

MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 32.889 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : **MIN. ROSA WEBER**
IMPTE.(S) : ANA RITA ESGÁRIO
ADV.(A/S) : ANTONIO RODRIGO MACHADO DE SOUSA
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S) : ALBERTO MACHADO CASCAIS MELEIRO E
OUTRO(A/S)
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Vistos etc.

1. Trata-se de mandado de segurança, a mim distribuído por dependência ao MS 32.885/DF, com pedido de medida liminar, impetrado por eminente Senadora da República contra ato do ilustre Presidente do Senado Federal, consubstanciado em denegação de Questão de Ordem que reputa afrontosa ao art. 58, § 3º, da Constituição da República e a normas legais e regimentais, pelo não atendimento do requisito constitucional da determinação e conexão dos fatos, com vista, em síntese, ao arquivamento do Requerimento nº 302, de 2014, relativo à criação de Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar irregularidades envolvendo a Petrobras.

Conclusos os autos em 10.4.2014 (quinta-feira), assinei, em 11.4.2014 (sexta-feira), prazo de 48 horas à autoridade impetrada para, querendo, apresentar informações antes do exame das liminares pleiteadas, o que se efetivou em 14.4.2014 (segunda-feira), por meio do Ofício 160/2014-Presid/Advosf. No dia seguinte, noticiada pelo ilustre Presidente do Senado Federal, mediante o *Ofício 117/2014-PRESID*, a necessidade de informações complementares no prazo anteriormente concedido, ainda a fluir, o que veio a ocorrer em 16.4.2014 (quarta-feira), às 17h24, por meio do Ofício nº 161/2014 – Presid/Advosf, quando já em curso o feriado da Semana Santa, a teor do art. 62, II, da Lei nº 5.010/1966.

2. Decido. Nesta data deferi parcialmente a liminar no MS 32.885/DF, ao qual esta impetração restou distribuída por dependência, *verbis*:

MS 32889 MC / DF

“**2. Examino.** Segundo a inicial, foram veiculados, em 1º.4.2014, no Senado Federal, por grupos distintos de parlamentares, requerimentos de criação de CPI - autuados como RQS nº 302, de 2014, de que signatários os impetrantes, e RQS nº 303, de 2014 - , cada um deles subscrito por trinta e um Senadores da República, sendo o de nº 303 para a investigação dos mesmos fatos contidos no Requerimento anterior (o de nº 302), pertinentes a “irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras)”, com o acréscimo de outros fatos que se afirmam desconexos. Ainda segundo o relato da inicial, lidos os requerimentos no Plenário do Senado na mesma data – 1º.4.2014 -, cada um ensejou Questão de Ordem autônoma, a primeira, incidente sobre o RQS nº 302, de 2014, com base na interpretação do requisito constitucional relativo à obrigatoriedade de descrição de ‘fato determinado’, para reputá-lo não cumprido; a segunda, incidente sobre o RQS nº 303, de 2014, a impugnar o direcionamento da pretensão investigatória a eventos gestados por Estados da Federação, ausente o uso de verbas federais.

Indeferidas as Questões de Ordem, na sessão do dia seguinte, 02.4.2014, pela Presidência do Senado, no exercício de sua competência regimental, também firmado, pela ilustre autoridade apontada como coatora, na oportunidade, o entendimento de criação de uma só CPI, com os fatos indicados no RQS nº 303, de 2014, de maior amplitude, à compreensão de que aditados por este Requerimento novos fatos determinados àqueles que, igualmente determinados, estavam contidos no Requerimento imediatamente antecedente. Essa decisão foi objeto de ‘recurso’ de ofício, cuja previsão em Regimento Interno acrescenta a intervenção da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal na análise do tema.

Acresço que em sessão de 9.4.2014, a CCJ veio a aprovar o Parecer nº 254, de 2014, opinando pela manutenção da decisão recorrida, tanto no que se refere ao indeferimento das Questões de Ordem, como no tocante à criação de CPI única, com ressalva relativa à indeterminação do último fato contido no

MS 32889 MC / DF

RQS nº 303, de 2014. Agrego ainda que o exame final dos temas, a teor do art. 408 do Regimento Interno daquela E. Casa Legislativa, compete a seu Plenário.

3. Decido. A tese que os impetrantes buscam ver reconhecida na presente ação mandamental é a de que, preenchidos os requisitos do art. 58, § 3º, da Constituição Federal – como afirmam ocorrer na espécie –, têm eles direito líquido e certo à criação de CPI nos moldes requeridos. Reputam esvaziado, tal direito assegurado pela Carta da República às minorias parlamentares, em última análise pelo encaminhamento – qualificado como inconstitucional, ilegal e antirregimental –, dado ao tema pela ilustre autoridade apontada como coatora, uma vez que, a despeito de reconhecer atendidos os requisitos constitucionais também no RQS nº 302, de 2014, de que subscritores, ao indeferir as Questões de Ordem suscitadas, deixou de determinar a instalação da CPI nele especificamente requerida e se manifestou pela criação de uma CPI única, no modelo buscado no outro Requerimento, o de nº 303, de 2014, de interesse da maioria parlamentar – com objeto e signatários diferentes –, ‘recorrendo’ ato contínuo de ofício, com prévia audiência, face à envergadura constitucional da matéria, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, e subsequente submissão ao Plenário daquela Casa Legislativa, na forma regimental.

3.1. Competência. Algumas questões preliminares, pertinentes às condições de cognoscibilidade da ação mandamental, se impõem desde logo à análise. Como enfatizei no despacho exarado em 11.4.2014, ao assinar prazo para manifestação da eminente autoridade apontada como coatora, antes do exame da liminar, a que ora procedo, tenho por **inegável o matiz constitucional da controvérsia**, na esteira da reiterada jurisprudência desta Suprema Corte, a afastar as amarras da natureza *interna corporis* de que se revestem questões outras, inclusive de conteúdo regimental, inerentes, na minha ótica, à atividade do Poder Legislativo (v.g., MS 32.033/DF, MS 31.475/DF e MS 31.444/DF, de minha relatoria),

MS 32889 MC / DF

nessa medida imunes ao controle jurisdicional em homenagem ao princípio da separação dos Poderes, independentes e harmônicos entre si, na dicção do art. 2º da Carta Política brasileira.

Quando, porém, como no caso dos autos, em jogo a interpretação do texto da Lei Maior, abre-se a jurisdição constitucional, cabendo ao Poder Judiciário exercer o controle da juridicidade da atividade parlamentar. Dentre inúmeros precedentes, destaco o MS 26.441/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, DJe 18.12.2009, em que assentada a condição de direito político-constitucional das minorias parlamentares o instituto das comissões parlamentares de inquérito, *verbis*:

“(...) Torna-se evidente, pois, examinada a questão na perspectiva do pleito expressamente formulado pelos ora impetrantes (fls. 11), que a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados – que importou em extinção anômala e liminar do inquérito legislativo pretendido pela minoria – constitui, ela mesma, na efetiva concreção de seu alcance, um daqueles atos promovidos pelos grupos majoritários ‘com a finalidade de postergar ou obstar a investigação parlamentar’ em causa e cuja prática se busca impedir com o presente mandado de segurança.

Tenho para mim, desse modo, que o julgamento plenário, pela Câmara dos Deputados, (...) longe de caracterizar situação configuradora de prejudicialidade da presente impetração, confere, ao contrário, mais ênfase (e vigor) à tese, sustentada pelos impetrantes, de que a utilização desse recurso regimental poderia frustrar a investigação parlamentar, fazendo preponderar, na matéria, não a vontade da minoria (como quer a Constituição da República), mas, sim, o princípio majoritário.” (MS 26.441, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 18.12.2009).

Fundada, a pretensão, em potencial **afronta a preceito**

MS 32889 MC / DF

constitucional assecuratório de direito subjetivo público titularizado por grupo minoritário integrante do Poder Legislativo, a controvérsia assume, na sua substância, **dimensão eminentemente constitucional**.

Com efeito, ainda que o procedimento adotado pelo Presidente do Senado, na espécie, aparentemente encontre respaldo em regras regimentais – cabe-lhe apreciar as Questões de Ordem e, ao indeferi-las, em se tratando de tema constitucional, faculta-se a audiência da CCJ e o chamado ‘recurso’ de ofício – RI, art. 408 –, o que efetivamente se verifica, como efeito do ‘recurso’ de ofício para o Plenário da decisão nas questões de ordem e manifestação no sentido da criação de uma CPI única, nos moldes do Requerimento nº 303, de 2014, é a submissão da decisão relativa ao alargamento do objeto da CPI – instituto assegurado às minorias – ao Plenário do Senado Federal, vale dizer, à decisão da maioria. Visualizada a controvérsia nessa perspectiva, **desvela-se o caráter materialmente constitucional do seu conteúdo, pelo que se afasta, neste juízo perfunctório, a natureza interna corporis da questão**.

Não deixou de reconhecê-lo, aliás, o próprio Presidente do Senado Federal, ao solicitar a audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre o tema, forte no **art. 408 do Regimento Interno do Senado Federal**, justamente por envolver exegese de texto constitucional.

3.2. Cabimento. O ‘sobrestamento’ da decisão impugnada, em virtude do disposto no art. 408, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal, **não aparenta retirar a utilidade e o interesse da impetração**. O ato apontado como coator aglutina três comandos: dois referentes às Questões de Ordem suscitadas, e um terceiro, no sentido da instalação de apenas uma CPI, nos moldes do RQS nº 303, de 2014. É sobre isso que recai a pretensão; vale dizer, sobre juízo de valor que, considerando a parcial coincidência de objeto das CPIs requeridas, se manifestou no sentido da instalação de apenas uma CPI, nos termos pretendidos no segundo deles.

MS 32889 MC / DF

A lesão, em juízo de estrita deliberação, aparenta produzir efeitos atuais porque a CPI almejada no RQS nº 302, de 2014, já poderia estar em processo de instalação efetiva, na medida em que a autoridade coatora havia indeferido a Questão de Ordem suscitada contra o processamento do RQS nº 302, de 2014, do que se infere o reconhecimento pelo ilustre Presidente do Senado Federal de que amparadas, as duas solicitações, pela Constituição Federal. Nessa medida, a teor da inicial, ter-se-ia por suspenso, ao menos no sentido de que indevidamente postergado, o próprio direito constitucional dos impetrantes.

O acesso à justiça e o mandado de segurança são garantias constitucionais (art. 5º, XXXV e LXIX, da CF/88). Eventuais restrições legais a essas garantias devem ser analisadas à luz das peculiaridades do caso. Por isso o art. 5º, II, da Lei nº 12.016/09, ao prever o não cabimento de mandado de segurança quando existente recurso administrativo com efeito suspensivo, independentemente de caução, parece não constituir óbice à presente ação mandamental. Em regra a proibição incide sobre o uso simultâneo das duas vias. No caso, houve 'recurso' de ofício, e não interposição de recurso pelos impetrantes do presente *writ*. Ausente, portanto, a coincidência vedada. Lembro, exemplificativamente, e em reforço, que no MS 24.167/RJ, Pleno, Ministro Joaquim Barbosa, DJ de 02.02.2007, esta Suprema Corte conheceu da impetração, e concedeu a ordem, ante a demora na análise de recurso administrativo interposto pelo interessado.

Aduzo que eventual reversão total do quanto decidido pela autoridade apontada como coatora, como resultado do julgamento do 'recurso' de ofício pelo Plenário do Senado Federal, não sinalizaria a prematuridade da impetração, mas sim a perda de seu objeto por fato superveniente, dado que, conforme visto, a pretensão parte da premissa de que a CPI derivada do RQS nº 302, de 2014, já poderia estar em fase de implantação, o que configura, **ao menos em tese**, dano atual imputável à decisão impugnada, **naquilo em que determinou o encaminhamento proposto**.

MS 32889 MC / DF

Entendo presentes, por essas razões, as condições de **cognoscibilidade** da presente ação mandamental.

4. Fato determinado. A criação de CPI condiciona-se, a teor do **art. 58, § 3º, da Constituição da República**, a requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa, a prazo certo e à **apuração de fato determinado**. A apuração de fato determinado, a seu turno, apresenta, por si só, **matiz constitucional**, já o reconheceu o Plenário desta Suprema Corte (MS 22.494/DF, Pleno, Ministro Mauricio Corrêa, DJ de 07.02.1997).

Nesse contexto, cabe ao Supremo Tribunal Federal preservar a higidez e a estabilidade do instituto, sob a ótica constitucional.

Desde logo registro minha compreensão de que nem mesmo a exegese estritamente gramatical do art. 58, § 3º, da Carta Política corrobora a tese da limitação da investigação a um único fato determinado.

O emprego da preposição 'de' – 'para a apuração **de** fato determinado' -, traduz indefinição quanto ao número, contemplando, a expressão, tanto o fato singular quanto a pluralidade de fatos. Sem maior relevância, portanto, a meu juízo, para definir o seu alcance, o uso do singular – fato determinado -, e não do plural – fatos determinados, diversamente do que acaso se poderia inferir de dicção constitucional no sentido da 'apuração **do** fato determinado' ou de 'apuração de um fato determinado'. Assim, limitado o preceito a positivar a exigência de que seja determinado o fato, ou determinados os fatos, não extraio do texto constitucional restrição do objeto da Comissão de Inquérito a um fato singular.

Não foi outra, enfatizo, a exegese empreendida pelo legislador de 1952, ao editar a Lei nº 1.579 - ainda hoje lei de regência da atuação das CPIs -, ao reconhecer a possibilidade de serem "diversos os fatos objeto de inquérito" (art. 5º, § 1º), a despeito do emprego da expressão no singular no texto da Constituição de 1946. Igualmente, o art. 150, § 2º do Regimento Interno do Senado Federal.

MS 32889 MC / DF

Doutrina expressiva, capitaneada por José Celso de Mello Filho, eminente Ministro decano desta Corte, orienta que “**fatos determinados, concretos e individuados, ainda que múltiplos**, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do país, (...) são passíveis de investigação parlamentar” (Investigação Parlamentar Estadual: as Comissões Parlamentares de Inquérito. Revista *Justitia*, São Paulo, abril/junho, 1983, destaquei). Nesse mesmo sentido, exemplificativamente, Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1946. Tomo II. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960), José Cláudio Franco de Alencar (Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2005) e Moacyr Lobo da Costa (Natureza e Atribuições das Comissões Parlamentares de Inquérito. Revista de Direito Público, vol. 9/116).

A atenta leitura do preceito constitucional (art. 58, § 3º, da Lei Maior) – a reverenciar, em sua concepção, a teleologia do instituto, e sem ignorar, em sua prudência, os consensos, tradições e pressupostos resultantes da secular prática das CPIs -, autoriza, a meu juízo, a convicção de que a exigência de “fato determinado” implica vedação a que se instale CPI para investigar fato genérico, difuso, abstrato ou de contornos indefinidos. Fato determinado, unitário ou múltiplo, é aquele devidamente descrito no requerimento que dá origem à CPI com objetividade suficiente para permitir o adequado desenvolvimento da missão confiada à Comissão de Inquérito.

Prestigiando tal perspectiva instrumental do conceito, que supera a aparente dicotomia entre fato singular e fatos múltiplos para se concentrar na sua **contraposição a fato descrito de modo inespecífico, genérico, indeterminado**, a jurisprudência desta Casa aponta no sentido de que mesmo na hipótese de fatos múltiplos, e desde que determinado cada um deles, resta atendida a exigência constitucional, inexistente óbice à CPI (MS 25.281-MC, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, decisão monocrática, DJ 15.3.2005; MS 26.441-MC, rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, DJ 09.4.2007; MS

MS 32889 MC / DF

25.885-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJ 24.3.2006; SS 3.591-AgR, Ministro Gilmar Mendes, Presidente, decisão monocrática, DJe 20.8.2008; MS 27.496-MC, Relator Ministro Cezar Peluso, decisão monocrática, DJe 25.8.2008; e HC 71.039/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 06.12.1996).

Na espécie, **em juízo de estrita deliberação**, vale dizer, sem prejuízo da apreciação definitiva do tema pelo Plenário desta E. Suprema Corte, tenho por determinados - porque delimitados em seus contornos -, os fatos declinados no Requerimento nº 302, de 2014, consoante evidenciam as razões expostas na sua justificativa.

5. Direito das minorias. Desde as suas primeiras manifestações, o constitucionalismo moderno sempre reconheceu o **poder de investigação** como um **poder implícito do Parlamento**, concepção não estranha à tradição jurídica de nosso país (HC 71.039/RJ, Relator Ministro Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 06.12.1996). Não obstante, muitas das Constituições promulgadas no século XIX passaram a contemplar mecanismos de fiscalização e investigação parlamentar de forma expressa.

Em que pese à existência, no direito constitucional comparado, de modelos institucionais nos quais exigida deliberação da maioria para a criação de comissões parlamentares de inquérito – caso da França, da Itália e da Espanha –, o princípio da proteção das minorias legislativas, desenvolvido no direito germânico e consagrado pela primeira vez na Constituição de Weimar de 1919, igualmente adotado em Portugal, foi acolhido no direito brasileiro, assegurando a instauração das comissões parlamentares de inquérito como direito potestativo das minorias, quando preenchidos os requisitos exigidos, independentemente da vontade majoritária do Poder Legislativo.

Há situações em que a aplicação pura e simples, no processo de decisão política, da regra da maioria resulta em **injustiça** na medida em que nega **direitos titularizados por**

MS 32889 MC / DF

indivíduos ou minorias. Sem deixar de reconhecer a tensão, inerente à democracia constitucional, entre a regra da maioria e os direitos das minorias, mostra-se **incompatível com o estatuto conferido pela Constituição aos grupos políticos minoritários, ao consagrar o pluralismo político como fundamento do Estado democrático de direito (art. 1º, V, da Constituição da República), a conduta que tem como resultado efetivo a negação de direitos por eles titularizados.**

Preenchidos os requisitos para a instauração de CPI, **o seu conteúdo, no que diz com o fato determinado apontado pela minoria parlamentar, não está à disposição da maioria, tampouco das Mesas das Casas Legislativas e de seus Presidentes.** Na prática, tal procedimento equivale a submeter à deliberação majoritária a própria instauração da comissão nos termos requeridos pelo grupo signatário, o que não encontra respaldo na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal (MS 24.849/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.9.2006).

Ora, na espécie, a instauração de uma única CPI, no formato do Requerimento nº 303, de 2014, em juízo de estrita deliberação, parece-me de fato frustrar o direito da minoria subscritora do Requerimento nº 302 de ver instaurada investigação nos moldes por ela pretendidos, apesar de satisfeitos os dois outros requisitos para a criação da comissão.

E se o mandado de segurança encontra acolhida processual, tal decorre do fato de que o direito constitucional alegado opera acima da esfera regimental; acima e soberanamente. **Violação do direito constitucional da minoria não depende do exame de normas regimentais.** É o que afirma a jurisprudência desta Suprema Corte, em vários precedentes em que reconhecida violação das prerrogativas de investigação diante de situação em que a formal observância do Regimento Interno do Parlamento implicou ofensa à Constituição da República. Cito, nesse sentido, o MS 24.849/DF, Pleno, Ministro Celso de Mello, DJ de 29.9.2006, quando a Corte reconheceu que a inércia do Presidente do Senado Federal na indicação de

MS 32889 MC / DF

membros a determinada CPI afrontava o direito da minoria, não obstante enraizado o impasse na aplicação do Regimento Interno.

É disso que se trata. Independentemente das minúcias regimentais, a questão versa sobre prerrogativa das minorias. Há que analisar a matéria à luz da Constituição Federal, e não do Regimento Interno. Não é este que disciplina o direito cujo reconhecimento judicial se pleiteia. Indiferente que exista ‘recurso’ de ofício ou que **conste formalmente** do ato apontado como coator o **deferimento ou indeferimento** do pleito da minoria, consubstanciado no Requerimento nº 302, de 2014; à **figura externa do ato, prevalece a análise das consequências materiais que ele produz**, sob o parâmetro da normatividade decorrente do art. 58, § 3º, da CF/88.

A jurisprudência desta Corte sinaliza, a meu juízo, e assim concludo em caráter precário, próprio aos juízos perfunctórios, que, ao entregar à decisão majoritária a definição do objeto de CPI requerida por grupo minoritário, o procedimento adotado pelo eminente Presidente do Senado Federal, ainda que amparado em preceitos regimentais, desfigura o instituto constitucional assegurado às minorias políticas.

6. Não impressiona o argumento de que a instalação de uma CPI com âmbito alargado, abarcando outra proposta de alcance menor, e naquela incluída, não potencializaria violação de direitos constitucionais. Essa assertiva aparenta conter um juízo de valor sobre a prerrogativa das minorias. Volto a mencionar o precedente MS 24.849/DF, relatado pelo eminente Ministro Celso de Mello: atendidas as exigências do dispositivo constitucional, “cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar”.

Tais juízos, se permitidos, dariam margem a questionamentos, inclusive de ordem objetiva: basta notar que uma CPI composta por treze titulares e treze suplentes, pelo prazo de cento e oitenta dias, e que se debruça sobre sete fatos,

MS 32889 MC / DF

parece não ter a mesma capacidade investigatória de outra CPI composta por treze titulares e sete suplentes, pelo mesmo prazo de cento e oitenta dias, mas dedicada a apenas a quatro deles.

As informações prestadas pela autoridade apontada como coatora expõem que as CPIs, quando em constituição e posterior atividade, estão sujeitas a uma dinâmica própria que pode reproduzir os mesmos conflitos inerentes à divisão das forças políticas do Plenário. Consoante asseverado, “(...) mesmo que a Minoria cumpra os requisitos de assinatura para a constituição de uma CPI, **as decisões relativas à constituição, ao funcionamento e a todo o processo definido nas normas internas é feito por meio de votação, cujo resultado será apurado pelo maior número de votos em determinada direção.** Pode, então, haver decisões no curso da instalação da CPI em que os votos da Maioria levem a uma conclusão que não seja exatamente coincidente com os anseios da Minoria, sem que se possa falar em manobras” (fl. 7 do Ofício nº 161/2014-Presid/Advosf; grifos no original).

Cumprido, por isso, aclarar o ponto. As informações se referem a outro dispositivo constitucional, qual seja o art. 58, § 1º, segundo o qual “na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”. Além disso, as informações dão destaque a importante aspecto, relacionado ao chamado ‘princípio da colegialidade’, cuja primazia, no âmbito das CPIs, é reiterada em decisões desta Corte (exemplificativamente, MS 24.702 MC/DF, Min. Marco Aurélio, decisão monocrática, DJ de 17.11.2003, e MS 24.817/DF, Pleno, Min. Celso de Mello, DJe de 06.11.2009). A minoria, ao ver instalada a CPI que propôs, não adquire direitos exclusivos à condução dos trabalhos e à obtenção de certo resultado, pois a capacidade investigatória é antes um atributo do Poder Legislativo como um todo, nele incluídas as diversas correntes políticas e interesses.

Mesmo por isso, e irmanada a essa conclusão, está a de que **o destino dos trabalhos deve ser consequência dos rumos**

MS 32889 MC / DF

escolhidos pelos membros da CPI, em resoluções pautadas por processos legítimos de decisão. Não se pode prever, ao certo, quais deliberações serão tomadas; mas é possível antecipar que, uma vez alterada a quantidade de fatos determinados objeto das investigações, o universo de deliberações e a dinâmica interna dessas já não serão os mesmos constantes da proposta original.

O Requerimento de CPI adequado à Constituição Federal é bastante em si. Não é suficiente à garantia constitucional da minoria que se deflagre alguma investigação. É preciso respeitar a iniciativa da minoria, expressa em seu Requerimento. Esse aparenta ser o conteúdo material do direito assegurado.

Em discussão, portanto, a possibilidade de fazer incidir juízo de valor a respeito de requerimento perfectibilizado. Não se discutem intenções, mas resultados, e estes indicam que uma CPI, no modelo de iniciativa da minoria parlamentar, está a ser obstaculizada pela ampliação de seu objeto, submetida à deliberação da maioria.

Destaco, por oportuno, que o Tribunal Constitucional Alemão, no exame da constitucionalidade da decisão do Parlamento do Estado (Länder) de Schleswig-Holstein, de 05.5.1977, diante do alargamento, no interesse e a pedido da maioria, do objeto da investigação requerida pela minoria, assegurou a esta minoria o direito à comissão de inquérito, sem sofrer modificação ou extensão de seu objeto contra a sua vontade. Basicamente, registra o julgado, a maioria não deve se engajar contra a vontade requerente, com imposição de investigação de questões adicionais (1 BvK 1/77, de 1978).

Exemplifique-se o quanto exposto por meio da menção à eficiência administrativa, que seria resguardada, segundo as informações, pela instalação única da CPI relativa ao RQS nº 303, de 2014. Ainda quando o dever de eficiência, vertente do princípio constitucional estabelecido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, incide sobre a administração dos assuntos legislativos, continua vigente a advertência tecida por Maria

MS 32889 MC / DF

Sylvia Zanella di Pietro, no sentido de que “eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração” (Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 25ª edição, 2012). A eficiência não deve se chocar com outros princípios, direitos e garantias, mas fomentá-los; por isso, **em visão prospectiva**, não se desconsidera a utilidade do exame dos trabalhos já realizados pelas Comissões, sob o prisma da eficiência. Contudo, a obrigatoriedade de instalação das CPIs, no presente, não pode ser condicionada ao mesmo tipo de juízo.

O papel relevante da eficiência nesta controvérsia se dá, portanto, pela reafirmação (nos termos da jurisprudência da Corte) do **caráter problemático inerente à adoção de juízos de valor que pretendam disciplinar eventual implantação integral, parcial ou conjunta de CPIs**. Disso decorrem, imediatamente, dois pontos de atrito constitucional: primeiro, qualquer CPI diversa daquela expressamente requisitada deixa, automaticamente, de representar os anseios da minoria requerente da forma como eles foram expostos; segundo, a iniciativa permite réplicas, dando margem a opiniões distintas (e em tese igualmente válidas) a respeito da ‘melhor’ eficiência, dado que tais juízos de valor, em matéria sensivelmente afetada por considerações de ordem política e sociológica, não tendem a ser unânimes.

7. Conclusão. Reconheço, à luz da jurisprudência desta Suprema Corte, a plausibilidade da tese defendida na inicial – o fundamento relevante ou *fumus boni juris* – bem como a presença do *periculum in mora*, diante do risco, frente ao ato impugnado, da ineficácia da medida, caso finalmente deferida, no especial matiz da Lei 12.016/2009 (art. 7º, III), para deferimento em parte da liminar.

O tempo necessário à tramitação do feito, a despeito da celeridade que a lei imprime ao rito das ações mandamentais, presentes os trâmites e deliberações da maioria que derivam do ato impugnado, poderá implicar a implantação de CPI com objeto alargado - modelo proposto no RQS 303, de 2014, em que contidos os fatos determinados invocados no RQS nº 302, de

MS 32889 MC / DF

2014, de que signatários os impetrantes, com prejuízo ao formato neste previsto, **em aparente violação do instituto, instrumento democrático de fiscalização, pelas minorias parlamentares, da atuação da maioria.**

Em suma, a controvérsia recai basicamente sobre o requisito constitucional ‘objeto determinado’ a que condicionada a implantação da CPI. Sobre o atendimento dos dois outros, número de Senadores signatários e prazo certo, dúvida não há.

Não obstante, o que se examina neste juízo de estrita deliberação, forte no entendimento de que o “fato determinado” constitucional contempla tanto fato único, singular, como múltiplos fatos - no que, de resto, os RQS nº 302 e nº 303, de 2014, convergem, com a expressa aquiescência do Presidente do Senado Federal -, é se o encaminhamento preconizado ao RQS nº 302, de 2014, no tocante à instalação de uma única CPI, com o objeto alargado do RQS nº 303, de 2014, e com a submissão, via recurso de ofício, da matéria ao Plenário do Senado – à deliberação da maioria parlamentar, portanto -, guarda consonância com a norma do art. 58, § 3º, da Carta Política.

8. Dispositivo. Forte nas razões expostas, acolho em parte o pedido liminar para suspender, até o julgamento definitivo da presente impetração, o ato do eminente Presidente do Senado Federal no que implica submissão, pelo encaminhamento dado, do requerimento de CPI subscrito pelos ora impetrantes - no formato proposto e observado seu objeto -, à deliberação da maioria parlamentar, de modo a que a instalação da CPI - em momento algum negada, friso, pela autoridade coatora -, se implemente sobre o objeto restrito contemplado no RQS nº 302, de 2014, sob pena de esvaziamento deste relevantíssimo instituto constitucional, e uma vez presentes os requisitos do art. 58, § 3º, da Carta Política. Eventual decisão final desta Suprema Corte em sentido contrário, é dizer, sobre a conformidade à Constituição da República do ato da ilustre autoridade coatora que neste juízo perfunctório reputo

MS 32889 MC / DF

inexistente, em nada obstaculizará o exame dos fatos determinados acrescidos no RQS nº 303, de 2014, em CPI distinta, ou mesmo via reinclusão, se o caso, no objeto da CPI a ser ora implementada no modelo pretendido no RQS nº 302, de 2014.

Nessa linha, pelos fundamentos esposados - e com o caráter precário próprio aos juízos perfunctórios, enfatizo mais uma vez -, **defiro em parte a liminar**, sem prejuízo, por óbvio, da definição, no momento oportuno, pelo Plenário desta Suprema Corte, da cognoscibilidade da presente ação mandamental e de seu mérito, e até que tal ocorra, para **suspender** o ato impugnado, no que implica submeter à deliberação da maioria do Senado o requerimento da CPI da minoria, a despeito do aparente cumprimento dos requisitos constitucionais, e para **determinar** que a CPI seja implementada não com o objeto alargado do RQS nº 303, de 2014, e sim com o objeto restrito proposto no RQS nº 302, de 2014, de que signatários os impetrantes.“

Nesse sentir, de todo aplicáveis ao presente mandado de segurança (MS 32.899/DF) as considerações empreendidas no MS 32.885/DF, **indefiro** a liminar, uma vez ausentes, nesta ação mandamental, os requisitos do art. 7º, III, da Lei nº 12.016/09.

Notifique-se a autoridade apontada como coatora para que preste informações, em dez dias (arts. 7º, I, da Lei 12.016/09 e 203 do RISTF). Cientifique-se a AGU (art. 7º, II, da Lei 12.016/09). Após, vista ao Ministério Público Federal (arts. 12, *caput*, da Lei 12.016/09 e 205 do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 23 de abril de 2.014. (22h)

Ministra Rosa Weber

Relatora