



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

PARECER N° , DE 2019

SF/19822.32363-03

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Recurso (SF) nº 1, de 2019, de ofício, do Presidente do Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre, em face de sua decisão *sobre a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito – “CPI do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores”*.

Relator: Senador **ROGÉRIO CARVALHO**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos termos do art. 101, incisos I e VI, combinado com os arts. 48, inciso XI, e 145, § 2º, todos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Recurso (SF) nº 1, de 2019, de ofício, do Presidente do Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre, em face de sua decisão *sobre a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito – “CPI do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores”*.

A decisão em face da qual se interpõe o Recurso nº 1, de 2019, foi tomada por Sua Excelência, o Senhor Presidente do Senado Federal na 34ª Sessão Deliberativa Ordinária do dia 26 de março de 2019, no sentido de impugnar, por inconstitucionalidade e afronta ao Regimento Interno do Senado Federal, o Requerimento, protocolado no dia 19 de março de 2019, que objetiva a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com a finalidade de *investigar condutas improbas, desvios operacionais e violações éticas por parte de membros do Supremo Tribunal Federal e de Tribunais Superiores do País*, que doravante passaremos a denominar de “Requerimento de criação da CPI do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos Tribunais Superiores”.

Imediatamente após a decisão, consoante o que atestam as notas taquigráficas acostadas ao processado, o Presidente do Senado Federal



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

comunicou a decisão de recorrer de ofício ao Plenário do Senado Federal, após a audiência desta Comissão.

É o necessário relatório.

II – ANÁLISE

Cabe a esta CCJ, com base nos dispositivos regimentais mencionados, analisar a admissibilidade e o mérito do Recurso.

É do conhecimento de todos a dimensão e potência das CPIs, que, à luz do que estabelece o art. 58, § 3º da Constituição Federal (CF), *possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, são 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.*

Percebemos que o texto constitucional estabelece requisitos específicos, formais e materiais, para que as CPIs sejam legitimamente instaladas: requerimento de um terço de seus membros; previsão de fato determinado e prazo certo de funcionamento.

Além desses requisitos específicos, não podemos olvidar de princípios constitucionais que devem balizar a atuação das Casas Legislativas em sua atuação institucional. O primeiro deles é o princípio da separação de Poderes, veiculado pelo art. 2º da CF, que prevê a independência e harmonia entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Outro princípio constitucional de observância obrigatória por parte de todos os Poderes é a autonomia dos entes federados subnacionais prevista no *caput* do art. 18 da CF.

A importância da forma federativa de Estado e da separação de Poderes como elementos estruturantes de todo nosso ordenamento jurídico-constitucional resta evidenciada com o *status* de cláusulas imodificáveis, as

SF/19822.322963-03



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

popularmente conhecidas “cláusulas pétreas”, que lhes foram conferidos, respectivamente, pelos incisos I e III do § 4º do art. 60 da CF.

Paralelamente à necessidade de adimplemento dos requisitos específicos de jaez constitucional, é imposta ao Senado Federal a estrita observância das regras estatuídas em seu Regimento Interno, em especial aquelas que dizem respeito à instalação das comissões parlamentares de inquérito.

Estamos nos referindo ao disposto nos incisos do art. 146 do RISF que vedam a instituição de comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes: à Câmara dos Deputados – e aqui há o respeito à autonomia da outra Casa Legislativa que, juntamente com o Senado Federal, em face do que estabelece o art. 44, *caput* da CF, compõe o Congresso Nacional (inciso I); às atribuições do Poder Judiciário (inciso II); e aos Estados (inciso III). Verificamos que esses dispositivos regimentais densificam os princípios constitucionais da separação de Poderes e do respeito ao pacto federativo.

Assim, apresentado requerimento para a criação de CPI no âmbito do Senado Federal deve-se aferir a observância dos requisitos constitucionais gerais e específicos, assim como os requisitos regimentais. Quem seria o responsável por essa aferição de compatibilidade vertical do requerimento com a Constituição, as leis e o Regimento Interno do Senado Federal?

A resposta é dada pela combinação do § 2º do art. 145 com o art. 48, inciso XI, ambos do RISF, que, respectivamente, atribuem ao Presidente do Senado Federal a competência para receber e avaliar o atendimento dos pressupostos de admissibilidade do requerimento de criação de CPI e o poder-dever de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou ao Regimento Interno do Senado Federal.

Estando presentes esses requisitos, não cabe ao Presidente avaliar a oportunidade e conveniência da CPI. Trata-se, como todos sabemos – e não vou enfatizar Vossas Excelências com a enumeração dos precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) –, de legítimo direito constitucional das minorias a ser respeitado, desde que, enfatizamos, observados os requisitos constitucionais e regimentais.

Cabem, preliminarmente, algumas considerações sobre a admissibilidade do recurso de ofício interposto pelo Presidente em face de sua

SF/19822.322963-03



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

decisão em que impugna a constitucionalidade e regimentalidade do Requerimento que pleiteia a criação da “CPI do STF e dos Tribunais Superiores”, pelo fato de essa modalidade de recurso não constar expressamente da parte final do inciso XI do art. 48 do RISF.

O recurso de ofício é, a nosso sentir, medida que visa a assegurar o devido processo legislativo – que consiste na aplicação do princípio do devido processo legal ao funcionamento das Casas Legislativas (art. 5º, inciso LIV, da CF) –, a respeitar o princípio da eficiência que deve reger a administração pública de todos os Poderes de todas as esferas da federação (art. 37, *caput*, CF), e a observar o princípio da adequada duração do processo previsto no inciso LXXVIII do art. 5º da CF.

Ademais, o art. 412, inciso VI, do RISF prevê a decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais do direito. Dessa forma, há que considerar que o Regimento Interno do Senado Federal prevê, em diversas passagens, atos de ofício do presidente do Senado para tornar possível o bom funcionamento do Senado Federal (ver, por exemplo, o que dispõem os arts. 27; 85, § 1º; 187; 190; 267; e 334).

Destaque-se, nesse sentido, que o RISF prevê, em seu art. 101, V, a competência da CCJ para opinar sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente em ato de ofício. O art. 405, por seu turno, que trata da questão de ordem, que visa a extrair a interpretação regimental mais consentânea com o caso analisado, admite, após a decisão do Presidente, recurso de ofício ao Plenário.

De outro giro, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, trata da impulso de ofício do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados, como critério a ser obedecido pela administração pública (art. 2º, § 2º, XII).

Em face do exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade e consequente conhecimento do recurso de ofício manejado pelo Presidente do Senado Federal no caso em tela.

Superada a etapa da admissibilidade, passamos a enfrentar o mérito do Recurso nº 1, de 2019.

SF/19822.322963-03



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Em sua decisão sobre o Requerimento de criação da “CPI do STF e dos Tribunais Superiores” o Presidente do Senado Federal impugnou a proposição sob o argumento de haver violações ao texto constitucional e ao texto regimental.

Extraímos os seguintes trechos da decisão de Sua Excelência que parecem representativos da totalidade de sua compreensão sobre o tema:

(...) 5. Examinando os requisitos acima, constata-se que o requerimento atende ao número mínimo de assinaturas, indica prazo certo e limite de despesas, bem como o número de membros titulares e suplentes da aludida CPI.

6. Observamos que os requerentes apontam 13 fatos cuja investigação pretendem seja feita pela CPI proposta. A análise das condutas ali descritas nos permitirá avaliar o cumprimento dos demais requisitos constitucionais e regimentais – nos permitirá avaliar o cumprimento dos demais requisitos constitucionais e regimentais.

7. É importante, quanto a este ponto, mencionar que, além da vedação regimental prevista no art. 146, inciso II, há pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que invalida qualquer tentativa de investigação, por CPI, de atos jurisdicionais, ou seja, quanto ao acerto ou não de decisões emanadas do Poder Judiciário. Essas decisões se baseiam tanto no princípio da separação dos Poderes quanto nas garantias constitucionais da magistratura – art. 95 da Constituição Federal.

8. Entender, de modo diverso, implicaria aceitar que um Poder da República pudesse relativizar as prerrogativas e garantias constitucionais outorgadas a membros de outros Poderes. Especificamente em relação ao Poder Judiciário, admitir a investigação de decisões judiciais implicaria outorgar ao Poder Legislativo a possibilidade de cercear a livre aplicação das leis pelos magistrados, ou seja, admitir os chamados crimes de hermenêutica.

9. Partindo dessa imposição constitucional, constatamos que muitos dos fatos descritos nos requerimentos se voltam contra decisões proferidas por membros do Poder Judiciário em processos concretos e identificados, em claro exercício de sua função típica, contra os quais cabem recursos e ações de impugnação previstas na legislação processual vigente.

10. Há, por exemplo, itens que descrevem o inconformismo com a concessão de liminares, com o lapso temporal em que foram proferidas as decisões ou com supostas decisões divergentes advindas de um mesmo magistrado. Em nenhum desses casos, a Constituição autoriza o Poder Legislativo, por meio de CPI, a se intrometer no conteúdo dessas decisões.

SF/19822.32363-03



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

11. A existência de fatos, entre os elencados, que não podem ser objeto da CPI, por si só, já impede o recebimento do requerimento em exame, independentemente da avaliação de sua determinação ou não.

12. O recebimento parcial, com aceitação em relação a alguns itens e rejeição em relação a outros, implicaria o fatiamento do requerimento. Nesta hipótese, estaria o Presidente se substituindo à vontade dos subscritores do requerimento que o assinaram em sua integralidade. **Não é possível afirmar que as mesmas assinaturas seriam apostas se o requerimento contivesse apenas alguns fatos e não outros fatos.**

13. O indeferimento, portanto, respeita a vontade das minorias, devolvendo-lhes a oportunidade de apresentar novos pedidos sem os vícios aqui apontados.

Diante do exposto, considerando que o requerimento não reúne os pressupostos constitucionais e regimentais de admissibilidade, determino o seu arquivamento, com base no art. 48, inciso XI, do Regimento Interno do Senado.

Finalmente, recorro de ofício da minha decisão, democraticamente, ao Plenário do Senado Federal, solicitando a manifestação prévia da Comissão de Constituição e Justiça, nos termos do art. 48, inciso XI, do Regimento Interno desta Casa. (grifamos)

Percebe-se, pois, que o principal sustentáculo da decisão do Presidente do Senado foi o fato de que alguns dos pontos elencados no Requerimento tratam de fatos que são materialmente vedados à investigação da CPI por pretenderem revolver o exercício de função tipicamente jurisdicional ou por expressar avaliação subjetiva sobre decisões tomadas no exercício da atividade-fim do Poder Judiciário. Sua Excelência sequer adentrou a análise quanto à determinação ou não dos fatos em face dessa violação material prévia.

Não há como divergir da decisão do Presidente do Senado Federal.

De fato, a análise detida dos treze pontos que compõem o pedido de criação da “CPI do STF e dos Tribunais Superiores” permite constatar a existência de três espécies de supostas violações: *i*) decisões eivadas pela parcialidade do julgador, eis que não atendidos os dispositivos legais que caracterizam a existência de impedimento e suspeição; *ii*) atribuição a membros do Poder Judiciário de atos de gestão em empresas privadas; e *iii*) inconformismo com decisões judiciais devido ao tempo da tomada de decisão, à motivação, e até ao próprio mérito das decisões, entre outros fatores.

SF/19822.32263-03



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Algumas das situações elencadas são materialmente interditadas à investigação por parte das Casas Legislativas no âmbito de comissões parlamentares de inquérito por tratarem da função precípua, da atuação finalística, do Poder Judiciário. Não são apenas as decisões tomadas pelo STF nas décadas de 1990 e 2000 – que forneceram as balizas contemporâneas que parametrizam a atuação das CPIs, trazidas à baila pelas manifestações da Consultoria Legislativa e pela Advocacia do Senado Federal em seu legítimo papel de aconselhamento do Presidente e dos demais membros do Senado Federal – que indicam esse entendimento. A interpretação sistemática dos princípios e regras constitucionais e normas regimentais, com base na melhor doutrina constitucional, impõe essa conclusão.

É juridicamente razoável e lógico o argumento do Presidente do Senado Federal quando aduz não ser possível sequer avaliar se as situações descritas tratam de fatos determinados, visto que incidem sobre áreas materialmente vedadas à investigação parlamentar.

Registre-se, ademais, a plausibilidade do argumento presidencial manejado no sentido da impossibilidade do “fatiamento” e o consequente deferimento parcial do Requerimento pelo fato de não ser possível presumir que os vinte e nove Senhores e Senhoras Senadoras que subscreverem o Requerimento objeto da decisão do Presidente do Senado Federal assinariam um Requerimento com apenas alguns dos fatos elencados. É de todo aceitável o argumento de que a supressão de alguns pontos considerados essenciais por alguns dos Senhores e Senhoras Senadores levasse ao desestímulo pela investigação sobre os pontos remanescentes.

Nada obsta que futuros requerimentos sejam apresentados, para dar consecução ao legítimo direito das minorias parlamentares de ver instaladas comissões parlamentares de inquérito que promovam investigação no âmbito do Senado Federal.

É indubidosa e urgente a necessidade de o Poder Judiciário e seus membros, em todas as instâncias, serem efetivamente fiscalizados, avaliados e submetidos ao controle da higidez de seus atos não-jurisdicionais.

Falamos não apenas da fiscalização, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de que trata o inciso IV do art. 70 da CF. Reportamo-nos, também, ao controle da atuação administrativa do Poder

SF/19822.32263-03



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Rogério Carvalho

Judiciário, do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, da estrita observância das vedações constitucionais assinaladas nos incisos do parágrafo único do art. 95 da CF e do cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, plasmados no *caput* do art. 37 da Constituição.

A atuação do Conselho Nacional de Justiça, órgão criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 dezembro de 2004, tem-se demonstrado muito aquém do cogitado pelos legisladores constituintes derivados que conceberam a criação de órgão de controle administrativo apto a enfrentar os desmandos e desvios verificados no Poder Judiciário.

De outro giro, é insustentável que o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição Federal e competente para julgar os mandados de injunção e as ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, nas hipóteses em que se constata a omissão legislativa dos Poderes Legislativo e Executivo na regulamentação do texto constitucional, resista, passados mais de trinta anos da promulgação da Constituição de 1988, em encaminhar ao Congresso Nacional, como determina o *caput* de seu art. 93, a Lei Complementar que disporá sobre o Estatuto da Magistratura.

É inconcebível que a organização e o funcionamento do Poder Judiciário e o estatuto de deveres, vedações e direitos dos seus membros sejam regidos pela Lei Orgânica da Magistratura, Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, editada no período ditatorial.

Muitas das questões que transversalmente se tenta discutir no âmbito de comissões parlamentares de inquérito sem lastro constitucional e muitas das denúncias cotidianamente veiculadas pelos meios de comunicação seriam adequadamente tratadas num amplo debate parlamentar sobre o novo Estatuto da Magistratura. Mas para isso, recomendamos que o STF dê o primeiro passo e deflagre o processo legislativo respectivo.

Concluo essa análise apontando que o quadro de aguda crise econômica e institucional que temos enfrentado nos últimos anos impõe a todos nós muita serenidade e discernimento. Não será o esgarçamento das relações entre os Poderes que conduzirá à pacificação e à superação dos gargalos institucionais identificados.

SF/19822.322963-03



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Rogério Carvalho

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pelo conhecimento e pelo desprovimento do Recurso (SF) nº 1, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19822.32363-03