

**Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal Regional Federal da
Primeira Região – Desembargador ÍTALO FIORAVANTI SABO MENDES**

**MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB) -
DIRETÓRIO NACIONAL**, partido político com representação no Congresso
Nacional (Doc. 01), inscrito no CNPJ sob o n. 00.676.213/0001-38, com sede
no SHIS QL 12, Conjunto 07, Casa 17, CEP 71630-275, Lago Sul,
Brasília/DF, e-mail diretorionacional@mdb.org.br, neste ato representado
por seu Presidente Nacional Sr. BALEIA ROSSI vem, respeitosamente, à
presença de Vossa Excelência, ao abrigo do art. 4º da Lei n. 8.437/92,
requerer a

SUSPENSÃO DE LIMINAR

deferida pelo douto Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito
Federal nos autos da ação Popular nº 1022047-33.2021.4.01.3400, tudo em
conformidade com os fundamentos de fato e de direito adiante narrados.

I – Síntese dos eventos processuais

1. Nos autos da Ação Popular nº 1022047-33.2021.4.01.3400, ajuizada por Sua Excelência a Deputada Federal Carla Zambelli Salgado, o Douto Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, houve por bem deferir a medida liminar requerida, para *“determin[ar] que a União diligencie junto ao Senado da República, na pessoa do seu presidente, para que este obste a submissão do nome do Ilustríssimo Senhor Senador JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS à votação para a composição da CPI da Covid-19 na condição de relator”*.

2. Em breve síntese, a exordial parte do pressuposto de que Presidente do Senado determinou a instalação da referida CPI, com previsão de início de seus trabalhos entre os dias 22 e 29 deste mês, e que, por acordo entre uma parcela de parlamentares indicados pelos partidos, ao Presidente do Senado será submetido à votação para a relatoria o nome do Senador da República José Renan Vasconcelos Calheiros.

3. Sustenta sua pretensão na alegação de que o Parlamentar *“vem se submetendo, num amplo leque de apurações que se voltam contra sua reputação, decorrentes de investigações criminais instauradas por determinação do Supremo Tribunal Federal, envolvendo fatos tipificados com improbidade administrativa, corrupção passiva e lavagem de dinheiro”*, e que, por isso, *“não tem a dignidade e ombridade que o admitam desenvolver tão importante missão, faltando-lhe a ilibada reputação que inspira a segurança jurídica necessária para manter o curso dos trabalhos nos limites da propositura deflagadora da persecução legislativa”*.

4. Narra, ainda, suposta *“possibilidade real de conflito entre os interesses do órgão investigativo e o pretense Relator, o que pode ser contornado apenas com o bom-senso e, não sendo possível, cabe ao Judiciário promover a adequação dos meios e fins, no ensejo de dar lisura aos participantes da CPI e propiciar um resultado justo e aceitável”*.

5. E, por fim, que haveria impedimento da relatoria da CPI pelo Senador Renan Calheiros, que é pai do Governador do Estado de Alagoas, tendo em vista que seu espectro alcança a gestão das medidas relativas ao combate da Covid-19 igualmente nos Estados reforçando a *“expectativa de um direcionamento dos trabalhos para o mais distante possível de seu objeto secundário (em ordem de análise, não de importância), que é a fiscalização dos recursos públicos direcionados aos entes federativos para o combate da pandemia”*.

6. A decisão impugnada, em sua fragílissima fundamentação, tem o seguinte teor:

“[...] Não obstante a melhor doutrina aponte que é suficiente a constatação da presença da legitimidade e de eventual ilegalidade do ato a ser praticado para o curso da ação popular, tendo como escopo, no dizer de Bielsa, citado por Hely Lopes Meirelles (Mandado de Segurança e Ações Constitucionais, 37ª Ed., pág., 194) não apenas se prestar a restabelecer a legalidade, “mas também para punir ou reprimir a imoralidade administrativa”, como valores constitucionalmente protegidos (CF, art. 5º, inciso LXXII), ainda não vislumbro elementos

argumentativos mais densos para avançar na análise do pedido de tutela de urgência.

Contudo, diante da proximidade do ato que se quer obstar (noticiado pelos meios de comunicação para a próxima terça-feira) e em prestígio ao direito de ação da autora, nobre Deputada Federal, que se soma à iminência do esvaziamento da utilidade do processo ou, no mínimo, o indesejável tumulto dos trabalhos da CPI da Covid-19, na hipótese da concessão futura do pedido de tutela de urgência formulado na inicial, é prudente, si et in quantum, determinar à Ré que o nome do Senhor Senador Renan Calheiros, não seja submetido à votação para compor a CPI em tela, e isso somente até a vinda da manifestação preliminar sua e da Advocacia Geral da União no caso.

Na hipótese, o exercício do poder geral de cautela do juiz é medida que se impõe para, por prudência, salvaguardar o direito postulado pela autora e, ao mesmo tempo, evitar prejuízo para o desenvolvimento dos trabalhos da CPI e à própria atividade parlamentar do senador demandado. [...]”

7. No entendimento do requerente, a decisão merece **suspensão**, porque vulnera a ordem pública, considerada a acepção de ordem política e constitucional, em especial na vertente da **independência institucional e política do Parlamento e dos membros do Senado Federal**.

II – Da legitimidade dos partidos políticos para formularem pedidos de suspensão de segurança na forma da Lei nº 8.437/92, ainda que em caráter excepcional. Precedentes.

8. Embora constituam pessoas jurídicas de direito privado, com

ampla liberdade de organização e plena autonomia programática, como lhes assegura o art. 17, § 1º, da Constituição Federal, os partidos políticos colocam-se diante de funções de elevadíssimo interesse público e exercem certas prerrogativas que os distinguem sobremaneira dos entes privados em geral. Assim, como prescreve o art. 1º da Lei nº 9.096/95, a finalidade do partido político é “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

9. Integram os partidos políticos, por exemplo, o círculo restritíssimo de pessoas constitucionalmente habilitadas para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, inciso VIII, da CF). Recebem, ademais, verbas públicas regulares, seja por intermédio do fundo partidário (art. 17, § 3º, CF), seja do fundo eleitoral (arts. 16-C e 16-D da Lei no 9.504/97).

10. Não somente isso. Como a filiação a partido político é, no Brasil, condição básica de elegibilidade, na forma do art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, a democracia representativa e o acesso às mais elevadas funções executivas dependem, estrutural e visceralmente, da mediação partidária.

11. Os partidos exercem, pois, múnus público, tamanha a sua responsabilidade para com o regime democrático, sobretudo considerando a faceta de maior evidência que é o sistema representativo.

12. A experiência partidária é sinônimo de cidadania, sendo certo afirmar que a relação entre democracia e partidos políticos não se dá apenas

na perspectiva de simples “meio”. São eles também “fim”, no sentido de que estimulam e dão vazão ao pensamento político e às aspirações que brotam da sociedade a cada época.

13. É em nome dessa responsabilidade diferenciada e irrenunciável, assim como do compromisso para com a cláusula de separação dos Poderes, vital para a estabilidade das instituições democráticas, que os autores lançam mão do presente pedido de suspensão liminar.

14. Partem os autores da compreensão de que o art. 4º da Lei nº 8.437/92 se apresenta como *numerus apertus*, de modo que, para determinadas matérias de grande vulto, e em caráter excepcional, outras entidades híbridas – eis o que são os partidos políticos, isto é, ostentam caráter privado na forma como são registrados, mas seguem uma matriz pública na forma como guiam a sua atuação, respeitando um marco legal muito bem estabelecido (a Lei nº 9.096/95) – são admitidas a postular a medida de contracautela de que trata o art. 4º da Lei no 8.437/92, sobretudo pelo fato de terem sido atingidas pela decisão liminar que se busca suspender.

15. Por outro lado, reconhecem que a única forma de evitar a banalização do instituto da suspensão de segurança, tal como regulado pela Lei no 8.437/92, seria estender a referida via a outros interessados que atuem em plena conformidade com o interesse público e apenas se a matéria *sub judice*: a) guardar relação com a missão institucional precípua da entidade postulante; b) for altamente sensível, o que deve ser aferido quando da análise das condições gerais estabelecidas no art. 4º da Lei no 8.437/92.

16. Pois é bem isso o que ocorre no presente caso. Os partidos políticos são vetores e garantes do regime democrático – em cuja senda se coloca, sim, a escolha de Relator para Comissão Parlamentar de Inquérito –, e nessa condição possuem evidente interesse de que a dita eleição transcorra com previsibilidade e normalidade institucional.

17. Em poucas palavras, têm os partidos políticos manifesto interesse em que a escolha para relatoria de Comissão Parlamentar de Inquérito ocorra segundo a lei interna daquela multissecular Instituição: o Regimento Interno do Senado Federal. Ademais, a forma como foi afastada a regra de escolha – gratuitamente – tem um enorme potencial para despertar discórdias e fraturas entre Poderes da República.

18. Essa dimensão maior constitui o *plus* que legitima excepcionalmente a formulação do presente pedido de suspensão liminar. Está em jogo a saúde das relações entre Poderes da República, que não suporta, *data venia*, os solavancos, o imprevisto e a quebra de liturgia surpreendentemente vistos na liminar concedida na Ação Popular nº 1022047-33.2021.4.01.3400, à véspera do início dos trabalhos da Comissão.

19. Tendo isso em vista, é cediço que o Supremo Tribunal Federal já afirmou a ampla legitimidade do partido político – em valorização ao precípua papel de destaque na democracia – por inúmeras vezes, garantindo sua “legitimação ativa universal” para “impugnarem qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material”

(MC na ADI no 1.096, Relator Ministro CELSO DE MELLO, 16/03/1995).

20. Isso porque “*a posição institucional dos Partidos Políticos*” impõe o “*poder-dever*” de “*zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República*” (*ibid.*).

21. Vale a pena registrar, ainda, o fato de que o apelo à Lei no 8.437/92 por partidos políticos não é estranho à jurisprudência da Corte Suprema, tendo sido recentemente reconhecida a legitimidade ativa de agremiação partidária na SL no 1.178/PR. Na oportunidade, o PARTIDO NOVO manejou o pedido de suspensão liminar baseado exatamente no art. 4º da Lei no 8.347/92, em face de decisão proferida por Ministro do Supremo Tribunal Federal, obtendo decisão liminar favorável ao seu pleito.

22. O STF tem, inclusive, admitido o manejo do incidente de contracautela pelos mais diferentes atores, até mesmo por pessoas físicas, no caso, por exemplo, de agente político afastado de suas funções, quando cumpridos certos requisitos:

“No tocante à legitimidade ad causam do requerente, esta Corte tem reiteradamente assentado a possibilidade do ajuizamento de incidente de contracautela por agente político afastado do exercício de suas funções, desde que comprovada a existência de grave violação à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas (SL 86, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 1º/2/2006; SL 85, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 13/10/2005, entre outros), não sendo vedado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal proferir um juízo mínimo de delibação a respeito de

questões jurídicas presentes na ação principal (SS 846-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 29/5/1996; SS 1.272-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 18/5/2001)”.

(SL no 1.028, Ministro Presidente RICARDO LEWANDOWSKI, DJ 09/09/2016).

23. O mesmo vale para as concessionárias de serviços públicos, apesar de pessoas jurídicas de direito privado, quando estiverem “investidas na defesa do interesse público”:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. EXECUÇÃO DE OBRAS. AFASTAMENTO DE MULTA DIÁRIA IMPOSTA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. I – O Supremo Tribunal Federal já decidiu que as pessoas jurídicas de direito privado têm legitimidade ativa para ingressar com pedido de suspensão “quando, no exercício de função delegada do Poder Público, como as concessionárias de serviço público, se encontrem investidas na defesa do interesse público, por sofrer as consequências da decisão concessiva da cautelar ou segurança, com reflexos diretos na ordem, na segurança, na saúde ou na economia pública” (SL 111/DF, Rel. Min. Ellen Gracie).

(STA no 513 AgR-AgR, Relator Ministro Presidente RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 03/12/2015).

24. Em suma, embora os partidos políticos ostentem natureza jurídica de direito privado, é inegável que possuem absoluta centralidade no processo democrático – daí gozarem de estatura constitucional e terem a

primazia do lançamento de candidaturas a cargos eletivos. É justamente essa centralidade que legitima agremiações partidárias, em situações excepcionais, a manejar o relevantíssimo instrumento da Suspensão de Liminar, com o fito de afastar a eficácia de decisões judiciais que acarretem grave lesão à ordem constitucional, como é o caso de agressões ao princípio basilar da separação dos poderes.

25. Não se está aqui a defender um alargamento ilimitado da legitimação para formular pedidos de Suspensão de Liminar. Ao contrário, a questão que se coloca é que, na linha do que já decidiu esta Suprema Corte, há hipóteses excepcionalíssimas em que é imperioso reconhecer que o rol estabelecido na lei não é taxativo. E não é taxativo em homenagem ao princípio da máxima efetividade da Constituição.

26. De qualquer sorte, a admissão de legitimados deve satisfazer o estreito requisito da pertinência temática – um velho conhecido da jurisprudência do STF em processos abstratos – somado à extrema gravidade da situação que se busca debelar.

27. Como será desenvolvido adiante, a decisão proferida pelo douto Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal nos autos da ação Popular nº 1022047-33.2021.4.01.3400, constitui uma interferência inaceitável no funcionamento de uma das Casas do Congresso Nacional.

28. Lamentavelmente, por mais que se esforce, é difícil imaginar um exemplo de decisão que justifique, tão perfeitamente, a drástica via corretiva da suspensão liminar disciplinada pela Lei no 8.437/92.

29. Sempre com o devido respeito, é inconcebível que, em democracias consolidadas, um único magistrado, em decisão de cognição superficial e sumária, de precária força e proferida às vésperas do início dos trabalhos da comissão parlamentar de inquérito possa interferir no funcionamento de outro Poder naquilo que lhe é mais sensível: a escolha do responsável pela relatoria dos trabalhos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

30. Como será demonstrado mais adiante, referida decisão representa grave lesão à ordem constitucional. Os seus efeitos devem ser suspensos a bem da harmonia entre os poderes, da estabilidade mínima das instituições republicanas e do regime democrático.

III – Inadequação da via eleita: não cabe Ação Popular em vista das pueris alegações contidas petição inicial, que não descreve nenhum ato lesivo ao patrimônio da União do ponto de vista econômico, artístico, estético, histórico ou turístico. Proselitismo político e especulações sobre o caráter alheio não cabem no nobre instituto previsto na Lei nº 4.717, de 1965.

31. A petição inicial não aponta nenhum ato lesivo ou potencialmente lesivo ao patrimônio da União, seja do ponto de vista econômico, seja artístico, estético, histórico ou turístico

32. A petição inicial veicula senão alegações vazias e tendenciosas,

sem sequer se aproximar da hipótese de cabimento da ação popular como descrita no art. 1º, *caput* e § 1º, da Lei nº 4.717, de 1965. Vejam-se os seguintes excertos da petição inicial:

“No azo, questiona-se especificamente a hipótese de nomeação do Senador Renan Calheiro para ocupar a relatoria da CPI, ante seu histórico de processos, no sentido amplo do termo, a quem vem se submetendo, num amplo leque de apurações **que se voltam contra sua reputação**, decorrentes de investigações criminais instauradas por determinação do Supremo Tribunal Federal, envolvendo fatos tipificados com improbidade administrativa, corrupção passiva e lavagem de dinheiro”

“Estreme de dúvidas que o Senador tem **indiscutível habilidade** processual para se desvencilhar das mais diversas ações contra si propostas”

“Contudo a **mácula em sua personalidade** resta evidenciada incontestemente, autorizando o questionamento de seu caráter e o compromisso de imparcialidade autorizando o **questionamento de seu caráter** e o compromisso de imparcialidade que se pretende de um relator”

“(…) **abertamente obtuso** em seus ataques ao Governo Federal”.

“(…) que Senador Renan Calheiros **não tem a dignidade e ombridade** que o admitam desenvolver tão importante missão, faltando-lhe a ilibada reputação que inspira a segurança jurídica necessária para manter o curso dos trabalhos nos limites da propositura deflagrada da persecução legislativa.”

33. Afinal, é de reputação e de caráter que se trata? Onde estão os elementos fáticos que circunscrevem as hipóteses de cabimento da ação popular?

34. A prevalecer uma argumentação tão livre e baseada exclusivamente em juízos morais, haveria o completo desvirtuamento do instituto previsto na Lei nº 4.717, de 1965.

35. Sobram adjetivos na petição inicial na mesma proporção em que faltam verbo e substantivo.

36. Diante desse deserto de fatos, o douto magistrado, ainda assim, decidiu conceder a liminar para, pasme-se, “*salvaguardar o direito postulado pela autora*”.

37. A única medida a ser tomada, tecnicamente, seria o imediato indeferimento da ação proposta por inépcia, tendo em vista a ausência de “causa de pedir”, nos termos do art. 330, I e § 1º, I, do Código de Processo Civil.

IV – Grave violação da ordem pública

(art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.437, de 1992)

IV.1 – Ausência de fundamentação idônea. Decisão não descreve, nem por aproximação, qual o direito supostamente violado. Inobservância do dever previsto no art. 93, IX, da Constituição Federal.

38. É difícil extrair da decisão em comento fundamentação idônea, tão lacônica e pobre de argumentos narrativos.

39. Tudo a que se limita o douto magistrado é invocar o chamado “poder geral de cautela”:

“Contudo, diante da proximidade do ato que se quer obstar (noticiado pelos meios de comunicação para a próxima terça-feira) e em prestígio ao direito de ação da autora, nobre Deputada Federal, que se soma à iminência do esvaziamento da utilidade do processo ou, no mínimo, o indesejável tumulto dos trabalhos da CPI da Covid-19, na hipótese da concessão futura do pedido de tutela de urgência formulado na inicial, é prudente, *si et in quantum*, determinar à Ré que o nome do Senhor Senador Renan Calheiros, não seja submetido à votação para compor a CPI em tela, e **isso somente até a vinda da manifestação preliminar sua e da Advocacia Geral da União no caso.**

Na hipótese, o **exercício do poder geral de cautela do juiz** é medida que se impõe para, por prudência, salvaguardar o direito postulado pela autora e, ao mesmo tempo, evitar prejuízo para o desenvolvimento dos trabalhos da CPI e à própria atividade parlamentar do senador demandado.”

40. *Data venia*, a “proximidade” ou “iminência” do ato é indicativo de possível *periculum in mora*, que é requisito necessário, mas insuficiente

para a concessão de tutela provisória. Uma tal decisão, para ser minimamente compreensível, deveria indicar o direito a ser protegido (*fumus boni iuris*) de um ato levisso. Na falta desse substrato jurídico, não está atendido o dever de fundamentação das decisões judiciais a que se refere o art. 93, IX, da Constituição Federal.

41. A invocação do poder geral de cautela não se basta. Não pode servir de escudo para expressão de simples vontade. O magistrado deve indicar os fundamentos fáticos e jurídicos que dão sustentação objetiva ao *decisum*.

42. Por essa razão, isto é, por falta de requisito intrínseco de validade, a decisão judicial é cometida de nulidade absoluta.

IV.2 – Indevida interferência do Poder Judiciário em questões sujeitas ao domínio político do Poder Legislativo. Violação ao postulado fundamental da Separação de Poderes. Matéria *interna corporis*, suscetível, portanto, de apreciação e resolução pelas próprias Casas Legislativas e imune ao controle jurisdicional

43. Mesmo que se mostrassem superáveis essas questões prévias, ainda sim não se revelaria cognoscível, no caso, a pretensão da autora, pois escapa à competência do Poder Judiciário incursionar em esfera peculiar à aplicação e à interpretação de textos normativos que se subsumam ao plano da estrita regimentalidade, eis que o impede o postulado da separação de poderes, cuja incidência, na matéria, visa obstar indevida interferência do

Poder Judiciário em questões sujeitas ao domínio político de outro Poder da República.

44. A suposta expectativa de direito ora violada diz respeito ao domínio estrito do regimento interno do Senado Federal, circunstância essa que torna inviável a possibilidade jurídica de qualquer atuação corretiva do Poder Judiciário, constitucionalmente proibido de interferir na intimidade dos demais Poderes da República, notadamente quando provocado a invalidar atos que, desvestidos de transcendência constitucional, traduzem mera aplicação de critérios regimentais.

45. As CPIs são um instrumento para o exercício das funções fiscalizadoras do Poder Legislativo. E o seu poder investigatório decorre diretamente do texto constitucional, devendo se restringir a ele. Conforme a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹, *in verbis*:

“Na verdade, a regra de ouro é que o poder investigatório há de estar vinculado a uma atribuição constitucional específica. Destarte, não sendo da alçada da Casa ou do Congresso tomar decisão a respeito do ‘fato’ investigado, descabe a investigação. É a condição geral de pertinência, que enfatiza a doutrina”.

46. Assim como seus poderes estão vinculados às competências constitucionalmente definidas, os deveres e direitos dos parlamentares que compõem das CPIs também estão.

¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Comentários à Constituição brasileira de 1988, vol. I, 1990, p. 37

47. Isso significa afirmar que as prerrogativas decorrentes do livre exercício da atividade parlamentar se aplicam a atuação nas comissões parlamentares de inquérito. O parlamentar está exercendo mandato representativo, tendo sido eleito para representar os interesses da sociedade que o elegeu.

48. Desse modo, considerando a ausência de qualquer ilegalidade na escolha do relator da CPI, é absolutamente inadmissível que o judiciário tenha ingerência na forma com que os representantes da sociedade exercem a democracia representativa.

49. É bom rememorar, por oportuno, que ainda que houvesse desvios exclusivamente regimentais, o que se admite somente a título exemplificativo, por refletir tema subsumível à noção de atos “*interna corporis*”, refoge ao âmbito do controle jurisdicional, como tem decidido o Supremo Tribunal Federal:

“MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO NACIONAL. ‘INTERNA CORPORIS’.

Matéria relativa a interpretação, pelo presidente do congresso nacional, de normas de regimento legislativo é imune a crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio ‘interna corporis’.

Pedido de segurança não conhecido.”

(MS 20.471/DF, Rel. Min. Francisco Rezek)

“Mandado de segurança que visa a compelir a Presidência da Câmara dos Deputados a acolher requerimento de urgência- -urgêntíssima para

discussão e votação imediata de projeto de resolução de autoria do impetrante.

Em questões análogas à presente, esta Corte (assim nos MS 20.247 e 20.471) não tem admitido mandado de segurança contra atos do Presidente das Casas Legislativas, com base em regimento interno delas, na condução do processo de feitura de leis.

Mandado de segurança indeferido.”

(MS 21.374/DF, Rel. Min. Moreira Alves)

“8. Não cabe, no âmbito do mandado de segurança, também discutir deliberação, ‘interna corporis’, da Casa Legislativa. Escapa ao controle do Judiciário, no que concerne a seu mérito, juízo sobre fatos que se reserva, privativamente, à Casa do Congresso Nacional formulá-lo. 9. Mandado de segurança indeferido.”

(MS 23.388/DF, Rel. Min. Néri Da Silveira)

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO ‘INTERNA CORPORIS’: MATÉRIA REGIMENTAL.

I – Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato ‘interna corporis’, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo.

II – Mandado de Segurança não conhecido.”

(MS 24.356/DF, Rel. Min. Carlos Velloso)

50. Essa delimitação temática, portanto, inibe a possibilidade de intervenção jurisdicional dos magistrados e Tribunais na indagação dos critérios interpretativos dos preceitos regimentais orientadores de deliberações emanadas dos órgãos diretivos das Casas do Congresso

Nacional, sob pena de desrespeito ao postulado consagrador da divisão funcional do poder.

51. A submissão de questões de índole regimental ao poder de supervisão jurisdicional dos Tribunais implicaria, em última análise, caso admitida, a inaceitável nulificação do próprio Poder Legislativo, especialmente em matérias – como a de que trata este processo – em que não se verifica evidência de que o comportamento impugnado tenha vulnerado o texto da Constituição da República.

52. Tratando-se, em consequência, de matéria sujeita à exclusiva esfera de interpretação regimental, não haverá como incidir a “judicial review”, eis que – tal como proclamado pelo Supremo Tribunal Federal – a exegese “de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio ‘interna corporis’” (RTJ 112/1023, Rel. Min. Francisco Rezek).

53. As questões “*interna corporis*” acham-se excluídas, por isso mesmo, em atenção ao princípio da divisão funcional do poder – que constitui expressão reveladora de uma das decisões políticas fundamentais consagradas pela Carta da República –, da possibilidade de controle jurisdicional, devendo resolver-se, exclusivamente, na esfera de atuação da própria instituição legislativa.

54. O sentido dessas decisões do Supremo Tribunal Federal consiste no reconhecimento da soberania dos pronunciamentos, deliberações e atuação do Poder Legislativo, na esfera de sua exclusiva competência

discricionária.

55. É por tal razão que o Plenário do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente advertido que atos emanados dos órgãos de direção das Casas do Congresso Nacional – o Presidente da Câmara dos Deputados, p. ex. –, quando praticados, por eles, nos estritos limites de sua competência e desde que apoiados em fundamentos exclusivamente regimentais, sem qualquer conotação de índole jurídico-constitucional, revelam-se imunes ao “*judicial review*”, pois – não custa enfatizar – a interpretação de normas de índole meramente regimental, por qualificar-se como típica matéria “*interna corporis*”, suscita questão que se deve resolver, “exclusivamente, no âmbito do Poder Legislativo, sendo vedada sua apreciação pelo Judiciário” (RTJ 168/444).

56. A existência de mencionados precedentes, por sua vez, revela-se bastante para também justificar, para além da perda do interesse de agir, o não conhecimento da presente Ação Popular, especialmente se se tiver em consideração o fato de que se acha excluída da esfera de competência do Poder Judiciário a possibilidade de revisão de atos “*interna corporis*”, como se qualificam aqueles que se cingem à interpretação e à aplicação de normas regimentais.

57. Em suma: todos esses fundamentos confluem no sentido de que, em situações como a ora em exame, os temas debatidos devem constituir matéria suscetível de apreciação e resolução pelas próprias Casas que integram o Congresso Nacional, pois conflitos interpretativos dessa natureza – cuja definição deve esgotar-se na esfera doméstica do próprio

Poder Legislativo – apresentam-se, em razão do postulado fundamental da divisão funcional do Poder, como insistentemente acentuado, imunes ao controle jurisdicional (MS 22.183/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – MS 23.388/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – MS 24.104/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 33.705-AgR/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), a significar que se impõe ao Poder Judiciário mostrar-se deferente (e respeitoso) para com as escolhas políticas adotadas pela instância parlamentar.

IV.3 – A decisão judicial em comento subtrai não só a liberdade de um parlamentar quanto a suas opiniões, palavras e votos (art. 53, *caput*, da Constituição Federal). Na verdade, infantiliza todo o Parlamento brasileiro, como se os congressistas fossem incapazes de examinar situações concretas em que vislumbrem “interesse pessoal”. Solução está dada pelo art. 306 do Regimento Interno do Senado Federal, sendo inoportuna e dispensável a intervenção do Poder Judiciário, sobretudo em se tratando de uma investigação nem sequer iniciada

58. A atividade parlamentar é, por excelência, parcial, no sentido de que os membros do Congresso Nacional assumem abertamente posições político-ideológicas, o que é vedado aos magistrados.

59. Impedir um parlamentar de assumir qualquer trabalho legislativo por um suposta – e até aqui impalpável – “parcialidade” é, de fato, uma decisão que desafia a lógica política.

60. Embora as Comissões Parlamentares de Inquérito possuam “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” (art. 58, § 3º, parte inicial, da Constituição Federal), é importante lembrar que o seus membros não se transmutam em juízes.

61. O objetivo precípua de uma Comissão Parlamentar de Inquérito é investigar fatos determinados, sendo que suas conclusões são encaminhadas ao Ministério Público, na forma do que prescreve o art. 58, § 3º, parte final, da Constituição Federal.

62. Evidentemente, é de se esperar que os parlamentares, em uma tão extraordinária missão investigativa, possam comportar-se com desejável isenção. E que, diante de situações concretas em que se vislumbre possível conflito de interesses, tenham a capacidade de afirmar o seu impedimento.

63. Nesse delicado terreno, o juiz não pode se apresentar como tutor dos congressistas, como se estes fossem inaptos a identificar e remediar situações indesejáveis de possível conflito de interesses.

64. Tanto quanto os juízes, os parlamentares podem declinar determinadas tarefas por se sentirem pessoalmente interessados na causa. Essa questão deve ser analisada caso a caso, e é necessário, antes de tudo, conceder aos próprios parlamentares a oportunidade de analisá-las, inclusive do ponto de vista do foro íntimo.

65. A decisão ora contestada infantiliza o Parlamento. É como se os congressistas tivessem de ser guiados por uma instância moralmente

superior.

66. No caso do Senador RENAN CALHEIROS, a condição de genitor do Governador do Estado de Alagoas, por si só, não caracteriza processualmente o impedimento, até porque nenhum ato descrito no requerimento de criação da CPI aponta para irregularidades, desvios, falhas ou omissões das autoridades daquela unidade da Federação.

67. De qualquer modo, o próprio Senador RENAN CALHEIROS, por excesso de zelo, antecipou-se dizendo que se declararia impedido para apreciar qualquer tema de interesse do Estado de Alagoas na CPI em questão²:

Cotado para relatar CPI da Covid, Renan Calheiros diz que não votará temas ligados a Alagoas

Senador é pai do governador de Alagoas, Renan Filho, e se declarou 'suspeito' para tratar temas envolvendo o estado. Aliados de Bolsonaro usam parentesco para tentar mudar relator da CPI.

Por **Marcela Mattos e Gustavo Garcia**, G1 — Brasília

23/04/2021 18h31 · Atualizado há 3 dias

68. Tal declaração encontra ressonância no art. 306 do Regimento Interno do Senado Federal, *verbis*:

Art. 306. Nenhum Senador presente à sessão poderá escusar-se de votar, **salvo quando se tratar de assunto em que tenha interesse pessoal**, devendo declarar o impedimento antes da votação e sendo a

² <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/04/23/cotado-para-relatar-cpi-da-covid-renan-calheiros-diz-que-nao-votara-temas-ligados-a-alagoas.ghtml>

sua presença computada para efeito de quórum.

69. A afirmação prévia de impedimento do próprio Parlamentar tornou-se pública, tendo sido divulgada em diversos veículos de comunicação, mas foi completamente ignorada pelo douto juízo da 2ª Vara Federal de Brasília.

70. Daí se chega à seguinte encruzilhada. Nada é suficiente para aquela autoridade judicial. Além de subtrair do parlamentar uma significativa parcela de suas prerrogativas congressuais ante uma investigação que nem sequer fora iniciada; além de privar-lhe da oportunidade regimental para afirmar o seu impedimento, se tal situação de interesse pessoal vier a se apresentar; a decisão em comento ignora a declaração pública de impedimento já feita pelo Senador RENAN CALHEIROS.

IV.4 – O princípio da colegialidade garante a construção de decisões que eliminam qualquer coeficiente de interesse pessoal.

71. Em reforço de toda a argumentação até aqui expendida, a decisão ora contestada parece ignorar o simples fato de que a condição de Relator não permite a tomada de decisões unilaterais.

72. Em uma CPI, o processo de tomada de decisão é **colegiado**, em respeito às máximas democráticas de garantia à representatividade.

73. Assim, as decisões e conclusões adotadas ao longo da CPI serão decisões colegiadas tomadas pela maioria dos seus membros, parlamentares legalmente eleitos, em respeito ao princípio da colegialidade. Esse é o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal. Veja-se:

“O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer comissão parlamentar de inquérito, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquela que importa na revelação das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa. **O necessário respeito ao postulado da colegialidade qualifica-se como pressuposto de validade e de legitimidade das deliberações parlamentares, especialmente quando estas -- adotadas no âmbito de comissão parlamentar de inquérito -- implicam ruptura, sempre excepcional, da esfera de intimidade das pessoas.** A quebra do sigilo bancário, que compreende a ruptura da esfera de intimidade financeira da pessoa, quando determinada por ato de qualquer comissão parlamentar de inquérito, depende, para revestir-se de validade jurídica, da aprovação da maioria absoluta dos membros que compõem o órgão de investigação legislativa (Lei n. 4.595/64, art. 38, § 4º)”.

(MS 23.669-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17-4-2000)

74. Seguindo esta linha, o STF consolidou entendimento sobre a necessidade de observância do quórum mínimo para que as decisões emanadas de uma CPI sejam válidas. Em brilhante voto, o Min. Marco Aurélio afirma que *“a observância do quórum previsto regimentalmente para deliberação – maioria absoluta dos membros que integram a comissão – é formalidade essencial à valia das decisões, presente ato de*

construção a alcançar terceiro”. (MS 25.005, Plenário, DJ de 18-2-2005).

75. Desse modo, o respeito ao quórum mínimo deliberativo é pressuposto de validade das decisões em uma CPI, reforçando ainda mais a aplicação do princípio da colegialidade ao presente caso.

76. Na posição de relator da “CPI da Covid-19”, o parlamentar escolhido pode propor relatório conclusivo a respeito dos fatos investigados. Entretanto, esse relatório não é vinculante, devendo ser aprovado pela maioria dos membros da CPI.

77. O respeito ao princípio da colegialidade torna impossível a concretização das acusações realizadas contra o Senador em referência, sobretudo porque toda e qualquer decisão proposta deverá ser validada pelos seus Pares, como expressão máxima do sistema democrático.

78. Portanto, não se desenha qualquer *periculum in mora*, tal como erroneamente afirmado na decisão ora impugnada.

VI.5 – Da violação ao princípio constitucional da presunção de inocência (art. 5º, LVII, da CF/1988)

79. Um dos argumentos utilizados pela Autora da Ação Popular em questão considera o fato de que o Senador RENAN CALHEIROS “*responde a apurações e processos*” no Supremo Tribunal Federal e que isso comprometeria a “*imparcialidade que se pretende de um relator*”, o que

criaria “*um ambiente hostil ao Presidente de República*”.

80. Esse argumento em nada faz sentido.

81. **A um**, o fato de o Senador RENAN CALHEIROS responder a apurações no Supremo Tribunal Federal não o faz culpado; **A dois**, o exercício de futurologia praticado pela Autora – e encampado pelo Magistrado – não tem o menor nexo de causalidade com o motivo que alegam; **A três**, o ambiente hostil para o Presidente da República quem está criando é a Autora, ao desrespeitar o rito regimental da casa legislativa numa manobra de desespero.

82. A presunção de inocência, princípio basilar de um Estado Democrático de Direito, determina que uma pessoa só pode ser considerada culpada após sentença penal condenatória transitada em julgada. O que não é o caso posto aqui! Nem de longe.

83. Veja o que disse a Ministra Rosa Weber em seu voto nas ADCs 43, 44 e 54: “*Mesmo durante o período sombrio do processo inquisitivo na Europa continental, o princípio da presunção de inocência manteve alguma influência*”.

84. Ao passo que hoje temos um magistrado de primeira instância, mitigando um princípio constitucional previsto em cláusula pétrea, constringendo um Senador da República com base em procedimentos em fase investigativa.

85. A partir do momento que o Magistrado, em sua decisão, coloca em xeque a presunção de não culpabilidade de um cidadão, e com base nisso o impede “liminarmente” de exercer o papel para o qual o foi eleito **LEGITIMIMANTE**, acabou-se o Estado de Direito. Há, aqui, condenação sem devido processo legal.

86. Os tais procedimentos a que se refere a Autora sequer conseguiram formar indícios mínimos de materialidade e autoria para que se desse justa causa a Ação Penal.

87. Como exemplo disso, pode-se listar aqui também os incontáveis inquéritos que foram arquivados em relação ao Senador Renan Calheiros por falta de indícios mínimos. Confira-se³:

Fachin atende a pedido da PGR, e nono inquérito sobre Renan Calheiros na Lava Jato é arquivado

Inquérito apurava se senador recebeu propina por meio de doações à campanha do filho. PGR não viu elementos, mas, para ministro, caso pode ser reaberto se surgirem novos indícios.

Por Mariana Oliveira e Rosanne D'Agostino, TV Globo e G1 — Brasília

17/12/2019 17h52 · Atualizado há um ano

³ <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2019/12/17/fachin-atende-a-pedido-da-pgr-e-arquiva-nono-inquerito-sobre-renan-calheiros-na-lava-jato.ghtml>
<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/12/11/pgr-pede-ao-supremo-que-arquive-mais-um-inquerito-sobre-renan-calheiros-na-lava-jato.ghtml>
<https://www.migalhas.com.br/quentes/287683/lewandowski-arquiva-inquerito-contra-renan-calheiros-e-juca>

PGR pede ao Supremo que archive mais um inquérito sobre Renan Calheiros na Lava Jato

Inquérito apura se Renan recebeu valores por meio de doações à candidatura do filho em 2014; oito inquéritos que investigavam o senador foram arquivados. Decisão cabe a Fachin.

Por Mariana Oliveira e Rosanne D'Agostino, TV Globo — Brasília

11/12/2019 16h40 · Atualizado há um ano

PUBLICIDADE

Operação Zelotes

Lewandowski arquiva inquérito contra Renan Calheiros e Jucá

Ministro acolheu pedido da PGR Raquel Dodge, que afirmou não existirem provas mínimas para justificar a deflagração de ação penal contra os parlamentares.

terça-feira, 18 de setembro de 2018

88. Veja-se que esse argumento esdrúxulo utilizado como forma de subverter a atuação do Senador, não se presta nem às discussões existentes hoje sobre os limites da não culpabilidade, uma vez que sequer existe qualquer decisão em face do Senador RENAN CALHEIROS que fosse capaz de se fazer um juízo de culpabilidade.

89. Não se pode exercer jurisdição com base em fantasias. Contrariar a institucionalidade do país, desrespeitando a separação dos poderes, com base em juízo de culpabilidade que não existe.

V – Decisão *inaudita altera parte* que viola a noção mais elementar de prudência. Inversão da lógica da presunção de legalidade dos atos promovidos pelo Poder Público. Se o juiz não possuía elementos para decidir, como ele próprio afirma, a conduta mais razoável seria ouvir previamente as partes indicadas no polo passivo, sobretudo em se tratando de decisão que subtrai parcela das prerrogativas parlamentares.

90. A decisão é, além de esdrúxula na forma e no conteúdo, em tudo precipitada, pois ignora a presunção de legalidade dos atos promovidos pelo Poder Público.

91. Destaque-se a seguinte passagem, por impressionante: “(...) oportunidade em que será reapreciado o pedido no ponto, desta feita com mais subsídios fundados no contraditório das partes, tudo sem nenhum prejuízo para o prazo de contestação”.

92. O douto magistrado invoca, de forma demasiado genérica, o chamado “*poder geral de cautela*”, mas deixa escapar que terá “*mais subsídios*” a partir do contraditório das partes.

93. Em se tratando de liminar concedida em face do Poder Público, a lógica deve ser inversa. Na falta de elementos mais robustos a justificar uma medida tão drástica quanto a proposta, a prudência e a razoabilidade recomendam que a liminar não fosse concedida *inaudita altera pars*. O douto magistrado subverteu tal regra, que, repita-se, deve ser observada ainda com

mais atenção no caso de liminares cujos efeitos atingem o Poder Público, cujos atos são presumivelmente legítimos.

94. Dito de outro modo: para dispensar a oitiva prévia do Senado Federal e das demais partes requeridas, o douto magistrado deveria fiar-se em fatos incontestáveis e manifesta ilegalidade.

VI – Erro grosseiro. O relator não é eleito, e sim indicado pelo Presidente da Comissão, na forma do art. 89, III, do Regimento Interno do Senado Federal. Profundo desconhecimento a respeito da dinâmica da atividade parlamentar. Douto magistrado de primeira instância pretende evitar tumulto, tumultuando.

95. Não bastassem as muitas impropriedades da decisão em comento, há que se chamar atenção para um ponto lastimável.

96. O douto magistrado, na posição de censor do Parlamento, pretende “*obstar a submissão do nome do ilustríssimo Senhor Senador JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS à votação para a composição da CPI da COVID-19 na condição de relator*”.

97. Ocorre que, em nenhuma das comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o relator é eleito. Trata-se de indicação do Presidente do colegiado, este sim eleito, *ex vi* do arts. 88, *caput*, e 89, III, do Regimento Interno do Senado Federal.

98. Pode parecer um simples detalhe, mas revelador do profundo desconhecimento do douto magistrado a respeito da dinâmica da atividade parlamentar. Seria melhor, quem sabe, deixar a política aos detentores de mandato eletivo, que atuam segundo regras regimentais há muito sedimentadas no Parlamento brasileiro.

99. A forma como redigida a parte dispositiva da decisão cria, inclusive, dificuldades para o seu cumprimento, uma vez que, conforme já afirmado, a escolha do relator não se dá por processo de eleição.

100. Aliás, a decisão liminar ora contestada não encontra precedente na história republicana, isto é, nunca se teve notícia de uma decisão judicial que impedisse um parlamentar de assumir a relatoria de proposição legislativa ou de qualquer outra matéria inserida no campo das competências definidas nos arts. 48 e seguintes do Constituição Federal.

VII – Dos pedidos

101. Diante do exposto, constatada grave violação a ordem pública, e com fulcro no art. 4º, *caput* e §§ 7º e 9º, da Lei nº 8.437/1992, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) - Diretório Nacional requer a Vossa Excelência seja admitida esta Suspensão de Liminar e imediatamente deferido o pedido para suspender os efeitos da medida liminar prolatada pelo Douto Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal nos autos da ação Popular nº 1022047-33.2021.4.01.3400, até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.

102. Requer-se, também, a juntada dos documentos anexos.

Nestes termos, pedem deferimento.

Brasília, 27 de abril de 2021.

FABIANO SILVEIRA
OAB/DF 31.440

JULIANA ANDRADE LITAIFF
OAB/DF 44.123

ABEL SANTANA FILHO
OAB/DF 59.828

ISIS NEGRAES
OAB/DF 66.052