os fundamentos da impetração **e** o evidente divórcio **entre** a ampla postulação mandamental nela deduzida **e** o (**único**) órgão ora apontado como coator (**mas que não tem** competência **para suspender**, como requerido pelos autores deste “*writ*”, **a tramitação** do processo de cassação de mandato parlamentar **já iniciada** por formal provocação do Partido Verde) –, **que se imporia**, na espécie, **em face** das razões expostas, **até mesmo a extinção** deste processo de mandado de segurança.

É **que se assim não fosse**, e a ordem mandamental **viesse a ser deferida** contra a CPMI em questão – **único órgão** ora apontado como coator **e que não dispõe de competência** para suspender ou para negar continuidade ao processo de cassação de mandato parlamentar (**como expressamente requerido** pelos ora impetrantes a fls. 07, item n. 15) -, **estar-se-ia**, em tal hipótese, **em face** de uma “*segurança inexequível*”, **pois**, em ocorrendo referida situação, a ordem judicial simplesmente **não poderia** ser cumprida, **porque dirigida** a autoridade **destituída** de poderes para a execução especificado comando de que **impropriamente** ter-se-ia tornado destinatária.

Impende registrar, ainda, **uma outra** observação.

É **que** os autores do presente “*writ*” mandamental, **com apoio** na garantia do contraditório, **pretendem** a anulação do Relatório Parcial elaborado pela “*CPMI das Ambulâncias*”, **pedindo** seja esse órgão de investigação parlamentar **obrigado**, por determinação do Supremo Tribunal Federal, **a reformular** tal peça consubstanciadora das conclusões concernentes aos fatos apurados.

É importante consignar, neste ponto, **que a CPI – que dispõe** de função meramente investigatória – **não acusa, não julga nem impõe sanções punitivas, como adverte a jurisprudência constitucional** desta Suprema Corte (**RDA 199/205**, Rel. Min. PAULO BROSSARD) **e assinala**, com especial ênfase, **o magistério da doutrina** (OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL, “*CPI ao Pé da Letra*”, p. 51/52, item n. 50, 2001, Millennium; JOSÉ CRETELLA JUNIOR, “*Comentários à Constituição de 1988*”, vol. X/2.700-2.701, item n. 303, 1991, Forense Universitária; IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA, “*Aperfeiçoamento do Estado Democrático*”, “*in*” Revista Forense, vol. 151/47-73, 63; JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, “*Comissões Parlamentares de Inquérito – Poderes e Limites de Atuação*”, p. 292/294, item n. 1.11.1, 2004, Fabris, v.g.).

Na realidade, a “*CPMI das Ambulâncias*” **limitou-se**, unicamente, **a apurar e a sugerir**, aos órgãos competentes do Estado, **como** o Ministério Público e a Advocacia-Geral da União, **p. ex., e sem qualquer vinculação** de tais órgãos às propostas contidas no Relatório em questão, **que promovam** a responsabilidade civil e/ou penal dos infratores (CF, art. 58, § 3º, “*in fine*”), **sem prejuízo** da formulação, **sempre autônoma**, do pedido de cassação de mandato parlamentar, **por parte** daqueles que detêm qualificação para tanto, **nos termos do § 2º** do art. 55 da Constituição.

No caso ora em exame, a CPI em questão – **que atuou** em uma fase estritamente **pré-processual**, realizando diligências investigatórias **destinadas** a comprovar, **ainda** que de modo sumário, os fatos **que poderão substanciar**, em momento oportuno, o **ulterior** oferecimento de acusação formal contra os ora impetrantes – **produziu Relatório Parcial** de seus trabalhos, **veiculador** de apurações **concernentes** aos ora impetrantes **e** aos demais congressistas **supostamente** envolvidos em práticas delituosas, **que também configurariam** transgressão ao decoro parlamentar.

Ora, a produção de relatórios parciais, **como na espécie**, constitui prática **que não traduz nem se qualifica** como ato abusivo das Comissões Parlamentares de Inquérito (UADI LAMMÊGO BULOS, “*Comissão Parlamentar de Inquérito*”, p. 134/135, 2001, Saraiva; JOSÉ WANDERLEY BEZERRA



ALVES, “Comissões Parlamentares de Inquérito – Poderes e Limites de Atuação”, p. 290/291, item n. 1.11, 2004, Fabris, v.g.), cujos trabalhos de apuração – porque voltados ao esclarecimento de ocorrências anômalas que afetam, gravemente, o interesse geral da sociedade e do Estado – devem estar sujeitos a permanente escrutínio público, representando, por isso mesmo, forma legítima de apresentação de resultados das atividades desenvolvidas ao longo do inquérito legislativo, assim permitindo que a coletividade exerça, sobre tais órgãos de investigação, a necessária fiscalização social.

Na verdade, a divulgação de relatórios parciais traduz legítima expressão do necessário diálogo democrático que se estabelece entre a Comissão Parlamentar de Inquérito e os cidadãos da República, que têm direito público subjetivo à prestação de informações por parte dos órgãos parlamentares de representação popular, notadamente nos casos em que se registra – considerada a gravidade dos fatos sob investigação legislativa – direta repercussão sobre o interesse público.

No caso em exame, a mencionada CPMI, exercendo uma competência que lhe foi deferida pela própria Constituição da República, praticou ato inerente às suas atribuições institucionais consistente na apresentação de relatório parcial de suas atividades, o que traduz direta consequência do complexo de poderes de que esse órgão de investigação parlamentar está juridicamente investido.

Não custa rememorar, neste ponto, que a simples instauração da “*persecutio criminis*” – como aquela que teria resultado do encaminhamento, ao Ministério Público, dos dados pertinentes aos ora impetrantes – não constitui, em princípio, só por si, situação caracterizadora de injusto constrangimento (RTJ 78/138), notadamente quando iniciada por atos estatais consubstanciadores de descrição fática cujos elementos podem ajustar-se, ao menos em tese, ao tipo penal (RT 582/418 – RT 590/450).

Essa orientação – que se reflete no magistério jurisprudencial dos Tribunais (RT 598/321 – RT 603/365 – RT 610/321 – RT 639/296-297 – RT 729/590) – também encontra apoio na jurisprudência desta Suprema Corte:

“A SIMPLES APURAÇÃO DE FATO DELITUOSO NÃO CONSTITUI, SÓ POR SI, SITUAÇÃO DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL.

– Havendo suspeita fundada de crime, e existindo elementos idôneos de informação que autorizem a investigação penal do episódio delituoso, torna-se legítima a instauração de inquérito policial, eis que se impõe, ao Poder Público, a adoção de providências necessárias ao integral esclarecimento da verdade real, notadamente nos casos de delitos perseguíveis mediante ação penal pública incondicionada. Precedentes.”

(RTJ 181/1039-1040, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Cumpr-me fazer uma observação final: o exame dos fundamentos invocados pelos impetrantes, deduzidos com a finalidade de anular o Relatório Parcial da CPMI em questão, parece impor, na espécie, prévia análise de um contexto probatório essencialmente apoiado em fatos cuja liquidez nem sempre resulta



evidente, **o que poderia inviabilizar**, sob tal perspectiva, **o acesso** à via mandamental.

Como se sabe, **refoge**, aos **estreitos** limites da ação mandamental, o exame de fatos **despojados** da necessária liquidez, **pois** o “*iter*” procedimental do mandado de segurança **não comporta a possibilidade de instauração incidental** de um momento de **dilação probatória**, **consoante adverte** a doutrina (ALFREDO BUZAID, “Do Mandado de Segurança”, vol. I/208, item n. 127, 1989, Saraiva) **e proclama o magistério jurisprudencial** do Supremo Tribunal Federal:

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

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

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

A **jurisprudência** desta Suprema Corte **tem advertido**, em **inúmeras** decisões (RTJ 83/130 – RTJ 83/855 – RTJ 99/68 – RTJ 99/1149 – RTJ 100/90 – RTJ 100/537 – RTJ 124/948 – RTJ 133/1314 – RTJ 134/169, v.g.), que “O mandado de segurança **não é meio idôneo** para o exame de questões cujos fatos **não sejam certos**” (RTJ 142/782, Rel. Min. MOREIRA ALVES – grifei).

Todas as razões ora expostas **levar-me-iam** a negar seguimento à presente ação de mandado de segurança.

Limito-me, no entanto, **não obstante** os fundamentos em que se apóia esta decisão, **a indeferir** a postulação cautelar ora deduzida pelos impetrantes, **por não vislumbrar a cumulativa ocorrência**, na espécie, **dos pressupostos necessários** à concessão da medida liminar pleiteada.

2. **Solicitem-se informações** ao órgão ora apontado como coator, **encaminhando-lhe** cópia da presente decisão.

3. **Observe** que os ilustres Advogados **que subscreveram** a petição inicial **não produziram**, nos autos, **o necessário** instrumento de mandato judicial **concernente** aos seguintes impetrantes: **Jaildo Vieira Reis**, **Marcos Roberto Abramo** e **Paulo José Gouvêa**. Deverão fazê-lo **no prazo** de 15 (quinze) dias, **nos termos** do que dispõe o art. 37, “*caput*”, do CPC.

Publique-se.

Brasília, 23 de agosto de 2006.

Ministro CELSO DE MELLO



Relator

Date Created
23/08/2006