

**MEDIDA CAUTELAR EM MANDADO DE SEGURANÇA 37.870 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
**IMPTE.(S)** : JORGINHO DOS SANTOS MELLO E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : HENRIQUE DE FREITAS JUNQUEIRA E OUTRO(A/S)  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DO SENADO FEDERAL - CPI DA PANDEMIA  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Trata-se de mandado de segurança com pedido de liminar impetrado pelos Senadores da República Jorginho dos Santos Mello, Luis Eduardo Grangeiro Girão e Marcos Rogério da Silva Brito, contra ato do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI da Pandemia, Senador Omar Aziz.

Os impetrantes noticiam que, após ser escolhido Presidente da CPI da Pandemia, a autoridade impetrada indicou o Senador Renan Calheiros como relator dos trabalhos. Informam, ademais, que o Senador Jorginho Mello suscitou questão de ordem - ao final indeferida - na qual sustentava que os parlamentares Renan Calheiros e Jader Barbalho estariam impedidos de integrar a referida CPI e o primeiro deles de relatá-la.

Apontam, nessa linha, que,

“[...] para preenchimento das vagas concernentes à respectiva Comissão Parlamentar de Inquérito, os partidos políticos deveriam, por óbvio, escolher Senadores sem qualquer vínculo de parentesco com Governadores e/ou Prefeitos, para garantir lisura e confiabilidade às investigações que serão implementadas. No entanto, por acordo político, consignou-se indicação de Senadores que, certamente, mesmo antes do início dos trabalhos, trarão inquietação pela relação direta com governadores, sobremaneira com filho de senadores.” (pág. 7 da inicial).

Destacam, ainda, que

“[...] o impedimento de participação em Comissão Parlamentar de Inquérito, de qualquer Senador da República que tenha ou possa ter cônjuge ou parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, em procedimento de fiscalização/investigatório.” (pág. 12 da inicial).

Para tanto, indicam o art. 306 do Regimento Interno do Senador Federal, segundo o qual

“[...] 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 sua presença computada para efeito de *quorum*.”

Asseveram, mais, que

“o art. 153 também do Regimento Interno desta Casa Legislativa, inserido no Capítulo XIV, ao tratar da matéria atinente às Comissões Parlamentares de Inquérito e seus processamentos, preconiza que [...] as disposições do Código de Processo Penal - CPP serão aplicadas subsidiariamente”(pág. 13 da inicial).

Na sequência, aludem aos arts. 112 e 252 do CPP, sustentando que seria vedada

“[...] a participação de parlamentares que possuam parentes em linha reta ou colateral até terceiro grau em Comissões Parlamentares de Inquérito. Cumpre salientar que entre os membros da CPI encontram-se dois parlamentares que

possuem parentes em gestões estaduais. A função de relatoria na CPI ora tratada, foi designada ao nobre Senador Renan Calheiros, parlamentar importante que com certeza teria todos os requisitos necessários para dar suporte técnico e que exerce com maestria o contraditório. Contudo, o parlamentar possui parentesco de primeiro grau, por descendência, com pessoa a ser investigada na presente Comissão Parlamentar qual seja, Sr. José Renan Vasconcelos Calheiros Filho, Governador do Estado de Alagoas e filho do citado Senador” (pág. 15 da inicial).

Depois, sustentam que

“[...] o Estado de Alagoas não é apenas mera hipótese quanto à investigação em curso, mas uma certeza, vez que já há requerimento quanto aos recursos enviados a todos os Estados, o Distrito Federal e as Capitais. Ademais, sabe-se que as provas serão reunidas, também, em relação ao Estado de Alagoas, para o respectivo exame e Juízo de valor quanto à correção ou não da aplicação dos recursos.” (pág. 15 da inicial).

Concluem asseverando que estariam presentes os requisitos ensejadores para a concessão da medida liminar, requerendo seja ela deferida

[...] para suspender os efeitos do ato administrativo impugnado [...], determinando-se que a Autoridade Coatora proceda com a retirada de qualquer membro que tenha parentesco consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, inclusive, for parte ou diretamente interessado no procedimento de investigação concernente à pandemia decorrente da COVID-19. No caso em tela, os Senadores Renan Calheiros e Jader Barbalho” (págs. 27-28 da inicial).

Subsidiariamente, pedem seja

“[...] determinada a cassação do ato coator, para declarar o impedimento do Senador Renan Calheiros, para atuar como Relator dos trabalhos na mencionada Comissão, considerando-o apenas para atuar como membro da CPI” (pág. 28 da inicial).

No mérito, pugnam pela concessão da segurança

“[...] para confirmar a liminar, se deferida, e declarar a nulidade do ato administrativo que negou questão de ordem feita no plenário do Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Pandemia” (pág. 18 da inicial).

É o relatório suficiente. Decido o pedido cautelar.

Inicialmente, ressalto que o deferimento de liminar em mandado de segurança somente se justifica em face das situações que se ajustam aos pressupostos constantes do art. 7º, III, da Lei 12.016/2009, ou seja, ante (i) a existência de fundamento relevante e (ii) a possibilidade de ineficácia da ordem de segurança posteriormente concedida.

Sem a ocorrência simultânea desses dois requisitos, os quais são necessários, essenciais e cumulativos, não se legitima a concessão da medida liminar.

Na espécie, não vislumbro a existência de fundamento relevante, ao menos neste juízo preliminar, suficiente para determinar a suspensão cautelar do ato combatido.

Com efeito, os impetrantes aduzem que o indeferimento da questão de ordem fere o direito líquido e certo “quanto a aplicação das leis e respeito aos princípios constitucionais do direito à moral e aos bons costumes prescritos no art. 37 da Constituição Federal, visando a manutenção ilibada dos atos da Administração Pública” (pág. 26 da

inicial).

Pois bem. Vejamos, então, o teor do requerimento:

“O SR. JORGINHO MELLO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - SC. Para questão de ordem.) – Peço a palavra e a permissão de V. Exa. Quero fazer uma questão de ordem.

Eu também sou membro da CPI da Chapecoense. Se preciso, já vou pedir que, mesmo ela estando paralisada, eu possa não fazer mais parte, pertencer a essa CPI.

Quero fazer uma questão de ordem, Sr. Presidente. Gostaria da atenção dos Srs. Senadores.

**Impedimento de Parlamentares para compor a CPI com vínculo sanguíneo com potencial investigado, bem como impedimento de vir a ser indicado relator na comissão parlamentar de inquérito.**

Sr. Presidente, com fundamento nos arts. 153 e 306 do Regimento Interno do Senado Federal, bem como art. 252, inciso IV do Código de Processo Penal, apresento a seguinte questão de ordem.

O art. 153 do Regimento Interno desta Casa, inserido no Capítulo XIV, ao tratar da matéria atinente às Comissões Parlamentares de Inquérito e seus processamentos, preconiza que:

Capítulo XIV.

Das Comissões Parlamentares de Inquérito (Const., art. 58, §3º)

(...)

Art. 153. Nos atos processuais, aplicar-se-ão, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Penal. Deste modo, e tendo em vista as previsões elencadas no Código de Processo Penal, que é a norma a ser aplicada de forma subsidiária, consoante expressa determinação do Regimento Interno, verifica-se o art. 252 do referido diploma processual:

Art. 252. O juiz não poderá exercer jurisdição no processo em que:

[...]

IV - ele próprio ou seu cônjuge ou parente, consanguíneo ou afim em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, for parte ou diretamente interessado no feito.

Importante ressaltar que o Código de Processo Penal também estabelece que a não declaração de impedimento por parte do julgador não impede que as partes possam suscitar este problema jurídico. Assim define o art. 112 do CPP *in verbis*:

‘Art. 112. O juiz, o órgão do Ministério Público, os serventuários ou funcionários de justiça e os peritos ou intérpretes abster-se-ão de servir no processo, quando houver incompatibilidade ou impedimento legal, que declararão nos autos. Se não se der a abstenção, a incompatibilidade ou impedimento poderá ser arguido pelas partes, seguindo-se o processo estabelecido para a exceção de suspeição.’

O artigo 306 do Regimento Interno do Senado Federal relaciona ainda que:

‘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 sua presença computada para efeito de *quórum*.’

Perceba, Excelência, que a norma regimental não estabelece discricionariedade na autodeclaração de impedimento. O regimento é claro ao estabelecer que o Senador deverá declarar o impedimento antes da votação.

Ora, se não lhes é permitido votar em matérias em que possam ter interesse pessoal, por óbvio e por economia processual, também não deverá ser permitida a participação de Parlamentares que possam ter que se abster de votar ou relatar por estarem diante de um claro impedimento. Ainda destacamos que, segundo a mídia nacional, um dos Parlamentares que julgamos impedidos seria o relator da CPI. Importante ressaltar que no relatório apresentado pelo relator consta expressamente o voto, sendo ele o fio condutor para o

desfecho do processo investigatório.

Cumpra destacar ainda que as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem funções a mais que as comissões permanentes, destacando-se o poder de investigar. Exercendo analogia, se não é permitido votar em matérias em que os Parlamentares possam ter interesse pessoal, devendo, obrigatoriamente, se declarar impedido, parece-nos óbvio que o Parlamentar também deverá ser declarado impedido quando puder ter conflito de interesse no processo investigatório.

**A aplicação subsidiária do Código de Processo Penal decorre da circunstância de que as Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, o que exige uma atuação imparcial dos membros que participarão da mesma. Consoante art. 58, §3º, da Constituição Federal:**

‘Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, [...] por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.’

Sobre o impedimento no processo penal, Eugênio Pacelli *in* Curso de Processo Penal, 23. ed., São Paulo, Atlas, 2019:

‘[...] Tanto as causas que determinam a suspeição quanto aquelas que estabelecem casos de impedimento do juiz dizem respeito a fatos e circunstâncias, subjetivos ou objetivos, que, de alguma maneira, podem afetar a imparcialidade do julgador na apreciação do caso

concreto.’

Cabe ainda ressaltar que o art. 6º da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito, também preleciona que o Código de Processo Penal deve ser aplicado nos atos das CPIs: ‘Art. 6º. O processo e a instrução dos inquéritos obedecerão ao que prescreve esta Lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal’.

Tendo em vista as previsões legislativas acima elencadas, **mostra-se evidente a vedação, por força do ordenamento jurídico pátrio, da participação de Parlamentares que possuam parentes em linha reta ou colateral até terceiro grau.** Cumpre salientar que entre os membros desta CPI contam-se dois Parlamentares que possuem parentes em gestões estaduais. Há que se destacar ainda que se veiculou em mídia nacional que estariam definidos o Presidente, o Vice-Presidente e também o Relator. A função de relatoria ora tratada seria designada ao nobre Senador Renan Calheiros, Parlamentar importante que, com certeza, teria todos os requisitos necessários para dar suporte técnico e que exerce com maestria o contraditório.

Contudo, o Parlamentar possui parentesco de primeiro grau, por descendência, com pessoa a ser investigada na presente Comissão Parlamentar, qual seja o Sr. José Renan Vasconcelos Calheiros Filho, Governador do Estado de Alagoas e filho do citado Senador.

Assim, deve ser interpretada a participação não só como membro da CPI, mas também como Relator da CPI, posição na qual terá a incumbência de consignar as conclusões da Comissão, com risco de parcialidade por conta do vínculo sanguíneo.

Deste modo, mostra-se imperiosa a declaração, pelo próprio Parlamentar, de seu impedimento, nos termos do Código de Processo Penal, por haver absoluta presunção de impossibilidade de exercer as funções investigativas exigidas com a imparcialidade necessária.

Frise-se: trata-se, no caso em tela, de norma de ordem



pública.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de aduzir no sentido da possibilidade do raciocínio ora esposado, qual seja, de reconhecer vícios de impedimento ou suspeição de membros de Comissões Parlamentares de Inquérito, ao conceder liminar em decisão referente à Presidência da Comissão Parlamentar de Inquérito, a ser instalada na Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul. No caso, tratava-se de vício de suspeição do Presidente da CPI, foi na decisão monocrática em julgamento de 11/06/2007, proferida pela Ministra Ellen Gracie no SS 3.031.

Importante ressaltar que há claro **afrontamento a princípios constitucionais, destaca-se o princípio da impessoalidade e moralidade (art. 37 da Constituição Federal), proibidade administrativa, devido processo legal.**

Necessita-se destacar que, no dia 23 de abril de 2021, o Excelentíssimo colega Senador Renan Calheiros assim se manifestou em uma famosa rede social: '[...] Desde já me declaro parcial para tratar qualquer tema na CPI que envolva Alagoas. Não relatarei ou votarei. Não há sequer indícios quanto ao Estado, mas minha suspeição antecipada é decisão de foro íntimo'.

Trazemos um importante fator a ser debatido pelos presentes pares componentes desta CPI.

Vejam, caros colegas: digamos que seja confirmado como Relator o Senador Renan e que ele se exima de votar ou relatar investigações sobre o Estado de Alagoas. Para compor o número de votantes, chamaríamos o seu suplente, no caso, o Senador Jader Barbalho, que também poderia ter um parente consanguíneo sendo investigado.

Ainda poderemos ter outro grave problema, o provável relator da CPI não poderia apresentar o relatório final, que apresenta todos os investigados e suas possíveis improbidades ao Ministério Público, eis que um desses investigados poderá ter relação de consanguinidade com o referido Relator.

Colegas, em analogia a uma famosa frase dita pelo

Imperador Júlio César: não basta que a gestão da coisa pública seja honesta, ela precisa parecer e transparecer ser honesta. O que quero destacar é que uma importante investigação, que poderá ter impactos importantes para nossa República, não pode ser continuada se existir um quê de desconfiança.

Por todo exposto, portanto, apresento a presente questão de ordem ao crivo de V. Exa. E solicito os devidos esclarecimentos sobre os dispositivos violados e ora indicados para arguir o impedimento dos Parlamentares Renan Calheiros e Senador Jader Barbalho para integrar a Comissão Parlamentar de Inquérito e, mais, para relatar a CPI da Pandemia, nos termos do Código de Processo Penal, sendo este o diploma normativo que, conforme estabelecido pelo art. 153 desta Casa, deve ser aplicado subsidiariamente aos atos processuais nos [sic] âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Sr. Presidente Otto Alencar, este é o meu pedido de questão de ordem e gostaria de submetê-lo a V. Exa. de forma muito respeitosa para que a gente possa fazer com que esta Comissão tenha condições de, desapaixonadamente, exercer a sua função, todos nós agora, depois de instalada: a função de juiz para julgar sem ter nenhum tipo de impedimento” (págs. 25-28 do documento eletrônico 7; grifei).

Transcrevo, por oportuno, o que dispõe o art. 58, § 3º, da Constituição Federal, a respeito das Comissões Parlamentares de Inquérito:

“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”.

## MS 37870 MC / DF

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o dispositivo supratranscrito, já anotou que

“[...] a instauração de 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 Lei Fundamental da República: (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 da apuração legislativa e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. Precedentes do Supremo Tribunal Federal: MS 24.831/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*” (MS 26.441/DF, Rel. Min. Celso de Mello).

Já o constitucionalista José Afonso da Silva, ao comentar o art. 58, § 3º, da CF, destaca que

“[...] a disposição parece abranger investigação legislativa (destinada a apurar matéria de interesse de função legislativa) e investigação política (com vistas a definir questões de governo – o que no Presidencialismo encontra ponderáveis limitações), mas, por certo, desde logo, **fica afastada qualquer forma de investigação pessoal. Igualmente não é objeto de investigação parlamentar acontecimento de interesse privado ou não relevante para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do país**” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 432; grifei).

Observo, por oportuno, que o Presidente da CPI da Pandemia indeferiu o pedido formulado na mencionada questão de ordem por entender que a participação em comissão parlamentar de inquérito é inerente ao exercício do mandato de Senador da República. Eis, no ponto, os fundamentos da decisão:

“O SR. PRESIDENTE (Omar Aziz. PSD - AM) – Eu vou indeferir o seu pedido.

O SR. JORGINHO MELLO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - SC) – E quero pedir que V. Exa. decida.

O SR. PRESIDENTE (Omar Aziz. PSD - AM) – Eu **indefiro a sua questão de ordem por entender o seguinte: não existe Senador pela metade. Todos nós somos Senadores por completo.** E o Senador Renan tem colocado uma coisa é verdadeira: o Estado de Alagoas [...] Se o Senador Renan não pode fazer parte de uma CPI, ele não é Senador. Só quem não pode fazer parte de uma CPI [...] Senadores.

A segunda questão, Senador Jorginho, eu acho que essa discussão já está muito madura em relação à própria sociedade. Nós estamos aqui malhando em ferro frio. Veja bem, Senador Jorginho, o **Senador Renan deve ter votado a PEC da guerra. Votou? Deve ter votado. Votou ajuda para os Estados e Municípios? Votou. Se ele é suspeito, ele não deveria ter votado ajuda para Estados e Municípios, porque ele está beneficiando o Estado de Alagoas também...**

O SR. RENAN CALHEIROS (Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil/MDB - AL. Fora do microfone.) – Que é o meu papel.

O SR. PRESIDENTE (Omar Aziz. PSD - AM) – É o papel do Senador. Então, essa questão...Ontem mesmo, tivemos esse constrangimento novamente de um juiz de primeira instância... Felizmente o TRF colocou na linha essa questão. É uma coisa que o Senado está acostumado e, se a gente ficar discutindo aqui o questionamento de um companheiro, colega Senador, sobre essa questão, Senador Jorginho... Eu me sinto bastante constrangido em dizer pra V. Exa. que **eu não vou acatar sua questão de ordem e eu vou indicar o Senador Renan Calheiros como Relator da CPI da Covid.**

O SR. JORGINHO MELLO (Bloco Parlamentar Vanguarda/PL - SC) – Muito bem, Senador...” (págs. 28-29 do documento eletrônico 7; grifei)

## MS 37870 MC / DF

Com efeito, nesse juízo perfunctório, próprio deste momento processual, não vislumbro a plausibilidade do direito invocado.

Como já elucidado acima, o Texto Constitucional elencou três requisitos básicos para criação de uma CPI, a saber, (i) requerimento de um terço no mínimo dos membros da respectiva Casa onde ela poderá ser criada; (ii) objeto delimitado; e (iii) prazo de duração definido na sua criação.

Note-se que a Carta Política não esmiuçou como se deve dar a composição ou a escolha dos integrantes da comissão, nem mesmo para os relevantes encargos de Presidente, Vice-Presidente e Relator. Em outras palavras, reservou ao Legislativo a tarefa de regulamentá-la internamente, por meio do seu regimento.

Nesse aspecto, a Comissão Parlamentar de Inquérito e as escolhas do relator foram assim disciplinadas no Regimento Interno do Senado Federal:

### “CAPÍTULO X DOS RELATORES

Art. 126. A designação de relator, independente da matéria e de reunião da comissão, obedecerá à proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares nela existentes, será alternada entre os seus membros e far-se-á em dois dias úteis após o recebimento do projeto, salvo nos casos em que este Regimento fixe outro prazo.

§ 1º O relator do projeto será o das emendas a este oferecidas em plenário, salvo ausência ou recusa.

§ 2º Quando se tratar de emenda oferecida pelo relator, em plenário, o Presidente da comissão designará outro Senador para relatá-la, sendo essa circunstância consignada no parecer.

Art. 127. Não poderá funcionar como relator o autor da proposição.

Art. 128. Vencido o relator, o Presidente da comissão

designará um dos membros, em maioria, para suceder-lhe, exceto se o fato ocorrer apenas em relação a parte da proposição ou emenda, quando permanecerá o mesmo relator, consignando-se no parecer, pormenorizadamente, o objeto do dissenso na deliberação da comissão.

Art. 129. O Presidente poderá, excepcionalmente, funcionar como relator.

[...]

#### CAPÍTULO XIV

#### DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO (CONST., ART. 58, § 3º)

Art. 145. A criação de comissão parlamentar de inquérito será feita mediante requerimento de um terço dos membros do Senado Federal.

§ 1º O requerimento de criação da comissão parlamentar de inquérito determinará o fato a ser apurado, o número de membros, o prazo de duração da comissão e o limite das despesas a serem realizadas.

§ 2º Recebido o requerimento, o Presidente ordenará que seja numerado e publicado.

§ 3º O Senador só poderá integrar duas comissões parlamentares de inquérito, uma como titular, outra como suplente.

§ 4º A comissão terá suplentes, em número igual à metade do número dos titulares mais um, escolhidos no ato da designação destes, observadas as normas constantes do art. 78.

Art. 146. Não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes:

I - à Câmara dos Deputados;

II - às atribuições do Poder Judiciário;

III - aos Estados.

Art. 147. Na hipótese de ausência do relator a qualquer ato do inquérito, poderá o Presidente da comissão designar-lhe substituto para a ocasião, mantida a escolha na mesma representação partidária ou bloco parlamentar.

Art. 148. No exercício das suas atribuições, a comissão

parlamentar de inquérito terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, facultada a realização de diligências que julgar necessárias, podendo convocar Ministros de Estado, tomar o depoimento de qualquer autoridade, inquirir testemunhas, sob compromisso, ouvir indiciados, requisitar de órgão público informações ou documentos de qualquer natureza, bem como requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias que entender necessárias.

§ 1º No dia previamente designado, se não houver número para deliberar, a comissão parlamentar de inquérito poderá tomar depoimento das testemunhas ou autoridades convocadas, desde que estejam presentes o Presidente e o relator.

§ 2º Os indiciados e testemunhas serão intimados de acordo com as prescrições estabelecidas na legislação processual penal, aplicando-se, no que couber, a mesma legislação, na inquirição de testemunhas e autoridades.

Art. 149. O Presidente da comissão parlamentar de inquérito, por deliberação desta, poderá incumbir um dos seus membros ou funcionários da Secretaria do Senado da realização de qualquer sindicância ou diligência necessária aos seus trabalhos.

Art. 150. Ao término de seus trabalhos, a comissão parlamentar de inquérito enviará à Mesa, para conhecimento do Plenário, seu relatório e conclusões.

§ 1º A comissão poderá concluir seu relatório por projeto de resolução se o Senado for competente para deliberar a respeito.

§ 2º Sendo diversos os fatos objeto de inquérito, a comissão dirá, em separado, sobre cada um, podendo fazê-lo antes mesmo de finda a investigação dos demais.

Art. 151. A comissão parlamentar de inquérito encaminhará suas conclusões, se for o caso, ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Art. 152. O prazo da comissão parlamentar de inquérito

## MS 37870 MC / DF

poderá ser prorrogado, automaticamente, a requerimento de um terço dos membros do Senado, comunicado por escrito à Mesa, lido em plenário e publicado no *Diário do Senado Federal*, observado o disposto no art. 76, § 4º.

Art. 153. Nos atos processuais, aplicar-se-ão, subsidiariamente, as disposições do Código de Processo Penal.”

Por sua vez, ao tratar do processamento de votação de projetos e emendas, o RISF revela que “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 sua presença computada para efeito de *quorum*” (art. 306; grifei).

É importante deixar consignado, porém, que no regime republicano há uma partilha do poder, de forma horizontal, entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si (art. 2º da CF), denominada pelo jurista português Gomes Canotilho de “**núcleo essencial** (*Kernbereich*) dos limites de competências, constitucionalmente fixado” (CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 247, grifos do autor).

Com fundamento nesse princípio constitucional básico, a remansosa orientação jurisprudencial desta Suprema Corte é firme no sentido de que as matérias relativas à interpretação de normas regimentais do Congresso Nacional revestem-se de natureza *interna corporis*, que refogem à revisão judicial.

Nesse sentido, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal nos seguintes precedentes:

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. ALEGAÇÃO DE ILEGALIDADE ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA CÂMARA



DOS DEPUTADOS. INOCORRÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DE NORMAS DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. IMPOSSIBILIDADE. ASSUNTO *INTERNA CORPORIS*. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Não é possível o controle jurisdicional em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, sendo **vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto *interna corporis*, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes**, por intromissão política do Judiciário no Legislativo.

[...]” (MS 36.662-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes; grifei).

“AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. LIMINAR: (IN)DEFERIMENTO. PRELIMINAR: OBJETO DO PEDIDO. DECISÃO DO CONGRESSO NACIONAL. INTERPRETAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO. MATÉRIA *INTERNA CORPORIS*. HIPÓTESE DE NÃO-CONHECIMENTO. I- O tema da cognoscibilidade do pedido precede o da apreciação do agravo regimental contra despacho concessivo de liminar, e de seu cabimento à vista da jurisprudência do Supremo. II- **A natureza *interna corporis* da deliberação congressional - interpretação de normas do Regimento Interno do Congresso - desautoriza a via utilizada**. Cuida-se de tema imune à análise judiciária. Precedentes do STF. Inocorrência de afronta a direito subjetivo. Agravo regimental parcialmente conhecido e provido, levando ao não-conhecimento do mandado de segurança” (MS 21.754-AgR/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; grifei).

“Mandado de Segurança. Processo legislativo no Congresso Nacional. *Interna Corporis*. **Matéria relativa à interpretação, pelo Presidente do Congresso Nacional, de**

**normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*. Pedido de segurança não conhecido” (MS 20.471/DF, Rel. Min. Francisco Rezek; grifei).**

No mesmo sentido, há outros precedentes desta Corte: MS 21.443/DF, Rel. Min. Octavio Gallotti; MS 24.356/DF, Rel. Min. Carlos Velloso; RE 113.314/MG, Rel. Min. Aldir Passarinho; MS 25.144-AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes; e MS 25.594/DF, Rel. Min. Ayres Britto.

Ainda nessa linha de entendimento, transcrevo trecho de voto proferido pelo Ministro Edson Fachin, nos autos do MS 33.751/DF, de sua relatoria, no qual consignou o quanto segue:

**“[...] o controle jurisdicional a ser empreendido, ao meu sentir, legitima-se apenas quanto à eventual prática de abuso de poder ou ilegalidade, de modo que elementos relacionados à conveniência de determinadas medidas apuratórias, desde que razoavelmente fundamentadas, não se submetem à revisão judicial. Há, portanto, espaço para que o Parlamento se movimente com certa discricionariedade nos quadrantes das diversas possíveis linhas investigativas a serem traçadas.**

[...]

Sendo assim, os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito são limitados pela jurisdição constitucional quanto aos seguintes aspectos: a) análise da constituição da CPI de acordo com o estipulado pela Constituição, quanto à forma e ao alcance da apuração; b) controle formal das atividades por elas desenvolvidas, inclusive juízo acerca da legalidade da fundamentação das medidas que afetem a esfera jurídica individual” (grifei).

Na espécie, apesar de apontar genericamente para a violação do art. 37 da Constituição Federal, a argumentação dos impetrantes toma por base o Regimento Interno do Senado Federal, notadamente as disposições

constantes dos arts. 153 e 306, de maneira a buscarem, neste *mandamus*, segundo tudo indica, o questionamento judicial da interpretação que lhes foi dada por quem de direito.

Assim, ao menos em um primeiro olhar, entendo que, **para chegar-se à mesma conclusão a que aportaram os impetrantes, seria necessário examinar as normas internas do Senado Federal, bem assim os atos até aqui praticados pelo Presidente da CPI e demais parlamentares que a integram, especialmente quanto ao escopo e alcance da CPI em comento**, questões que, como regra, refogem ao crivo do Judiciário.

É que se está diante da **atos políticos ou de governo** os quais, segundo o administrativista Hely Lopes Meirelles,

“[...] são os que, praticados por agentes do Governo no uso de competência constitucional, se fundam na ampla liberdade de apreciação da oportunidade e conveniência de sua realização, sem se aterem a critérios jurídicos preestabelecidos. **São atos governamentais por excelência**, e não apenas de administração. **São atos de condução** de negócios públicos, e não simplesmente de execução de serviços públicos. **Daí seu maior discricionarismo e, conseqüentemente, as maiores restrições para o controle judicial**” (MEIRELLES, Hely Lopes et. al. *Direito Administrativo Brasileiro*. 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 840, grifei).

No fundo, a discussão que se trava neste mandado de segurança consiste em saber se o Presidente da CPI da Pandemia, ao escolher o relator, e o Senado, quando indicou os membros desse colegiado, aplicaram ou não corretamente as normas regimentais. Nesse sentido, transcrevo abaixo a ementa do seguinte julgado:

“AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. INSTALAÇÃO E COMPOSIÇÃO DE COMISSÃO ESPECIAL.

SUPOSTA NECESSIDADE DE PLENO FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES PERMANENTES. INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS REGIMENTAIS DA CASA LEGISLATIVA. ATO *INTERNA CORPORIS*, NÃO SUJEITO AO CONTROLE JUDICIAL. SEPARAÇÃO DE PODERES. ORDEM DENEGADA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

[...]

2. A inexistência de fundamento constitucional no ato emanado do Poder Legislativo, cujo alicerce decorre unicamente da exegese do Regimento Interno das Casas Legislativas, revela hipótese de ato *interna corporis* insindicável pelo Poder Judiciário.

3. *In casu*, a despeito de o impetrante invocar o art. 58, *caput*, da CRFB/1988, para amparar seu direito líquido e certo, o ato coator está baseado na interpretação dos arts. 33, §§ 1º e 2º, e 34, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que só deve encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário.

4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO” (MS 35.581-AgR/DF, Rel. Min. Luiz Fux, grifei).

Especificamente sobre a composição de comissões parlamentares de inquérito, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

“CONSTITUCIONAL. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. SUBSTITUIÇÃO DO PRESIDENTE DE C.P.I. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUANTO A COMPOSIÇÃO DAS C.P.I., APENAS PREVE QUE DEVE SER ASSEGURADA, TANTO QUANTO POSSIVEL, 'A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL DOS PARTIDOS POLITICOS QUE PARTICIPAM DA RESPECTIVA CÂMARA'. NÃO DISPÕE SOBRE A FORMA DE NOMEAÇÃO OU AFASTAMENTO DE SEUS MEMBROS, DIFERENTEMENTE DO QUE OCORRE COM OS COMPONENTES DA MESA DIRETORA QUE EXERCEM UM MANDATO POR PRAZO CERTO: DOIS

ANOS. OS MEMBROS DA C.P.I. REPRESENTAM OS PARTIDOS POLITICOS E, ASSIM, SE A ESTES NÃO MAIS INTERESSAR MANTER DETERMINADO REPRESENTANTE SEU NA COMISSAO, A QUESTÃO E 'INTERNA CORPORIS', E SE O REGIMENTO NÃO PREVE EXPRESSAMENTE COMO RESOLVER A QUESTÃO, CABE FAZE-LO O ÓRGÃO COMPETENTE PARA INTERPRETAR AS NORMAS REGIMENTAIS." (MS 20.415/DF, Rel. Min. Aldir Passarinho; grifei)

"MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA DELIBERAÇÕES DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVAS A COMPOSIÇÃO DE COMISSÕES E A DISTRIBUIÇÃO DE TEMPO PARA COMUNICAÇÕES EM PLENÁRIO, ATENDENDO A PARLAMENTARES FUNDADORES DE PARTIDO POLÍTICO AINDA NÃO RESGISTRADO. ATOS *INTERNA CORPORIS*, PROFERIDOS NOS LIMITES DA COMPETÊNCIA DA AUTORIDADE DADA COMO COATORA, COM EFICACIA INTERNA, LIGADOS A CONTINUIDADE E DISCIPLINA DOS TRABALHOS, SEM QUE SE ALEGUE PRETERIÇÃO DE FORMALIDADE, ATACANDO-SE, AO INVES, O MÉRITO DA INTERPRETAÇÃO DO REGIMENTO, MATÉRIA EM CUJO EXAME NÃO CABE AO JUDICIARIO INGRESSAR. MANDADO DE SEGURANÇA DE QUE NÃO SE CONHECE." (MS 20.509/DF, Rel. Min. Octávio Gallotti; grifei)

Diante desse cenário, mesmo em um exame ainda prefacial da matéria, **tudo indica cingir-se o ato impugnado nesta ação mandamental a um conflito de interpretação de normas regimentais do Congresso Nacional, o qual, por constituir matéria de cunho *interna corporis*, escapa à apreciação do Judiciário.**

Isso posto, **indefiro o pedido de concessão de liminar.**

Solicitem-se informações.

**MS 37870 MC / DF**

Intime-se a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 7º, II, da Lei 12.016/2009.

Na sequência, dê-se vista à Procuradoria-Geral da República (art. 12 da Lei 12.016/2009 e art. 52, IX, do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 29 de abril de 2021.

**Ministro Ricardo Lewandowski**

Relator