



## Minoria parlamentar pode aprovar CPI, reafirma STF

A investigação parlamentar é um instrumento constitucional colocado à disposição das minorias legislativas. Por essa razão, não se pode condicionar a criação de CPIs à aprovação da maioria parlamentar. “No momento em que submete um instrumento como esse ao controle da maioria, o exercício concreto do direito de oposição é frustrado”, afirma o ministro **Celso de Mello**, do Supremo Tribunal Federal.

O ministro reafirmou seu entendimento — expresso pela primeira vez em 2005, quando o STF determinou ao Congresso Nacional a instalação da CPI dos Bingos — no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo PT contra o regimento interno da Assembleia Legislativa de São Paulo. Ao acolher o pedido do PT, o plenário do Supremo revogou dispositivos que exigiam a apreciação dos pedidos de instalação das CPIs pelo Plenário da Assembleia. O entendimento é o de que as comissões de investigação podem ser criadas com um terço dos votos da Casa.

A ação foi ajuizada no STF em dezembro de 2005. A decisão do Supremo, tomada em agosto deste ano, deve ser publicada oficialmente na primeira quinzena de novembro. O relator da questão foi o ministro Eros Grau. Caso a ação tivesse sido apresentada antes, ao menos parte dos 69 pedidos de instalação de CPIs apresentados desde 2003 no parlamento paulista — devidamente barrados pela situação — teria sido aprovada.

Para Celso de Mello, as normas da Assembleia Legislativa paulista “vulneram, gravemente, o exercício — pelas minorias parlamentares que atuam no âmbito do Poder Legislativo do Estado de São Paulo — do direito de fiscalizar, de investigar e de promover o pertinente inquérito parlamentar, ferindo, de modo frontal, a norma de garantia instituída pelo § 3º do art. 58 da Constituição da República, que se estende a todas as esferas do Poder Legislativo: ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais”.

Em seu voto, o ministro destaca ainda a importância da investigação legislativa: “É irrecusável, pois, 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 Legislativo, traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar”.

### Força minoritária

A decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade confirma entendimento anterior em que se garantiu o poder da minoria parlamentar. Em maio de 2005, determinou a instalação da CPI dos Bingos no Congresso Nacional. O relator, 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 relator descartou a alegação do então presidente do Senado, José Sarney, de que a discussão da instauração de CPI seja assunto *interna corporis* regulado pelo regimento da causa, demonstrando que a



questão é eminentemente constitucional.

**Leia voto do ministro Celso de Mello**

**01/08/2006: TRIBUNAL PLENO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.619-0 SÃO PAULO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia, Senhora Presidente, para julgar procedente a ação direta, eis que se mostra inquestionável a inconstitucionalidade tanto do inciso I do art. 170 quanto da expressão normativa constante do § 1º do art. 34, ambos da XII Consolidação do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.**

**Entendo** que a pretensão de inconstitucionalidade deduzida nesta sede de controle normativo abstrato encontra fundamento nas decisões que o Plenário do Supremo Tribunal Federal proferiu no julgamento do MS 24.831/DF, do MS 24.845/DF, do MS 24.846/DF, do MS 24.847/DF, do MS 24.848/DF e do MS 24.849/DF, dos quais fui Relator.

**Esta Suprema Corte, Senhores Ministros, nos precedentes a que me referi, firmou orientação** que se revela inteiramente aplicável à resolução da controvérsia jurídica que se instaurou nesta sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade, como se vê da decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:

**“COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – DIREITO DE OPOSIÇÃO – PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES – EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO – DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL – INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI – TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES ‘INTERNA CORPORIS’ DAS CASAS LEGISLATIVAS – VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL – IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) – MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO.**

**CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS.**

– 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 Estado, **respeitados**, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal.

– **O direito de investigar** – 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, **que traduz** atribuição **inerente** à própria



essência da instituição parlamentar.

– 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, no mínimo, 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.

– **Preenchidos** os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), **impõe-se** a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, **que não depende**, por isso mesmo, **da vontade aquiescente** da maioria legislativa. **Atendidas** tais exigências (CF, art. 58, § 3º), **cumpre**, ao Presidente da Casa legislativa, **adotar** os procedimentos subseqüentes e necessários à **efetiva** instalação da CPI, **não lhe cabendo** qualquer apreciação de mérito **sobre** o objeto da investigação parlamentar, **que se revela possível**, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 – RTJ 180/191-193), **ainda que já instaurados**, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais.

### **O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER.**

– 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 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.

– **Existe**, no sistema político-jurídico brasileiro, **um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares**, cujas prerrogativas – **notadamente** aquelas **pertinentes** ao direito de investigar – **devem ser preservadas** pelo Poder Judiciário, **a quem incumbe proclamar** o alto significado que assume, **para o regime democrático**, a essencialidade da **proteção jurisdicional** a ser dispensada ao direito de oposição, **analisado** na perspectiva da **prática republicana** das instituições parlamentares.

– A norma **inscrita** no art. 58, § 3º, da Constituição da República **destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares** no processo de investigação legislativa, **sem que**, para tanto, **mostre-se necessária a concordância** das agremiações **que compõem** a maioria parlamentar.

### **A CONCEPÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESTADO DE DIREITO REFLETE UMA REALIDADE DENSA DE SIGNIFICAÇÃO E PLENA DE POTENCIALIDADE CONCRETIZADORA DOS DIREITOS E DAS LIBERDADES PÚBLICAS.**



- **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 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.
- **O direito de oposição**, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, **para que não se transforme** numa promessa constitucional incoseqüente, **há de ser aparelhado** com instrumentos de atuação **que viabilizem** a sua prática efetiva e concreta.
- **A maioria legislativa**, mediante deliberada **inércia** de seus líderes **na indicação** de membros **para compor** determinada Comissão Parlamentar de Inquérito, **não pode frustrar** o exercício, **pelos grupos minoritários** que atuam no Congresso Nacional, **do direito público subjetivo que lhes é assegurado** pelo art. 58, § 3º, da Constituição e **que lhes confere** a prerrogativa de ver **efetivamente** instaurada a investigação parlamentar **em torno** de fato determinado e por período certo.

### **O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL.**

- **O Poder Judiciário**, quando intervém **para assegurar** as franquias constitucionais e **para garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, **as atribuições** que lhe conferiu a **própria** Carta da República, **ainda** que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica **do Poder Legislativo**.
- **Não obstante o caráter político** dos atos parlamentares, **revela-se legítima** a intervenção jurisdicional, **sempre** que os corpos legislativos **ultrapassem os limites** delineados pela Constituição **ou exerçam** as suas atribuições institucionais **com ofensa** a direitos públicos subjetivos **impregnados** de qualificação constitucional e **titularizados**, ou não, por membros do Congresso Nacional. **Questões políticas. Doutrina. Precedentes.**
- **A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais** nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito **justifica**, plenamente, **o exercício**, pelo Judiciário, **da atividade de controle jurisdicional** sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), **sem que isso caracterize** situação de ilegítima interferência na esfera orgânica **de outro** Poder da República. (...).”



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

**Quando** do julgamento **do mencionado MS 24.831/DF** (e, também, **dos demais** precedentes **a que me referi** anteriormente), **tive o ensejo de apoiar** a minha decisão, como Relator, em razões de ordem jurídico-constitucional **que guardam inteira pertinência** com o fundo da controvérsia ora submetida ao exame desta Suprema Corte.

**Salientei**, então, **ser importante reconhecer** 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.

**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.

**O direito de investigar** – que a Constituição da República **atribuiu** ao Poder Legislativo (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, **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 Legislativo, **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, Senhora 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 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 – **em tudo aplicável** ao Poder Legislativo **dos Estados-membros** -, 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) **temporiedade** 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)*

**Torna-se importante advertir**, neste ponto, Senhora Presidente, **que a prerrogativa institucional de investigar** – deferida ao Parlamento (**especialmente aos grupos minoritários** que nele atuam) – **não pode ser comprometida**



pelo bloco **majoritário** existente nas Casas legislativas, **pois assiste**, às minorias que integram a instituição parlamentar, **o poder constitucional** de fiscalizar e de investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, **notadamente** daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

A **afirmação** que 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 precedente a pretensão de inconstitucionalidade ora deduzida, **porque reconheço que não se pode desconsiderar** a relevantíssima circunstância de que o poder de investigar qualifica-se como 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.

**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**, 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, portanto, 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, o que torna evidente, no caso ora em exame, a manifesta inconstitucionalidade dos preceitos regimentais em questão.**

**Lapidar, na discussão do tema em análise, 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)*

**Para que** o regime democrático **não se reduza** a uma categoria político-jurídica **meramente** conceitual, **torna-se necessário assegurar, às minorias, 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**, Senhora Presidente, **especialmente** aquele reconhecido às minorias legislativas, **para que não se transforme** numa promessa constitucional inconseqüente, **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** nas Casas legislativas, **obstruam**, mediante artifícios regimentais **ou** manipulações interpretativas, a instauração e a realização do inquérito parlamentar.

**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)*

**Cumprir 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 Assembleia 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)*

**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 – embora referente ao sistema que prevalece em Portugal – 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)*

.....

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Agradeço as valiosas observações feitas por Vossa Excelência e que acentuam, ainda mais, a minha convicção na matéria ora em exame.

**As razões** que venho de expor, Senhora Presidente, **convencem-me** de que as normas ora questionadas, **constantes** do Regimento Interno da Assembléia Legislativa paulista, **vulneram**, gravemente, **o exercício** – pelas minorias parlamentares **que atuam** no âmbito do Poder Legislativo do Estado de São Paulo – **do direito de fiscalizar, de investigar e de promover** o pertinente inquérito parlamentar, **ferindo**, de modo frontal, **a norma de garantia** instituída pelo § 3º do art. 58 da Constituição da



República, **que se estende a todas as esferas** do Poder Legislativo: ao Congresso Nacional, às **Assembléias Legislativas** e às Câmaras Municipais.

**Com essas considerações**, Senhora Presidente, **peço vênia para julgar inteiramente procedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

**É o meu voto.**

**Date Created**

31/10/2006