



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL
REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO**

A **MESA DO SENADO FEDERAL**, ente despersonalizado constitucional, vem à presença de Vossa Excelência, pela Advocacia do Senado Federal, que a representa *ex vi* do art. 230 do Regulamento Administrativo instituído pela Resolução nº 58, de 1972, com alterações consolidadas pela Resolução do Senado Federal n. 13, de 2018, apresentar, com fundamento no art. 4º da Lei nº 8.437/1992, o presente pedido de

SUPENSÃO DE LIMINAR

Contra a decisão liminar proferida pelo magistrado CHARLES RENAUD FRAZAO DE MORAIS, da 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, que, nos autos da Ação Popular nº 1022047-33.2021.4.01.3400, movida pela Deputada Federal CARLA ZAMBELLI, concedeu parcialmente a tutela de urgência e determinou “*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,** exclusivamente até a juntada das manifestações preliminares dos requeridos quanto ao pedido de tutela de urgência formulado pela autora, oportunidade em*



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

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.”

Embora afirme não haver elementos de informação suficientes para se deferir a drástica tutela provisória (“*ainda não vislumbro elementos argumentativos mais densos para avançar na análise do pedido de tutela de urgência*”), **a decisão, contraditoriamente, avança para satisfazer o pleito de urgência**, interferindo irremediavelmente no livre desenrolar dos trabalhos legislativos de um Poder da República. Isso porque, **como é público e notório, está agendado para daqui a poucas horas (amanhã, dia 27/04/2021, às 10h), a reunião de instalação da CPI, com a consequente eleição do Presidente e Vice-Presidente e posterior designação do relator.**

A liminar descuidou, por completo, das prerrogativas parlamentares, constitucionalmente outorgadas, flagrantemente violadas face à determinação que, provisória e cautelar, tem natureza de liminar para fins do art. 4º da lei nº 8.437/1992, a ensejar o cabimento do presente pedido, conforme os fundamentos de fato e de direito adiante expostos.

I – BREVE SÍNTESE FÁTICA E CABIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR.

Trata-se de ação popular, com pedido de liminar, ajuizada contra o Exmo. Senhor Senador Renan Calheiros, cuja finalidade é impedir a ascensão desse parlamentar à função de relator da CPI da Covid-19.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

Alega a autora, em apertado resumo, que a nomeação do requerido para atuar na relatoria da CPI incumbida de investigar as ações do governo federal e o uso de verbas federais na pandemia de Covid-19 ofende a moralidade administrativa, “*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.*”¹

Defende que a designação do Senador Renan Calheiros para a importante tarefa de relatar as investigações macula a lisura e a imparcialidade dos trabalhos da CPI, inclusive porque o parlamentar é genitor do atual governador do Estado de Alagoas.

Em 19 de abril de 2021, o Senador Otto Alencar convocou os membros da CPI para a instalação e início dos trabalhos, editando o seguinte ato de convocação:

¹ Petição inicial, p. 5.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

CONVOCAÇÃO

Nos termos do disposto no § 3º do artigo 88 do Regimento Interno do Senado Federal, CONVOCO os membros da Comissão Parlamentar de Inquérito, criada pelos Requerimentos nºs 1371 e 1372, de 2021 destinada a apurar, no prazo de 90 dias, as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da Pandemia da Covid-19 no Brasil (CPI da Pandemia) para reunir-se, no dia 27 de abril de 2021, às 10 horas, no Plenário nº 3 da Ala Senador Alexandre Costa, em sistema semipresencial, para sua instalação e eleição do Presidente e Vice-Presidente.

Senado Federal, em 19 de abril de 2020.

Atenciosamente,


OTTO ALENCAR
Senador

Desconsiderando o princípio da harmonia e independência entre os Poderes (art. 2º; CF/88), o magistrado da 2ª Vara Federal Cível do DF, sob o pretexto de risco iminente de esvaziamento da utilidade do processo, deferiu, na data de hoje (26 de abril de 2021), a tutela de urgência para “*determinar à Ré que o nome do Senhor Senador Renan Calheiros, não seja submetido à votação para compor a CPI em tela (...).*”

Pedindo compreensão desse E. Tribunal Regional Federal, sobretudo do seu Presidente, entende-se que houve **manifesta ilegalidade da medida**, em relação ao tempo, ao modo e ao seu alcance, sem mencionar que esta instituição se encontra no mesmo grau hierárquico que o Poder Judiciário.

O presente instrumento se destina, justamente, a demonstrar o inconformismo com a decisão e viabilizar um diálogo institucional.

Deveras, não se pode perder de vista que o Estado, a despeito de cindir suas funções e descentralizar-se, mantém-se inequivocamente uno, de modo que os interesses



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

e atribuições de determinado órgão ou instituição podem e devem ser partilhados, observando-se, é evidente, os limites legais e a forma republicana para tanto.

Daí porque a Constituição brasileira inseriu como um de seus princípios fundamentais o regramento contido no art. 2º, ao estabelecer, como palavras-chaves, não só a independência, mas a harmonia entre os Poderes.

É de índole Constitucional, portanto, a necessidade de o Estado desempenhar suas atribuições de modo harmônico. Harmonizar significa interagir, colaborar, entender as dificuldades alheias, auxiliar quando possível o papel que cada qual exerça.

Deste modo, a Mesa desta Casa Alta propõe a presente suspensão da segurança face **ao manifesto interesse público na preservação das prerrogativas desta Instituição e de seus integrantes** - representantes legitimamente eleitos pela população -, sobretudo como meio adequado para se evitar grave lesão à ordem, à segurança jurídica e à separação dos poderes, considerando que a reunião inaugural da CPI da Covid-19 está marcada para amanhã, dia 27 de abril de 2021.

Como se sabe, o art. 4º da Lei nº 8.437/92 dispõe que *“Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”*

II – DA LEGITIMIDADE ATIVA DA MESA DO SENADO E DA REGULARIDADE DE SUA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

É mister que se defenda a possibilidade de a Mesa do Senado Federal vir a juízo na defesa de prerrogativas próprias e irrenunciáveis do Parlamento e de seus Membros.

Ressalte-se que esta tem sido e continuará a ser a conduta da Mesa do Senado Federal, na linha do que se sustentou, *exempli gratia*, na Reclamação nº 23.585, perante esse Suprema Corte, em que o Senado Federal atuou, na condição de *amicus curiae*, para sustentar a inconstitucionalidade de ato de indiciamento promovido por delegado em face de Senador da República. Inclusive, sendo importante ressaltar que a tese esgrimida pelo Senado Federal foi respaldada pelo Ministro TEORI ZAVASCKI em outro processo, de autoria do então Senador VALDIR RAUPP.

Com efeito, configurando a hipótese dos autos a proteção das prerrogativas dos parlamentares, sobressai, de maneira inequívoca, o interesse institucional do Senado Federal na matéria, na medida em que lhe incumbe zelar pela observância irrestrita do estatuto funcional dos Senadores da República.

As imunidades parlamentares não são uma garantia voltada aos interesses individuais dos titulares de mandatos eletivos, mas, em realidade, à própria regularidade e independência do Parlamento.

O livre funcionamento do Poder Legislativo depende inarredavelmente de que seus integrantes se vejam protegidos contra o exercício arbitrário de poder por parte de outras autoridades públicas.

Enquanto órgão de um Poder Independente da República, cabe ao Senado não apenas afirmar retoricamente as garantias institucionais de seus integrantes, mas **adotar medidas concretas para assegurar o exercício**



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

independente do mandato representativo de cada um dos Senadores, inclusive, perante o Poder Judiciário.

Nessa senda, é dever desta Instituição defender com prioridade absoluta todas as garantias e prerrogativas previstas pela Constituição Federal para assegurar o livre desempenho da função parlamentar, dentre as quais se inclui, evidentemente, as inviolabilidades formais e materiais contidas no artigo 53 da Carta Magna.

Logo, proteger as inviolabilidades de seus membros, em situações tais como a versada nos presentes autos, não é outra coisa, senão resguardar a própria autonomia institucional desta Casa Legislativa:

A garantia institucional visa, em primeiro lugar, assegurar a permanência da instituição, embargando-lhe a eventual supressão ou mutilação e preservando invariavelmente o mínimo de substantividade ou essencialidade, a saber, aquele cerne que não deve ser atingido nem violado, porquanto se tal acontecesse, implicaria já o perecimento do ente protegido.²

Diante disso, resta patente a legitimidade da Mesa do Senado Federal para titularizar, como autora, a presente Suspensão da Liminar, que se destina à invalidação de ato abusivo que restringe, sem amparo constitucional, o livre desempenho da função legislativa de um membro do Senado Federal, mormente quando há indícios de descumprimento de prerrogativa assegurada pela Constituição a todos os congressistas.

Evidentemente, no caso em tela, exsurge a legitimidade processual do Senado – sua capacidade judiciária como ente despersonalizado constitucional – a

² BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 542.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

amparar a atuação da Advocacia do Senado, nos termos do art. 230³ da Resolução nº 13, de 2018, do Senado Federal.

III – DAS RAZÕES PARA SUSPENSÃO DA LIMINAR.

III.I – IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE CUMPRIMENTO DA DECISÃO LIMINAR PELO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL. SOBERANIA DO COLEGIADO DA CPI. MATÉRIA *INTERNA CORPORIS*. VIOLAÇÃO À ORDEM PÚBLICA.

Primeiramente, tem-se que carece o Presidente do Senado Federal de meios para cumprir o provimento liminar deferido. Isso porque já se exauriu por completo todo o feixe de competências atribuído à Presidência do Senado em relação à CPI da Covid-19, que foi instalada em cumprimento a decisão liminar proferida pelo Ministro Roberto Barroso nos autos do Mandado de Segurança n. 37760 STF, e

³ Art. 230. À Advocacia do Senado Federal, órgão de assessoramento superior do Senado Federal, compete prestar consultoria e assessoramento jurídicos à Mesa, à Comissão Diretora, à Procuradoria Parlamentar, à Corregedoria Parlamentar, à Secretaria-Geral da Mesa; à Diretoria-Geral e demais órgãos da estrutura administrativa da Casa; opinar sobre minutas de atos e contratos administrativos a serem firmados pelo Senado Federal ou suas unidades; aprovar minutas-padrão; propor à Comissão Diretora a criação, alteração ou revogação de enunciados normativos; **atuar em juízo na defesa das prerrogativas do Senado Federal e do Congresso Nacional, neste caso mediante autorização específica, asseguradas as garantias profissionais conferidas aos advogados públicos pela Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e legislação correlata aplicável ao serviço público federal;** elaborar as peças processuais e informações a serem encaminhadas à Advocacia-Geral da União, ou, nos casos previstos em lei, diretamente ao Judiciário, com os elementos técnicos de fato e de direito necessários à defesa judicial e extrajudicial dos interesses da União e do Senado Federal.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

posteriormente referendada pelo Plenário da Corte. Disso resulta a impossibilidade absoluta de imiscuir-se na matéria, como se demonstra adiante.

A ordem mandamental deferida tem por objeto a prática de ato que obste a designação do Senador Renan Calheiros para ocupar a relatoria da CPI da Covid-19.

Ocorre que **o Presidente do Senado Federal não detém competência constitucional nem regimental para implementar a medida, visto que não exerce qualquer ingerência sobre o processo de escolha do relator da CPI**. Tal prerrogativa é exclusiva do Presidente que vier a ser eleito pelo voto direto e secreto dos membros do Colegiado. Cabe ao Presidente eleito fazer a indicação do relator, atendendo-se, para tanto, o critério de equilíbrio das forças políticas dentro da Comissão Parlamentar (critério da proporcionalidade).

É o que preconiza o Regimento Interno do Senado Federal, ato *interna corporis* que refoge ao âmbito do controle jurisdicional e, portanto, à esfera de competência do Poder Judiciário, sob pena de inadmissível ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Eis o teor do art. 89 do RISF:

Art. 89. Ao Presidente de comissão compete:

I - ordenar e dirigir os trabalhos da comissão;

II - dar-lhe conhecimento de toda a matéria recebida;

III - designar, na comissão, relatores para as matérias;

IV - designar, dentre os componentes da comissão, os membros das subcomissões e fixar a sua composição;

V - resolver as questões de ordem;

VI - ser o elemento de comunicação da comissão com a Mesa, com as outras comissões e suas respectivas subcomissões e com os líderes;

VII - convocar as suas reuniões extraordinárias, de ofício ou a requerimento de qualquer de seus membros, aprovado pela comissão;

VIII - promover a publicação das atas das reuniões no Diário do Senado Federal;

IX - solicitar, em virtude de deliberação da comissão, os serviços de funcionários técnicos para estudo de determinado trabalho, sem prejuízo das suas atividades nas repartições a que pertençam;

X - convidar, para o mesmo fim e na forma do inciso IX, técnicos ou especialistas particulares e representantes de entidades ou associações científicas;

XI - desempatar as votações quando ostensivas;



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

- XII - distribuir matérias às subcomissões;
- XIII - assinar o expediente da comissão.

Ao valer-se do verbo “designar”, o dispositivo regimental evidencia que a relatoria é uma atribuição, um encargo que o presidente transmite ao parlamentar relator. Sobre esse ponto, oportunas são as considerações de André Eduardo da Silva Fernandes e Luiz Fernando Bandeira, no estudo *Aspectos jurídicos da escolha do presidente e do relator em comissões parlamentares de inquérito*:

A escolha do relator em uma Comissão Parlamentar é de competência exclusiva do presidente, conforme reza o art. 89, III do RISF, e deverá obedecer “à proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares nela existentes”.

Importante atentar para o fato de que sempre que se refere à escolha do relator nas Comissões Parlamentares pelo presidente, o Regimento Interno do Senado Federal utiliza a expressão “designar”, conforme podemos verificar nos artigos 89, III; 126, caput; 126, § 2º; 128 e 147. 5

Ora, quem designa, indica, escolhe, nomeia, determina, encarrega alguém de exercer ou assumir alguma atribuição, cargo ou responsabilidade confere-lhe uma missão, uma obrigação, um ônus.

Fica, portanto, claro que a função de relator não compreende poderes, mas sim atribuições. O relator é um membro a serviço da Comissão Parlamentar, que o encarrega da função precípua de analisar os fatos da matéria sob exame e sobre ela emitir sua opinião primeiramente, para ser submetida à apreciação dos demais membros. Porém, essa atribuição não lhe é exclusiva (e aí se vê uma grande diferença para a posição jurídica do presidente da Comissão).

Qualquer outro membro pode apresentar relatório alternativo, na forma de voto em separado; qualquer outro membro pode sugerir plano de trabalho, requerer oitiva de testemunhas, formular questões, analisar documentos, enfim, conduzir linha de investigação. 4

⁴ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-23-aspectos-juridicos-da-escolha-do-presidente-e-do-relator-em-comissoes-parlamentares-de-inquerito>. Acesso em 26 de abril de 2021.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

Sequer lhe assiste ao Presidente do Senado Federal o poder de interferir na definição de quem serão os representantes de cada partido na composição das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI).

Com efeito, a atuação do Presidente da Casa na seara das CPIs cinge-se a receber a comunicação enviada pelos líderes das representações partidárias com direito a assento no colegiado, consoante regra da proporcionalidade. Cumprida essa etapa, cabe-lhe simplesmente providenciar a designação formal dos nomes indicados para integrar a respectiva Comissão instaurada.

A seleção dos Senadores de preferência de cada agremiação é ato discricionário e privativo do líder da bancada, nos termos estatuídos pelo art. 66 do Regimento Interno do Senado Federal:

Art. 66. **É da competência dos líderes das representações partidárias**, além de outras atribuições regimentais, **indicar os representantes das respectivas agremiações nas comissões**.

Parágrafo único. Ausente ou impedido o líder, as suas atribuições serão exercidas pelo vice-líder.

Nota-se, portanto, que o Presidente do Senado Federal não possui qualquer ingerência nessa designação dos membros das CPIs, muito menos na escolha do relator, pois se trata de prerrogativa exclusiva dos líderes e do Presidente eleito pela Comissão, como se deflui, de maneira pura e cristalina, do art. 78 do Regimento Interno do Senado Federal, *verbis*:

Art. 78. **Os membros das comissões serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes**, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal (Const., art. 58, § 1º).



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

O Presidente do Senado – enfatize-se – tampouco tem poder de escolha quanto à definição de quais Senadores dirigirão os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito criada. Como já dito, trata-se de atribuição única e exclusiva dos membros do colegiado, que, nos termos regimentais, devem se reunir para instalar seus trabalhos e eleger, em escrutínio secreto, o Presidente e o Vice-Presidente.

Há que se acrescentar, por fim, que a decisão impugnada, embora indiretamente (por meio da União), **emana ordem mandamental ao Presidente do Senado Federal**, em flagrante violação à competência do Supremo Tribunal Federal, por aplicação do disposto no art. 102, inc. I, alínea “d”, da Constituição (processar e julgar mandados de segurança contra atos dos Presidentes das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados), considerando, em especial, que a matéria encontra-se sob a jurisdição da Corte em face da propositura do Mandado de Segurança n. 37760, já citado.

Por todo o exposto, resta patente que **há uma impossibilidade jurídica de cumprimento da ordem proferida pelo juízo de primeira instância**, porque o Presidente do Senado Federal não se constitui em autoridade com competência (ou superioridade hierárquica) para designar o relator da comissão parlamentar de inquérito, o que, por si só, já seria fundamento suficiente para cassar a decisão liminar ora impugnada nesta ação, uma vez que representa violação ao princípio da separação de poderes e, por consequência, grave violação à ordem pública e à segurança jurídica.

III.II – ESTATUTO DOS CONGRESSISTAS. REGIME JURÍDICO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE IMPEDIMENTO A QUE O PARLAMENTAR INVESTIGADO EXERCA COM PLENITUDE O CARGO DE DEPUTADO OU SENADOR, INCLUSIVE COM



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

RELATORIA EM COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. VIOLAÇÃO A DECISÃO DO PLENÁRIO DO STF NA ADPF 402.

A autora da ação popular sustenta, em síntese, que o Senador Renan Calheiros responde a processos perante o Supremo Tribunal Federal envolvendo supostos fatos relacionados a improbidade administrativa, corrupção passiva e lavagem de dinheiro, o que comprometeria a “*imparcialidade que se pretende de um relator*”, podendo levar ao desvirtuamento dos objetivos da comissão parlamentar de inquérito e a criar “*um ambiente hostil ao Presidente da República*”.

Em decisão judicial liminar e *inaudita altera parte*, o magistrado determinou à União que diligenciasse junto ao Senado da República, na pessoa do seu presidente, para *obstar a submissão do nome do Senador Renan Calheiros à votação para a composição da CPI da Covid-19 na condição de relator*.

A despeito de a decisão violar o procedimento regimental (*interna corporis*) para a definição de relatorias de comissões parlamentares, como visto acima, não há plausibilidade jurídica alguma no argumento de que o Senador, uma vez investigado em inquéritos que tramitam perante o Supremo Tribunal Federal, esteja impedido de relatar proposições legislativas ou **relatar uma comissão parlamentar de inquérito, qualquer que seja o fato determinado a ser investigado**.

Não há, em norma constitucional ou infraconstitucional, disposição que automaticamente afaste do exercício da função legislativa deputado federal



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

ou senador pelo fato de responder a ações populares, ações civis públicas, ser investigado pela suposta prática de crimes ou mesmo responder a ação penal.

Ao contrário, a Constituição Federal instituiu um regime especialíssimo aos parlamentares para tutelar o pleno e livre exercício da função legislativa, assegurando, inclusive, um **foro especial por prerrogativa de função** para a investigação criminal dessas autoridades, **a restrição às hipóteses de prisão**, a possibilidade de **a Casa Legislativa resolver sobre a prisão (sobrepondo-se à decisão judicial)** e a possibilidade de **suspensão da ação penal** por decisão da maioria dos membros da respectiva Casa. Veja-se o art. 53 da Constituição:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 1º **Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 2º Desde a expedição do diploma, **os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável.** Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à **Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 3º **Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado**, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, **por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

(...)

§ 8º **As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços**



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

O objetivo das imunidades material e formal é preservar o exercício pleno e desembaraçado das funções legislativas, tanto que o constituinte originário expressamente resguardou as imunidades **mesmo durante o gravíssimo Estado de Sítio**, permitindo a sua suspensão somente mediante o voto qualificado de dois terços dos membros da Casa respectiva e para os atos praticados fora do Congresso Nacional que sejam incompatíveis com o estado decretado.

As normas constitucionais que compõem o Estatuto dos Congressistas são de indiscutível clareza e objetivam **preservar o exercício do mandato eletivo em sua integralidade**, mesmo quando o parlamentar responde a ações civis, a processo penal ou a investigação pela suposta prática de crime.

Para além do princípio da presunção da inocência e dos direitos ao contraditório e à ampla defesa, que por si sós já seriam suficiente para obstar a pretensão inicial, o regime jurídico aplicável aos parlamentares **tutela a representação política e o regime democrático**, impedindo que o parlamentar seja destituído do mandato – e das funções a ele inerentes – em situações tais que não as constantes do art. 55 da Constituição Federal.⁵

⁵ Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

- I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
- II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
- III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
- IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
- V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
- VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

Fora das hipóteses constantes dos arts. 53 e 55 da Constituição, **não há respaldo constitucional para cercear o exercício do mandato eletivo, no que se inclui a prática de quaisquer atos do processo legislativo** como a apresentação de proposições legislativas, a participação em comissões parlamentares, a designação para a relatoria de proposições legislativas ou de comissões, a participação na votação de quaisquer matérias etc.

Há que se ressaltar, ademais, que o argumento lançado na petição inicial já foi refutado pelo colegiado do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 402.

Na ocasião, o ministro Marco Aurélio, em decisão monocrática, afastou o senador Renan Calheiros (MDB-AL) da Presidência do Senado, sob o fundamento de que o mesmo havia se tornado réu em ação penal e, por consequência, não poderia ocupar um cargo que estivesse na linha sucessória da Presidência da República, por força do disposto no art. 86, § 1º, da Constituição.

Submetido imediatamente ao referendo do Plenário da Corte, a decisão cautelar foi cassada por maioria de votos, conforme segue:

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013\)](#)

§ 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º. [\(Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 6, de 1994\)](#)



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – PRETENDIDO AFASTAMENTO CAUTELAR DO PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL NO QUE SE REFERE AO EXERCÍCIO DESSA ESPECÍFICA FUNÇÃO INSTITUCIONAL EM RAZÃO DE OSTENTAR A **CONDIÇÃO DE RÉU NO ÂMBITO DE PROCESSO DE ÍNDOLE PENAL** CONTRA ELE EXISTENTE (Inq 2.593/DF) – INADMISSIBILIDADE, NESSE PONTO, DA POSTULAÇÃO CAUTELAR – **CIRCUNSTÂNCIA QUE NÃO IMPEDE O PARLAMENTAR DE PRESIDIR A CASA LEGISLATIVA QUE DIRIGE** – A QUESTÃO DA APLICABILIDADE E DO ALCANCE DA NORMA INSCRITA NO ART. 86, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NO QUE CONCERNE AOS SUBSTITUTOS EVENTUAIS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CF, art. 80) – CLÁUSULA CONSTITUCIONAL QUE DETERMINA O AFASTAMENTO PREVENTIVO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM HIPÓTESE DE INSTAURAÇÃO, CONTRA ELE, DE PROCESSO DE ÍNDOLE POLÍTICO-ADMINISTRATIVA (“IMPEACHMENT”) OU DE NATUREZA PENAL (CF, art. 86, § 1º) – **SITUAÇÃO DE IMPEDIMENTO QUE TAMBÉM ATINGE OS SUBSTITUTOS EVENTUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DA UNIÃO (PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL E PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL), SE E QUANDO CONVOCADOS A EXERCER, EM CARÁTER INTERINO, A PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – INTERDIÇÃO PARA O EXERCÍCIO INTERINO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA QUE, NO ENTANTO, NÃO OBSTA NEM IMPEDE QUE O SUBSTITUTO EVENTUAL CONTINUE A DESEMPENHAR A FUNÇÃO DE CHEFIA QUE TITULARIZA NO ÓRGÃO DE ORIGEM** – REFERENDO PARCIAL DA DECISÃO DO RELATOR (MINISTRO MARCO AURÉLIO), DEIXANDO DE PREVALECER NO PONTO EM QUE ORDENAVA O AFASTAMENTO IMEDIATO DO SENADOR RENAN CALHEIROS DO CARGO DE PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL. [...]

(ADPF 402 MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-177 DIVULG 28-08-2018 PUBLIC 29-08-2018)

Na decisão majoritária que cassou a medida cautelar, restou evidenciado que **a circunstância de o parlamentar responder a ação penal** (o que é mais gravoso do que responder a ações civis ou ser investigado pela prática de crimes) **não constitui causa de impedimento para o exercício da função de Presidente da Casa Legislativa.**



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

Ora, se o recebimento da denúncia (e, por decorrência lógica, a instauração de inquérito penal) não constitui causa jurídica suficiente para obstar o exercício da função de Presidente do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, **tampouco será causa de impedimento para o desempenho do mandato**, em especial para que o parlamentar seja designado relator em comissão parlamentar de inquérito. Quem pode o mais, pode o menos!

Impõe-se, portanto, seja cassada a decisão liminar porque o regime constitucional assegurado aos congressistas tutela o exercício pleno e livre do mandato parlamentar, **não se admitindo que esse exercício seja cerceado fora das hipóteses expressamente arroladas nos arts. 53 e 55 da Constituição Federal.**

III.III – INVESTIGAÇÃO DA APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS NOS DEMAIS ENTES FEDERADOS. LIMITES AOS PODERES DA CPI. POSSIBILIDADE DE DESIGNAÇÃO DE SUBRELADORIA PARA O ESTADO DE ALAGOAS. PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO. SOLUÇÃO LEGISLATIVA MENOS GRAVOSA QUE A INTERVENÇÃO JUDICIAL.

Alega a requerente que a CPI alcança a gestão das medidas relativas ao combate da Covid-19 nos Estados, do que resultaria o impedimento da relatoria pelo Senador Renan Calheiros, que é pai do Governador do Estado de Alagoas, reforçando a *“expectativa de um direcionamento dos trabalhos para o mais distante possível de seu objeto secundário (em ordem de análise, não de*



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

importância), que é a fiscalização dos recursos públicos direcionados aos entes federativos para o combate da pandemia”.

Primeiramente, cumpre esclarecer que não se admite a instalação de CPI para a apuração de matérias pertinentes aos Estados. Trata-se de vedação à investigação de questões que se inserem na competência legislativa e administrativa dos Estados, em decorrência do princípio federativo (art. 146, inc. I, do RISF).

Essa disposição é congruente com a própria delimitação material do âmbito de investigação das comissões parlamentares do Poder Legislativo federal: são investigáveis todos os fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle ou de fiscalização por parte do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional.

A contrario sensu, estão excluídos do âmbito de investigação das comissões parlamentares de inquérito do Poder Legislativo federal as competências constitucionais legislativas e administrativas asseguradas aos demais entes federados, no que estão abrangidos não apenas os estados, mas também o Distrito Federal e os municípios.

De outro lado, o emprego de recursos públicos da União pelos demais entes federados consta expressamente como matéria objeto de deliberação (art. 24, inc. II, da CF) e de fiscalização por parte do Poder Legislativo federal (art. 71, inc. VI, da CF),⁶ diretamente ou por intermédio do Tribunal de Contas da União.

⁶ “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; [...]”



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

Aliás, tem-se a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar recursos transferidos diretamente a estados, Distrito Federal e municípios em decorrência de convênios, contratos de repasse ou outras transferências voluntárias, e de transferências de fundo a fundo com destinação específica (como no caso do SUS⁷ e do FUNDEB⁸), mediante processos de auditoria ou apuração de irregularidades em processos de tomada de contas especial.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem diversos precedentes reconhecendo a competência da Justiça Federal e do Tribunal de Contas da União para apurar, cada um no seu âmbito de competência, o emprego de recursos federais, do que resulta o inequívoco reconhecimento do interesse da União e da competência fiscalizatória do Poder Legislativo federal.⁹

É nesses limites que se inserem os poderes investigatórios da CPI da Covid-19, mas a definição do cronograma de trabalho e das prioridades a serem

⁷ Ver, por exemplo: Decisão-TCU n. 506/1997 – Plenário, Acórdão 5684/2014-TCU-1ª Câmara e Acórdão 6.276/2014-TCU-1ª Câmara.

⁸ Ver, por exemplo: Decisão-TCU no 449/1998 – Plenário e Acórdão Nº 1824/2017 – TCU – Plenário

⁹ Ver, por todos, o recente julgado: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS. INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO, NÃO OCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL, AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. **1. A Constituição Federal, conforme a redação do art. 71-VI, determina que o repasse de qualquer recurso da União à municípios sujeita-se à fiscalização do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União.** 2. Na espécie, houve repasse recursos federais à prefeitura de Campo Grande/MS no âmbito da Programação Pactuada Integrada de Vigilância em Saúde - PPIVS, do Ministério da Saúde, para serem aplicados em ações de vigilância em saúde, segundo as diretrizes federais, pactuadas com os municípios. **3. A transferência de recursos oriundos diretamente do Fundo Nacional de Saúde para o município foi feita fundo a fundo, por meio de transferências regulares e programadas, visto que a gestão descentralizada do SUS dispensa a realização de convênio, nos termos da Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/1990).** 4. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual se nega provimento.(EDcl no RHC 62.991/MS, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 01/12/2020, DJe 10/12/2020)



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

adotadas, inclusive em relação às apurações de recursos da União, serão posteriormente definidas pelo colegiado da CPI.

Considerando que o Senador Renan Calheiros já informou publicamente na sexta-feira, dia 23 de abril de 2021, em uma rede social, que se for confirmado relator da CPI da Covid, **não pretende relatar ou votar qualquer tema envolvendo o Estado de Alagoas**,¹⁰ considerando que seu filho é o atual governador, **não mais subsistem os fundamentos fáticos e jurídicos que embasaram o pedido formulado na petição inicial.**

Em outras palavras, não mais subsiste o impedimento do Senador Renan em eventual confirmação de sua designação para a relatoria da CPI, do que resulta absolutamente desnecessária qualquer intervenção judicial que venha a impedi-lo de desempenhar a relatoria da comissão parlamentar.

Há que se ressaltar que as hipóteses de suspeição e impedimento previstas no processo civil e no processo penal não são aplicáveis ao processo legislativo em face da existência de norma especial. Disso resulta que **as hipóteses de impedimento dos parlamentares no exercício do mandato são restritas e vinculadas a questões de interesse pessoal**, conforme disposto no art. 306 do RISF.¹¹

E esse foi justamente o proceder do Senador Renan ao se antecipar e tornar público o seu impedimento quanto às questões relacionadas ao Estado de

¹⁰ Disponível em <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>

¹¹ 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.



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

Alagoas, para as quais será constituída uma subrelatoria ou adotada outra solução que se reputar mais adequada no âmbito da própria comissão parlamentar.

Constata-se, portanto, que há instrumentos no âmbito do processo legislativo para contornar o interesse pessoal do relator quanto à apuração dos recursos da União destinados ao Estado de Alagoas, e que essa solução se mostra menos gravosa do que **o impedimento – por determinação judicial – de que o Senador Renan Calheiros seja designado relator da CPI da Covid-19.**

Trata-se, no caso, **de aplicação da proporcionalidade em sentido estrito**, porque há meios menos gravosos para se alcançar o fim pretendido segundo as regras do processo legislativo, mostrando-se desnecessária a intervenção judicial.

Por fim, há que se atentar que a atuação dos parlamentares dá-se no âmbito da política, sendo, portanto, permeada de interesses e estratégias. A prevalecer a lógica da petição inicial, por se tratar o Senado Federal de uma casa da federação, em que os senadores eleitos são representantes dos estados e do distrito federal, praticamente todos os parlamentares seriam suspeitos para a investigação dos recursos da União aplicados por esses entes federados, porque seriam classificados ora como situação, ora como oposição em relação aos governos regionais. Num ou noutro caso, estariam politicamente interessados no curso das investigações.

A dinâmica da política fica evidenciada, em especial, no manejo da presente ação popular por deputada federal que publicamente é aliada do Presidente da República e que pretende inviabilizar – ainda que mediante a



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

intervenção judicial – a indicação de um relator que não atende os interesses do governo federal.

Por todas essas razões, tem-se que o Senador Renan Calheiros não pretende relatar ou votar qualquer tema envolvendo o Estado de Alagoas, o que já era de conhecimento público antes mesmo do deferimento da medida liminar, havendo meios menos gravosos para se alcançar o fim pretendido segundo as regras do processo legislativo, mostrando-se desnecessária a intervenção judicial.

IV – DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, requer:

- i) a concessão de liminar para **SUSPENDER IMEDIATAMENTE os efeitos da decisão proferida pelo juízo da 2ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos da Ação Popular nº 1022047-33.2021.4.01.3400**, com fundamento no artigo 4º da Lei n.º 8.437/92, conferindo-lhe efeito suspensivo liminar, com fulcro no artigo 4º, §7º, do mesmo Diploma Legal, para viabilizar que a Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19 realize, por votação soberana de seus membros, a eleição do Presidente e, por ato deste, a designação do relator nos termos do Regimento Interno do Senado Federal, em virtude da demonstrada plausibilidade



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

das razões invocadas e da extrema urgência na concessão da medida;

- ii) a determinação de que a suspensão vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação popular, haja vista o disposto no art. 4º, §9º, da Lei n.º 8.437/92.

Requer, ainda, a intimação do Ministério Público Federal para se manifestar e, ao final, a confirmação da liminar acima postulada.

Postula, ainda, o cadastramento dos advogados signatários para receber as intimações em nome da Mesa do Senado.

T. em que,

Esperar e aguarda deferimento.

Brasília, 27 de abril de 2021.

[vide assinatura eletrônica]

GABRIELLE TATITH PEREIRA

Coordenadora do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos
Advogada do Senado Federal
OAB 30.252/DF

[vide assinatura eletrônica]

FERNANDO CESAR DE SOUZA CUNHA

Advogado-Geral Adjunto de Contencioso
Advogado do Senado Federal
OAB 31.546/DF



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos - NASSET

[vide assinatura eletrônica]
THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO
Advogado-Geral do Senado Federal
OAB/DF 18.121