

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ANA RITA ESGÁRIO, Senadora da República, com fundamento no art. 5º, inciso LXIX e no art. 58, § 3º, da Constituição, no art. 1º da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, no § 1º do art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal, e no art. 1º da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, vem a este Excelso Tribunal, impetrar

MANDADO DE SEGURANÇA
com pedido de liminar

em face de ato do Exelentíssimo Senhor **PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**, com endereço para notificação no Senado Federal, Praça dos Três Poderes, Anexo I, 6º andar, CEP: 70165-900, Brasília/DF, o que faz com esteio nas razões fáticas e jurídicas que passam a expor.

1. DA PREVENÇÃO

De início, a Senadora requer que o presente processo seja distribuído à Exelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber, por prevenção, nos termos do art. 253, I, do Código de Processo Civil e dos arts. 66 e 67, § 6º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista já ser relatora do MS nº 32.885, no qual se questiona decisão prolatada no mesmo despacho.

2. DA LEGITIMIDADE ATIVA

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento sobre a legitimidade ativa dos membros do Congresso Nacional para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir ato praticado no processo de inquérito legislativo que

contrarie os requisitos constitucionais para instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito, assistindo-lhes neste sentido, irrecusável direito público subjetivo à correta observância do regramento que compõem o processo legislativo. A título de exemplo, citam-se os seguintes precedentes: MS 23.334-RJ, Relator, Min. CELSO DE MELLO, MS 24.041-DF, Relator, Min. Nelson Jobim e MS 23.565-DF, Relator, Min. CELSO DE MELLO.

Neste sentido, estando a senadora impetrante no regular exercício do mandato, resta configurada a legitimidade ativa para questionar ato do Presidente do Senado Federal que desrespeita dispositivo constitucional, legal e o Regimento Interno da Casa.

3 - DOS FATOS

No dia 1º de abril de 2014 foi lido, na sessão do Senado Federal, o Requerimento nº 302/2014, de autoria do Senador Álvaro Dias e outros senadores, solicitando a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar irregularidades envolvendo a Petrobras, com o seguinte teor:

“Requeremos a Vossa Excelência, nos termos do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, c/c artigo 145 do Regimento Interno do Senado Federal, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, composta por 13 (treze) Senadores titulares e 7 (sete) Senadores suplentes, para investigar, no prazo de 180 dias, as seguintes irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), ocorridas entre os anos de 2005 e 2014, relacionadas com:

1. Processo de aquisição da Refinaria de Pasadena no Texas (EUA);
2. Indícios de pagamento de propina a funcionários da estatal pela companhia holandesa “SMB Offshore” para obtenção de contratos junto à Petrobras;
3. Denúncias de que plataformas estariam sendo lançadas ao mar faltando uma série de componentes primordiais à segurança do equipamento e dos trabalhadores;
4. Indícios de superfaturamento na construção de refinarias.”

No mesmo dia, foi lida Questão de Ordem suscitada pela Senadora Gleisi Hoffmann, que aponta vícios insanáveis no Requerimento nº 302/2014 de instalação da

Comissão Parlamentar de Inquérito, na medida em que se propõe a investigar fatos generalizados e desconexos, em clara afronta ao disposto no art. 58, § 3º, da Constituição, no art. 1º da Lei nº 1.579, de 1952, e nos artigos 145, § 1º, e 150, § 2º, do Regimento Interno do Senado Federal.

Na referida Questão de Ordem destaca-se que:

“Os fatos apontados, analisados em seu conjunto, demonstram que o objetivo central de seus autores é promover uma investigação generalizada na atuação da Petrobras nos últimos dez anos, verdadeira devassa, que repugna ao Direito, mitiga a segurança jurídica, afronta o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa e, dessa forma, afronta inexoravelmente o texto constitucional.”

O seguinte trecho da justificação é elucidativo desse argumento:

A Petrobras já foi considerada um dos maiores orgulhos nacionais, símbolo da iniciativa e do esforço do povo brasileiro em buscar sua independência energética. **Contudo, o atual governo tem transformado este outrora símbolo em uma “fábrica” de má administração, corrupção e incompetência gerencial, vindo até mesmo a comprometer este patrimônio nacional.** Tal gerência desastrosa fica evidenciada categoricamente na perda de valor em bolsa das ações da empresa. (grifamos)

A determinação dos fatos isolados, analisados *per se*, não elide, contudo, a constatação da verdadeira intenção de promover investigação generalizada o que, consoante jurisprudência pacificada do STF, constitui desvirtuamento dos propósitos da CPI, desvio de finalidade da atuação parlamentar e malferimento do texto constitucional, aptos a atraírem, inclusive, o controle jurisdicional de sua instalação.

Na verdade, os quatro fatos determinados apontados deveriam, em respeito à Constituição Federal, à legislação infraconstitucional, às normas regimentais e à jurisprudência do STF, dar ensejo a quatro pedidos diferentes de CPI, sendo necessária a coleta de assinaturas para cada um desses requerimentos.

Nesse sentido, Sr. Presidente, a presente QUESTÃO DE ORDEM destina-se a indagar a Vossa Excelência se, apontados os vícios insanáveis que maculam o requerimento de instalação da “CPI da Petrobras”, por violação ao art. 58, § 3º, da CF e aos arts. 145, § 1º, e 150, § 2º, do Regimento Interno do Senado Federal, não estariam presentes os requisitos constantes do inciso XI do art. 48 do Regimento Interno do Senado Federal, que asseguram ao Presidente do Senado Federal o exercício da prerrogativa de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à

Constituição, às leis, ou ao Regimento Interno do Senado Federal e a consequente inadmissibilidade da proposição.

No dia 2 de abril do corrente, o Presidente do Senado Federal respondeu negativamente à Questão de Ordem, sob os seguintes argumentos:

“Preliminarmente, é importante ressaltar que, ao determinar como requisito relevante para a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito que o fato a ser investigado seja determinado, a Constituição busca garantir direitos individuais em uma possibilidade de defesa e de contraditório no inquérito.

A Lei nº 1.579, de 1952, em seu art. 5º, §1º, em decisões já pacificadas no Supremo Tribunal Federal, dispõe que o objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito pode abranger fatos determinados, ou seja, inquéritos parlamentares podem ter mais de um fato a ser investigado.

Nesse sentido, o Exmo Sr. Ministro Gilmar Mendes, ao julgar o Agravo Regimental de Suspensão de Segurança nº 3.591, do Estado de São Paulo, assim decidiu: “Segundo Nelson de Souza Sampaio, ‘fatos vagos ou imprecisos, que não se sabe onde nem quando se passaram, são meras conjecturas que não podem constituir objeto de investigação’.”

No mesmo sentido, o Ministro Celso de Mello, em obra doutrinária, asseverou o seguinte:

Mencione-se desde logo que somente fatos determinados, concretos e individuais, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado, são passíveis de investigação parlamentar.

Daí depreende-se que, se uma Comissão Parlamentar de Inquérito começa com fatos determinados e concretos, ainda que múltiplos – repito –, seu objeto de investigação está delimitado. Esses fatos determinados balizam, portanto, os limites da Comissão Parlamentar de Inquérito.

O Supremo Tribunal Federal tem entendido – e esse entendimento já se encontra também pacificado – que novos fatos determinados podem ser incorporados ao rol inicial, mesmo no curso das investigações empreendidas pelas Comissões Parlamentares de Inquérito já instaladas. É o que se extrai do acórdão do julgamento do Habeas Corpus nº 71.039, ocorrido em 7 de abril de 1994, que teve com Relator o Ministro Paulo Brossard, publicado no Diário da Justiça de 6 de dezembro de 1996 – aspas:

O que não quer dizer que outros fatos inicialmente imprevistos não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito já em ação. Inclusive quanto ao requisito de prazo certo de funcionamento, pode ele ser reduzido ou ampliado a partir de avaliações posteriores à apresentação do requerimento.

Não nos esqueçamos que os requerimentos de criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, manejados em sua imensa maioria pela oposição, são apresentados de forma quase que instantânea à divulgação de um dado fato, em especial quando se constata sua repercussão nos meios de comunicação.

É comum – e a história das Comissões Parlamentares de Inquérito tem demonstrado – que o arcabouço fático indicado no momento inicial seja mal dimensionado a ponto de serem admitidos fatos novos. É importante acrescentar que qualquer alteração nos requisitos relacionados aos fatos determinados, como também ao tempo de duração da Comissão Parlamentar de Inquérito, devem ser chancelados por subscritores que representem pelo menos o número mínimo constitucional.

Isto posto, respondo negativamente à questão de ordem formulada pela Senadora Gleisi Hoffmann. (**Publicada no Diário do Senado Federal nº 41, do dia 03/04/2014, p. 58 e 59**)”

Registra-se, ainda, que o Presidente do Senado Federal recorreu de ofício de sua decisão ao Plenário, ao tempo em que solicitou audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, nos termos dos artigos 404 e 408 do Regimento Interno do Senado Federal.

A respeito do recurso de ofício ao Plenário, cumpre registrar que este não apresenta efeito suspensivo, razão pela qual não há óbices à impetração do presente mandado de segurança, nos termos do art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.016, de 2009.

4. A AUTORIDADE COATORA

Nos termos da Constituição no seu artigo 5º, inciso LXIX, “conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas-corpus ou habeas-data, quando responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.”

A Senadora Impetrante insurge-se contra ato do Presidente do Senado Federal que denegou Questão de Ordem e, consequentemente, deixou de observar os preceitos do art. 58, § 3º, da Constituição, do art. 1º da Lei nº 1.579, de 1952, e dos artigos 145, § 1º e 150, § 2º, do Regimento Interno do Senado Federal.

Nos termos do citado requerimento, os fatos indicados não atendem ao requisito constitucional que exige a apuração de **fato determinado**.

Destaca-se que a Lei nº 1.579, de 1952, repete, no seu art. 1º, o comando constitucional previsto no § 3º do art. 58, ao estabelecer que as Comissões Parlamentares de Inquérito terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os **fatos determinados** que deram origem à sua formação.

De igual forma, o Regimento Interno do Senado Federal (art. 145, § 1º) exige que o requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito determine o fato a ser apurado.

Ainda sobre a criação de comissão parlamentar de inquérito cabe destacar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados procura definir o que se entende pelo requisito constitucional e legal de fato determinado, ao estabelecer no parágrafo único de seu art. 35, *verbis*:

“Art. 35.”

§ 1º Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, **que estiver devidamente caracterizado** no requerimento de constituição da Comissão.”

Além de fato determinado, há exigência de que os fatos alvo de investigação parlamentar possuam conexão entre si. Ou seja, os fatos devem estar entrelaçados por um laime comum.

No caso, o Presidente do Senado Federal, ao negar a Questão de Ordem, desconsiderou os mandamentos constitucionais e legais que exigem fatos determinados e

conexão entre eles, e, por consequência, negou direito líquido e certo do parlamentar de atendimento dos requisitos constitucionais de delimitação do objeto a ser investigado, com vistas à correta observância do regramento do processo de inquérito legislativo.

Desta feita, caberia ao Excelentíssimo Senhor Presidente, tão logo recebido o requerimento de instauração da comissão parlamentar de inquérito impugná-lo por contrariedade à Constituição, à Lei nº 1.579, de 1952, e ao Regimento Interno do Senado Federal.

5. DO DIREITO

A Constituição Federal dispõe no § 3º do art. 58:

"Art. 58....."

§ 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, mediante requerimento de um terço de seus membros, para 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."

De acordo com o dispositivo constitucional, a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito está condicionada à presença de três requisitos: requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa; prazo certo; e apuração de fato determinado.

A exigência do requisito de apuração de fato determinado também está prevista no art. 1º da Lei nº 1.579, de 1952, *in verbis*:

"Art. 1º As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do art. 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação."

A mesma exigência consta no § 1º do art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal, *in verbis*:

“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.”

Vale destacar que fato determinado, exigência constitucional, é precisamente aquilo que vai ser objeto da apuração, não fato ou fatos indeterminados, referências soltas, genéricas, pulverizadas em um requerimento, lotericamente objetivando geração de fatos determinados no curso da investigação. Não se pode criar CPI para apurar se houve fato ou fatos. Mas, ao oposto, deve-se criá-la a partir de fatos existentes, precisos, que permitam promover as investigações devidas.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente exigido a determinação dos fatos a serem apurados, a fim de garantir a eficiência dos trabalhos da própria comissão parlamentar de inquérito e a preservação dos direitos fundamentais do contraditório e da ampla defesa.

Ilustrativa é a decisão do Ministro Gilmar Mendes no julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança SS 3591 AgR/SP:

“Cumpre salientar que a Constituição, ao determinar que a CPI tenha por **objeto fato determinado**, tem por escopo garantir a eficiência dos trabalhos da própria comissão e a preservação dos direitos fundamentais. **Ficam impedidas, dessa forma, devassas generalizadas**. Se fossem admitidas investigações livres e indefinidas, haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais. Somente a delimitação do objeto a ser investigado pode garantir o exercício, pelo eventual investigado, do direito à ampla defesa e ao contraditório. **Acusações vagas e imprecisas, que impossibilitam ou dificultam o exercício desses direitos, são proscritas pela ordem constitucional**. No caso, a CPI foi instalada com a finalidade de apurar ‘os fatos relativos ao não-recolhimento

ou ao recolhimento incorreto, pelas instituições bancárias, do Imposto sobre Serviços (ISS)’. Em juízo de mera deliberação, próprio dos incidentes de contracautela, é razoável entender que o ato instituidor da mencionada CPI **veicula apenas enunciados genéricos, não apontando sequer um fato concreto e individualizado que possa dar ensejo ao exercício, pelo Poder Legislativo municipal, de sua função fiscalizadora.** Por fim, não é ocioso reafirmar a natureza excepcional das medidas de contracautela, cujo deferimento se condiciona à efetiva demonstração de ofensa à ordem, saúde, segurança e economia públicas. A aferição da ocorrência desses pressupostos não se faz, contudo, de forma totalmente apartada da análise das questões jurídicas suscitadas na ação principal, pois somente a partir dessa análise, ainda que superficial, pode-se, de fato, constatar a ocorrência de lesão a um dos interesses públicos protegidos”. (SS 3.591-AgR, Rel. Min. Presidente, decisão monocrática, julgamento em 14-8-08, DJE de 20-8-08)

Conforme dito alhures, no requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito apresentado pelo Senador Álvaro Dias, os supostos fatos apontados são:

- “1. Processo de aquisição da Refinaria de Pasadena no Texas (EUA)*
- 2. Indícios de pagamento de propina a funcionários da estatal pela companhia holandesa “SMB Offshore” para obtenção de contratos junto à Petrobras*
- 3. Denúncias de que plataformas estariam sendo lançadas ao mar faltando uma série de componentes primordiais à segurança do equipamento e dos trabalhadores*
- 4. Indícios de superfaturamento na construção de refinarias.”*

Observa-se de plano que a descrição contida no requerimento não se amolda às exigências constitucionais e legais de especificação e determinação do objeto a ser investigado, como se observou na Questão de Ordem apresentada no Plenário. Os fatos ali descritos não são, definitivamente, nem concretos e tampouco individualizados.

Além da determinação, há ainda que se observar a conexão entre os fatos a serem investigados. É o que se extrai da leitura do art. 5º, § 1º da Lei nº 1.579, de 1952:

"Art. 5º As Comissões Parlamentares de Inquérito apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Câmara, concluindo por projeto de resolução.

§ 1º Se forem 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."

Neste sentido, observa-se que os assuntos contidos no requerimento, além de serem vagos e genéricos, não guardam conexão entre si. Se analisado em conjunto, o enunciado evidencia que a intenção dos autores é promover uma investigação generalizada da atuação da Petrobras durante as gestões dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, o que confirma a natureza político-eleitoral do pedido.

Destarte, os temas indicados no Requerimento nº 302/2014 não são determinados nem concretos. Tampouco estão individualizados. Trata-se de mero ajuntamento de assuntos esparsos e desconexos. Nesse sentido, é cediço que "*constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O objeto da comissão de inquérito há de ser preciso*".¹

O Requerimento não traz indicação mínima de atos irregulares que teriam sido cometidos. Claramente, não há especificação ou delineamento concreto: não se sabe onde teriam ocorrido, quando teria ocorrido, quem o teria praticado. Enfim, mera alegação abstrata, sem individualização, distante da exigência constitucional de "fato determinado". A situação configura, portanto, enunciado genérico incapaz de dar ensejo à investigação parlamentar de inquérito.

¹ MELLO FILHO, José Celso. Investigação Parlamentar Estadual: as Comissões Especiais de Inquérito. *Justitia*, São Paulo, 45, abr./jun. 1983, p. 156-157

Recorda-se que o STF tem entendido que o “*poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo*” (HC nº 71.039/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 31/10/1996). Não podem as comissões parlamentares de inquérito servirem para investigação de fatos genéricos, plúrimos e desconexos.

Nesse sentido, a investigação deve estar irrestritamente vinculada a uma fato determinado original, sob pena de desvio e esvaziamento de finalidade e consequente ineficácia das atividades da Comissão Parlamentar de Inquérito, além de violação dos dispositivos constitucional, legal e regimental.

Portanto, admitir uma investigação com vários temas desconexos – e indeterminados – representaria uma clara violação ao propósito constitucional de definir balizas para a apuração das comissões parlamentares de inquéritos.

Isto posto, resta evidenciado que o Requerimento nº 302/2014 contém acusações vagas, imprecisas e desconexas, o que, como foi consignado na Questão de Ordem apresentada no Plenário do Senado Federal, *mitiga a segurança jurídica, afronta o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa e, dessa forma, afronta inexoravelmente o texto constitucional*.

5. DO PEDIDO LIMINAR

Consoante demonstrado, resta patente o “fumus boni iuris”, pois o enunciado do Requerimento nº 302/2014 para instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito é manifestamente vago, genérico e desconexo.

No que concerne ao “periculum in mora”, a instauração de comissão parlamentar de inquérito para apurar fatos indeterminados e não individualizados envolvendo a Petrobrás coloca em risco a segurança das instituições, dificulta o exercício do direito de defesa, além de poder servir para o sensacionalismo e a espetacularização política em véspera do período eleitoral. Finalidades estas distintas do poder de fiscalização conferido às comissões parlamentares de inquérito.

Ademais, a criação de comissão parlamentar de inquérito não pode pretender uma devassa na Petrobrás, prejudicando a imagem e, inclusive, o funcionamento de uma empresa presente em 25 países e com mais de quinhentos mil acionistas². No mesmo sentido já se pronunciou o Tribunal de Justiça de São Paulo:

"A comissão de inquérito criada por Câmara Municipal somente pode ter por objetivo a apuração de fatos determinados, e não o de pretender uma devassa no Poder Executivo " (RT 543/83).

Por se tratar de sociedade de economia mista, com capital negociado no mercado, a incerteza provocada por uma investigação sem fronteiras claras certamente afetaria a cotação de suas ações, o que implica prejuízos à empresa e a seus acionistas, inclusive o poder público federal.

Presentes os requisitos do “fumus boni iuris” e do “periculum in mora”, requer-se o arquivamento do Requerimento nº 302/2014, com a consequente suspensão da instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito, até a decisão final do presente mandado de segurança.

² Fonte: <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/>

6. DO PEDIDO

Diante do exposto, a senadora impetrante vem à presença de V. Exa.
requerer:

1. Seja concedida **medida liminar** para suspender a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito objeto do Requerimento nº 302/2014, por não atendimento do requisito constitucional da determinação e conexão dos fatos;
2. No mérito, seja deferido o presente mandado de segurança para determinar à autoridade indicada como coatora que **arquive o Requerimento nº 302/2014, por conter fatos indeterminados e desconexos em total afronta ao disposto no § 3º do art. 58 da Constituição, no art. 1º da Lei nº 1.579, de 1952**, e no art. 145 do Regimento Interno do Senado Federal.
3. A notificação da autoridade coatora, **SR. PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**, para que preste as suas informações no prazo legalmente estipulado, bem como seja dada ciência ao órgão de representação judicial da MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL;
4. A notificação do Ilustre Procurador Geral da República;

Protesta provar o alegado por todos os meios de provas admitidas em Direito para o Mandado de Segurança.

Dá-se à presente causa o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Termos em que,

Pede deferimento.

ANTONIO RODRIGO MACHADO

OAB- DF 34921

MARCOS ROGÉRIO DE SOUZA

OAB DF 24570