

05/10/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.864 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
**AGTE.(S)** : **ALDO LITAIFF E OUTRO(A/S)**  
**ADV.(A/S)** : **PAULO MACHADO GUIMARAES**  
**AGDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA – CPI – DELIBERAÇÕES – PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE – CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSTITUIÇÃO DE TAIS RESOLUÇÕES POR SIMPLES ATO MONOCRÁTICO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – DOCTRINA – PRECEDENTES – A FIGURA JURÍDICA DO INDICIADO COMO ADEQUADA E PERTINENTE AO MODELO INSTITUCIONAL DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO – MAGISTÉRIO DA DOCTRINA QUE SE ORIENTA NESSE SENTIDO – AUTONOMIA DO INQUÉRITO PARLAMENTAR EM FACE DOS PROCEDIMENTOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL – JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – DOCTRINA – POSSIBILIDADE DE ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO FINAL, COM AS RESPECTIVAS CONCLUSÕES, NÃO SÓ AO MINISTÉRIO PÚBLICO, O QUE TRADUZ EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL MÍNIMA (CF ART. 58, § 3º, “IN FINE”), MAS, TAMBÉM, A OUTROS ÓRGÃOS E AUTORIDADES ESTATAIS (LEI Nº 1.579/52, ART. 6º–A, INCLUÍDO PELA LEI Nº 13.367/2016), COMO O DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL – AUSÊNCIA, NA ESPÉCIE, DE LEGITIMAÇÃO PASSIVA “AD CAUSAM” DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, POIS, ENQUANTO ÓRGÃO DE SIMPLES ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO DA CPI ÀS INSTITUIÇÕES E AOS AGENTES POR ESTA INDICADOS, NÃO DISPÕE DE COMPETÊNCIA PARA NEGAR EFICÁCIA OU PARA DESCONSTITUIR REFERIDA DELIBERAÇÃO COLEGIADA – A CONDIÇÃO DE MERO EXECUTOR NÃO PERMITE**

**MS 34864 AGR / DF**

**QUALIFICÁ-LO COMO AUTORIDADE COATORA – DOCTRINA – PRECEDENTES – OCORRÊNCIA, AINDA, DE OUTRA CIRCUNSTÂNCIA APTA A GERAR A INCOGNOSCIBILIDADE DA PRESENTE AÇÃO MANDAMENTAL: EXTINÇÃO DA CPI DE QUE EMANARAM TAIS DETERMINAÇÕES – CONSEQUENTE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR – PRECEDENTES – MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.**

### ACÓRDÃO

**Vistos, relatados e discutidos** estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário**, na conformidade da ata de julgamentos, **por unanimidade** de votos, **em negar provimento** ao agravo regimental, **nos termos** do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 28 de setembro a 04 de outubro de 2018.

CELSO DE MELLO – RELATOR

05/10/2018

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.864 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO  
AGTE.(S) : ALDO LITAIFF E OUTRO(A/S)  
ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARAES  
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA  
DOS DEPUTADOS  
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de recurso de agravo, **tempestivamente** interposto, **contra** decisão **que não conheceu** do mandado de segurança **impetrado** pela parte ora recorrente.

**Inconformados** com esse ato decisório, os agravantes **interpõem** o presente recurso, **postulando** o seu provimento **e sustentando**, em síntese, o que se segue:

*“Com a devida vênia do entendimento adotado pelo Eminentíssimo Relator, afigura-se aos Impetrantes que a alegada ilegitimidade passiva ‘ad causam’ da autoridade apontada neste ‘writ’, como coatora, guarda inevitável relação com o mérito da impetração.*

*Mesmo superada a impugnação quanto à possibilidade de uma CPI proceder a indiciamentos, o encaminhamento do Relatório final de CPI para Delegados de Polícia Federal, ao contrário da interpretação adotada, a ampliação hermenêutica conferida à expressão ‘entre outros órgãos’, contida no art. 6º-A da Lei nº 1579/1952, incluído pela Lei nº 13.367/2016, implica grave conflito com a orientação contida no § 3º do art. 58 da Constituição Federal.*

*No caso, o Presidente da Câmara dos Deputados, diante de expressa determinação constitucional, não pode alargar previsão legal, que conflita com o núcleo normativo emanado de Poder Constituinte*

**MS 34864 AGR / DF**

*originário, como resulta o disposto na parte final do § 3º do art. 58 da CF.*

*O Presidente da Câmara dos Deputados, nos termos inegáveis e incontestes do disposto no parágrafo único do art. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é a única autoridade competente para remeter o Relatório circunstanciado de CPI, com suas conclusões, após sua publicação no Diário da Câmara dos Deputados:*

.....  
*A legitimidade passiva da autoridade coatora apontada neste Mandado de Segurança decorre, assim, de expressa previsão do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.*

.....  
*Tratando-se de uma comissão de inquérito, destinada, portanto, conforme estabelecido no próprio § 3º do art. 58 da CF, para 'apuração de fato determinado', quando suas conclusões, expressas e condensadas que são em seu Relatório, resultam ou reúnem elementos que, de acordo com a CPI, comprovam ou indicam a prática e a autoria de ilícitos, cujos autores estariam sujeitos à responsabilização civil ou criminal, o destinatário deste material será o Ministério Público.*

.....  
*Daí a sistemática constitucional, expressa na parte final do § 3º do art. 58 da Constituição Federal, no sentido de que o Relatório circunstanciado e suas conclusões devam ser encaminhadas ao Ministério Público.*

*Neste sentido, a expressão 'entre outros órgãos', contido no art. 6º-A da Lei nº 1.579/52, no que tange às alegadas ou apuradas infrações penais, que inclusive tenham ensejado indiciamentos pela CPI, não pode ser utilizada para contemplar, no caso, órgãos da Polícia Federal, como o Departamento de Polícia Federal e as Delegacias de Polícia Federal.*

*Consequentemente, o Presidente da Câmara dos Deputados, por força do princípio constitucional da legalidade, não pode encaminhar ou remeter um Relatório de uma CPI, cujas conclusões destacam a ocorrência de crimes, para outra autoridade pública que não seja a expressamente indicada no § 3º do art. 58 da*

**MS 34864 AGR / DF**

*CF, ou seja, o representante do Ministério Público, que, tratando-se da relação com a Câmara dos Deputados, deve ser o Procurador Geral da República.*

*Não se trata do Presidente da Câmara dos Deputados descumprir, alterar, modificar ou opor-se às determinações contidas na conclusão de uma CPI, cuja deliberação se deu por maioria, como expressão do princípio da colegialidade, conforme destacado na r. Decisão agravada.*

*Trata-se da imperiosa necessidade de o Presidente da Câmara, como única autoridade competente para encaminhar o Relatório da CPI para o Ministério Público, cumprir a expressa determinação constitucional, expressa na parte final do § 3º do art. 58 da CF, em respeito ao princípio da legalidade constitucional.*

*Por oportuno, registre-se que os Impetrantes e as Impetrantes não estão pretendendo, com este Mandado de Segurança, contestar ou discutir decisão de CPI já encerrada.*

*Da mesma forma, com a devida vênia, não se trata também de considerar eventual descumprimento ou desrespeito ao princípio da colegialidade, condição de eficácia das decisões de órgãos colegiados, como uma CPI.*

*Conforme já exposto, a questão posta nestes autos refere-se à constitucionalidade de determinado encaminhamento no âmbito da atribuição do Presidente da Câmara dos Deputados.*

*As deliberações colegiadas que incorram em flagrante afronta ao texto constitucional, como se revela a indicação de encaminhamento do Relatório final da CPI Funai/Incrá 2 para Delegacias de Polícia Federal e para o Departamento de Polícia Federal, não se impõe a quem quer que seja, em especial, no caso, ao Presidente da Câmara dos Deputados.*

*Neste sentido, os precedentes invocados na r. Decisão agravada – MS 24.817 e MS 23.669 – não se prestam à conclusão pretendida, no sentido de limitar a atuação do Presidente da Câmara dos Deputados, porquanto referem-se aos requisitos e condições de validade e eficácia das decisões adotadas no âmbito da Comissão, como se revela uma CPI.*

**MS 34864 AGR / DF**

*Por oportuno, consigne-se também que os precedentes citados na r. Decisão agravada, de forma a fundamentar o entendimento segundo o qual o presente 'writ' seria contra a conclusão de CPI extinta, não se adequam à precisa hipótese destes autos, seja porque o objeto desta impetração consiste em ato do Presidente da Câmara dos Deputados, seja porque os referidos precedentes jurisprudenciais – HC 79244, MS 21872, MS 23852-QO, AgReg MS 26024, MS 23926, MS 24022, MS 23465 e MS 23491 – envolvem medidas propostas contra Presidentes de Comissões Parlamentares de Inquérito, que por terem encerrado suas atividades, antes do julgamento dos referidos 'habeas corpus' e mandados de segurança, foram extintos, por perda superveniente de objeto.*

*Conforme já esclarecido, a hipótese destes autos é distinta. Envolve a legalidade ou não da conduta do Presidente da Câmara dos Deputados em proceder a encaminhamento de Relatório para Delegados da Polícia Federal, contra expressa previsão constitucional.*

.....  
*Pretender que a impugnação de eventual conclusão adotada por uma CPI, em matéria de responsabilização criminal e encaminhada indevidamente para outro órgão que não seja o Ministério Público, possa ser implementada perante os destinatários das comunicações encaminhadas significa, em razão da desconsideração e desrespeito ao comando contido na parte final do § 3º do art. 58 da CF, expor cidadãos a eventuais Inquéritos Policiais instaurados sem a necessária requisição do titular da ação penal, evidenciando inegável e desnecessário constrangimento ilegal.*

*Por fim, no que tange ao tema do indiciamento feito por CPI, afigura-se consentâneo e razoável a interpretação adotada na r. Decisão agravada, no sentido de que 'o indiciamento de eventuais responsáveis pelo fato determinado a que alude o texto constitucional não obriga nem vincula a Polícia Judiciária ou o Ministério Público no que se refere à instauração, por eles, de 'pescutio criminis', considerada a ampla autonomia que há entre o inquérito parlamentar, de um lado, e os procedimentos de investigação penal, de outro...'.  
(grifei)*

**MS 34864 AGR / DF**

**A União Federal**, por sua vez, em contrarrazões, **impugnou** a pretensão recursal ora **deduzida** pela parte recorrente, **sustentando**, em síntese, o seguinte:

*“Inicialmente, é de se notar que a CPI em comento foi instituída nos termos dos atos acostados aos autos (Peças nº 24 e 25), de lavra do Presidente da Câmara dos Deputados, com período de duração de 120 (cento e vinte) dias.*

*Ocorre que a Comissão Parlamentar de Inquérito da FUNAI-INCRA 2 já teve seus trabalhos encerrados, como bem destacado na peça inicial e na decisão monocrática, em 30/05/2017 (Peça nº 27).*

*Assim, é evidente que resta esvaziado o objeto do presente ‘mandamus’, uma vez que o ato supostamente tido por coator não mais subsiste, razão pela qual merece ser mantida a decisão monocrática ora recorrida.*

*Nesse aspecto, é de se destacar que o esforço despendido pelos impetrantes para afirmar a admissibilidade do presente ‘mandamus’ por supostamente não se insurgirem contra a decisão colegiada da Comissão Parlamentar, mas sim em face de ato do Presidente da Câmara dos Deputados, não merece acolhida nesta sede.*

*Em suas razões, os recorrentes argumentam que o Presidente da Câmara teria alargado, de forma indevida, a previsão legal presente no art. 6º-A da Lei nº 1.579/52, em clara ofensa ao art. 58, § 3º, da Constituição Federal.*

*Ademais, sustentam a legitimidade ativa do Presidente da Câmara, por figurar como a autoridade competente no Regimento Interno daquela Casa Legislativa para remeter o Relatório Circunstanciado da CPI aos órgãos ali determinados.*

*No entanto, o que se pretende nesta sede é a desconstituição, por via transversa, da decisão colegiada tomada no âmbito da CPI, uma vez que, sendo o Presidente da Câmara mero executor das medidas determinadas no Relatório Final da CPI, a ele não cabe rever as conclusões aportadas no mencionado trabalho.*

**MS 34864 AGR / DF**

*Nesse passo, não se reconhece a sua legitimidade ativa para o presente 'writ', tendo em vista que não possui competência para modificar ato de órgão colegiado, conforme reiterado entendimento desse Supremo Tribunal Federal. A título exemplificativo, confirmam-se os seguintes precedentes (...):*

.....  
*Ora, é de se ver que o próprio regramento interno determina que o Presidente da Câmara deve 'encaminhar aos órgãos ou entidades referidas no art. 37 as conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito'. Mais uma vez, evidencia-se a função de mero executor, não lhe sendo legítimo alterar as conclusões decorrentes dos trabalhos desempenhados pela CPI.*

*Embora os recorrentes sustentem que 'o cerne concreto e objetivo da presente impetração é a atribuição do Presidente da Câmara', é forçoso concluir que impedir o agente executor, o Presidente da Câmara dos Deputados, de cumprir os termos do relatório final da CPI seria, sem dúvida, desconsiderar o comando exarado pelo órgão colegiado.*

*A esse respeito, vale destacar que não é o caso de o polo passivo ser corrigido pelo impetrante ou por determinação do Ministro Relator, mas sim de extinção do feito, conforme tem decidido de forma reiterada o Pleno dessa Suprema Corte, 'in verbis' (...):*

.....  
***Portanto**, considerando os fundamentos acima expostos, a União entende que o agravo não merece prosperar." (grifei)*

O Ministério Público Federal, **em manifestação** da lavra da eminente Procuradora-Geral da República, Dra. RAQUEL ELIAS FERREIRA DODGE, **opinou pelo não provimento** do presente recurso de agravo **em parecer** que está assim ementado:

**"AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CPI – FUNAI E INCRA. AUTORIDADE COATORA: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.**

**MS 34864 AGR / DF**

**ILEGITIMIDADE PASSIVA 'AD CAUSAM'.  
ENCERRAMENTO DOS TRABALHOS DE INVESTIGAÇÃO.  
EXTINÇÃO DA COMISSÃO. NÃO PROSEGUIMENTO DO  
'WRIT'. DESPROVIMENTO DO AGRAVO.**

*1. Não tem o Presidente da Câmara dos Deputados competência para sanear eventuais vícios nos trabalhos de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI. Ilegitimidade passiva 'ad causam'.*

*2. Deve ser reconhecida a inviabilidade do mandado de segurança impetrado contra Comissão Parlamentar de Inquérito declarada extinta em decorrência da conclusão de seus trabalhos investigativos com a aprovação do respectivo Relatório Final.*

*– Parecer pelo desprovimento do agravo regimental.”  
(grifei)*

**Por não me convencer** das razões apresentadas pela parte recorrente, **submeto** à apreciação deste Egrégio Plenário **o presente** recurso de agravo.

**É o relatório.**

05/10/2018

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.864 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): **Entendo não assistir razão** à parte recorrente, **eis que** a decisão ora agravada **ajusta-se**, *com integral fidelidade*, à diretriz jurisprudencial firmada pelo Supremo Tribunal Federal **na matéria** em exame.

Com efeito, **a análise** do contexto ora delineado **nestes autos**, *não obstante* a parte impetrante **tenha indicado** como autoridade coatora o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, **evidencia** que a presente ação mandamental **foi ajuizada**, na verdade, *com o iniludível objetivo de questionar a própria deliberação emanada da CPI – FUNAI e INCRA 2, que promoveu o indiciamento dos impetrantes, ora agravantes, de um lado, e determinou a remessa de cópias do relatório final ao Departamento de Polícia Federal, de outro.*

Essa circunstância *reveste-se de inquestionável relevo processual*, pois, como se sabe, **a jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal **entende inviável** a impetração de mandado de segurança **contra** deliberações **emanadas** de Comissões Parlamentares de Inquérito *cujas atividades já tenham sido encerradas* em virtude **da conclusão** de seus trabalhos investigatórios, **independentemente** da aprovação, *ou não*, de seu relatório final (**HC 79.244/DE**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **MS 21.872/DE**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – **MS 23.852-QO/DE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*):

**“MANDADO DE SEGURANÇA. CPMI DOS BINGOS. RELATÓRIO FINAL. ENCERRAMENTO DOS TRABALHOS. NÃO CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.**

**Não cabe mandado de segurança** contra ato de Comissão Parlamentar de Inquérito **cujos trabalhos foram encerrados.**

**MS 34864 AGR / DF**

*Ausência de autoridade coatora para figurar no polo passivo do mandado de segurança.*

*Agravo regimental **desprovido.***

**(MS 26.024-AgR/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Pleno – grifei)**

**E é, precisamente, o que ocorre neste caso, uma vez que, tal como assinalado pelos próprios impetrantes, a CPI – FUNAI e INCRA 2 encerrou as atividades de investigação em 30/05/2017, com a definitiva aprovação do relatório final de seus trabalhos, daí resultando, como natural consequência de tal ato, a extinção do inquérito parlamentar **instaurado** pela Câmara dos Deputados.**

**Isso significa, portanto, como anteriormente lembrado, que se mostra inviável a presente impetração, considerado o magistério da jurisprudência desta Suprema Corte, que tem entendido revelar-se inadmissível o conhecimento de mandado de segurança (ou, até mesmo, de “habeas corpus”) **impetrado** contra deliberação emanada de Comissão Parlamentar de Inquérito, **sempre** que vier ela, como no caso, a ser declarada extinta em virtude da conclusão de suas atividades (**RTJ 172/929-930**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – **RTJ 182/192**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **MS 21.872/DF**, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – **MS 23.852-QO/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **MS 23.926/DF**, Rel. Min. ELLEN GRACIE – **MS 24.022/DF**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, v.g.):**

**“MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO EXTINTA PELA CONCLUSÃO DOS SEUS TRABALHOS. PERDA DO OBJETO.**

**Declara-se prejudicado, em face da perda do objeto, o mandado de segurança impetrado contra ato de Comissão Parlamentar de Inquérito que veio a ser extinta pela conclusão dos seus trabalhos. Precedentes.**

MS 34864 AGR / DF

*Mandado de segurança julgado prejudicado.”*

(MS 23.465/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – grifei)

**“MANDADO DE SEGURANÇA. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. EXTINÇÃO. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO.**

– **A jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal **entende prejudicadas** as ações de mandado de segurança e de ‘habeas corpus’, **sempre que** – impetrados tais ‘writs’ constitucionais contra Comissões Parlamentares de Inquérito – **vierem elas a ser declaradas extintas em virtude da conclusão** de seus trabalhos investigatórios e da aprovação de seu relatório final. **Precedentes.**”

(MS 23.491/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**Mesmo que fosse possível superar** esse obstáculo processual, **ainda assim se revelaria incabível** a presente impetração mandamental, pois a autoridade ora apontada como coatora, o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, **não dispõe de competência para alterar** o conteúdo material de relatório final **emanado** de Comissão Parlamentar de Inquérito **ou para opor-se** a suas determinações.

**Eventual impugnação** às conclusões *de qualquer* CPI **deverá formalizar-se, quando for o caso, perante** os próprios destinatários das comunicações encaminhadas **por aquele** órgão de investigação parlamentar, **em cujas atribuições inclui-se o poder de indiciar** as pessoas *supostamente* envolvidas com os fatos objeto do inquérito legislativo.

**Não é por outra razão** que a legislação **pertinente** às Comissões Parlamentares de Inquérito **refere-se, expressamente, à figura** do “indiciado”, **como se vê, p. ex.,** das regras **inscritas** nos arts. 2º e 3º, **ambos** da Lei nº 1.579/1972, **alterada** pela Lei nº 10.679/2003 **e** pela **Lei** nº 13.367/2016.

**MS 34864 AGR / DF**

**Vale registrar** que esse estatuto de regência, **próprio** dos órgãos de investigação legislativa, **qualifica-se** como verdadeira “*lex specialis*”, **motivo pelo qual** não se mostra aplicável às Comissões Parlamentares de Inquérito em geral **a regra inscrita** no art. 2º, § 6º, da Lei nº 12.830/2013, **pois** a matéria disciplinada neste último diploma legislativo **concerne, exclusivamente, ao ato de indiciamento, “privativo do delegado de polícia”, praticado no contexto de uma dada investigação criminal (“informatio delicti”), de todo inconfundível** com o poder de indagação e de pesquisa que a CPI – **pautada pelo fato determinado que motivou** a sua criação – **exerce** no âmbito do inquérito legislativo.

**A qualificação de alguém**, portanto, *em sede de inquérito parlamentar, como indiciado – figura jurídica essa reconhecida, pelo magistério da doutrina, como adequada e pertinente ao modelo institucional das CPIs* (LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES, “Comissões Parlamentares de Inquérito – Poderes de Investigação”, p. 147/153, 2001, Juarez de Oliveira; UADI LAMMÊGO BULOS, “Comissão Parlamentar de Inquérito – Técnica e Prática”, p. 75/87, 2001, Saraiva; JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA, “Comissões Parlamentares de Inquéritos”, p. 63/67, 1999, Ícone Editora; ALEXANDRE ISSA KIMURA, “Comissão Parlamentar de Inquérito – Teoria e Prática”, p. 70, item n. 3.4, 2001, Juarez de Oliveira; JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, “Comissões Parlamentares de Inquérito – Poderes e Limites de Atuação”, p. 245/248, item n. 1.3.2, 2004, Fabris Editor; ODACIR KLEIN, “Comissões Parlamentares de Inquérito – A Sociedade e o Cidadão”, p. 46/49, item n. 4, 1999, Fabris Editor, *v.g.*) – **tem o único significado de destacar, de identificar e de individualizar aquele que, por ostentar a condição de suspeito, teria participado ou concorrido para a produção de evento configurador do fato determinado, cuja ocorrência justificou a instauração da investigação pelo Poder Legislativo (CF art. 58, § 3º).**

**Cabe advertir**, de outro lado, **que o indiciamento de eventuais responsáveis pelo fato determinado a que alude** o texto constitucional **não**

MS 34864 AGR / DF

obriga **nem** vincula a Polícia Judiciária **ou** o Ministério Público **no que se refere** à instauração, *por eles*, de “*persecutio criminis*”, **considerada a ampla autonomia que há entre** o inquérito parlamentar, *de um lado*, e os procedimentos de investigação penal, *de outro*, **como tem reconhecido, em diversos julgamentos (MS 23.639/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*), o Supremo Tribunal Federal:

**“AUTONOMIA DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR**

**– O inquérito parlamentar, realizado por qualquer CPI, qualifica-se como procedimento jurídico-constitucional revestido de autonomia e dotado de finalidade própria, circunstância essa que permite à Comissão legislativa – sempre respeitados os limites inerentes à competência material do Poder Legislativo e observados os fatos determinados que ditaram a sua constituição – promover a pertinente investigação, ainda que os atos investigatórios possam incidir, eventualmente, sobre aspectos referentes a acontecimentos sujeitos a inquéritos policiais ou a processos judiciais que guardem conexão com o evento principal objeto da apuração congressional. Doutrina. Precedente: MS 23.639-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO (Pleno).”**

**(MS 23.652/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**Esse também tem sido o entendimento** manifestado por eminentes autores (JOÃO DE OLIVEIRA FILHO, “**Comissões Parlamentares de Inquérito**”, “*in*” Revista Forense, vol. 151/9-22, 13; ALCINO PINTO FALCÃO, “**Comissões Parlamentares de Inquérito – Seus Poderes Limitados – Relações com a Justiça – Testemunhas**”, “*in*” Revista Forense, vol. 185/397-399, item n. 4, *v.g.*), **como se vê, p. ex., da lição** de NELSON DE SOUZA SAMPAIO (“**Do Inquérito Parlamentar**”, p. 45/46, 1964, Fundação Getúlio Vargas):

***“Em virtude da natureza da investigação parlamentar, nada impede, entre nós, que ela se realize paralelamente com o inquérito policial ou o processo judiciário.” (grifei)***

MS 34864 AGR / DF

**Impende salientar**, no entanto – **embora não seja** o caso destes autos –, **que só não se revestiria** de legitimidade jurídico-constitucional o inquérito parlamentar **instaurado com a exclusiva finalidade** de apurar práticas delituosas **destituídas** de qualquer conexão **com os fatos determinados** que motivaram a realização da investigação legislativa **por parte** das Casas do Congresso Nacional.

**É por essa razão** que o Supremo Tribunal Federal, **ao julgar o HC 71.039/RJ**, Rel. Min. PAULO BROSSARD, **deixou claramente delineados os limites constitucionais** da competência e da ação investigatória da Comissão Parlamentar de Inquérito, **ênfatizando** que esse órgão do Poder Legislativo “**Não se destina a apurar crimes nem a puni-los**” (RDA 199/205, 206), **pois**, em nosso sistema jurídico, **as atribuições** de Polícia Judiciária **e o exercício** do poder de punir **em matéria criminal pertencem**, respectivamente, aos Poderes Executivo e Judiciário.

Daí o magistério doutrinário **que também assinala não se revelar possível** a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, **quando organizada com o objetivo único** de investigar ilícitos penais, **exceto** se a indagação probatória sobre os atos delituosos **tornar-se indispensável** ao esclarecimento e à apuração **dos fatos determinados** que motivaram a instauração do inquérito parlamentar (JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA, “**Comissões Parlamentares de Inquérito**”, p. 34/35, 1999, Ícone; JOÃO DE OLIVEIRA FILHO, “**Comissões Parlamentares de Inquérito**”, “*in*” Revista Forense, vol. 151/9-22, 12/13; ROGÉRIO LAURIA TUCCI, “**Comissão Parlamentar de Inquérito (Atuação – Competência – Caráter investigatório)**”, “*in*” Revista Brasileira de Ciências Criminais, vol. 6/171-185, 180; CARLOS MAXIMILIANO, “**Comentários à Constituição Brasileira de 1946**”, vol. 2/80, item n. 315, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos; CELSO RIBEIRO BASTOS, “**Comentários à Constituição do Brasil**”, vol. 4, tomo I/276, 1995, Saraiva, v.g.).

MS 34864 AGR / DF

Uma vez formalizado, com apoio *em deliberação colegiada* da CPI, o **indiciamento do suspeito, em razão** de este haver *alegadamente* causado ou participado da ocorrência de *fato determinado* **justificador** da instauração da investigação parlamentar, **não há como imputar** situação de alegada coação ao Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, **cuja atuação, no contexto referido pelos litisconsortes ativos, restringe-se, unicamente, a cumprir** (e nada mais além disso) **determinação** fundada – *insista-se* – **em anterior deliberação colegiada** proferida pela CPI em questão, **insuscetível** de revisão **ou** de desconstituição *por simples ato unilateral* da autoridade apontada como coatora.

Na realidade, **não assiste** ao Presidente da Câmara dos Deputados, **em sua condição** de “longa manus” de CPI já encerrada, **questionar-lhe** as deliberações **nem contestar-lhe** as determinações, **não dispondo, por isso mesmo, de competência para negar eficácia ou para desconstituir** tais resoluções, **sob pena de infringir, de modo frontal, o princípio da colegialidade, que rege, no âmbito dos órgãos de investigação parlamentar, o respectivo processo decisório.**

*Com efeito, e tal como já decidiu* o Supremo Tribunal Federal (MS 24.817/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), **o respeito ao princípio da colegialidade constitui requisito essencial à validade e eficácia** dos atos decisórios **emanados de qualquer CPI:**

**“O PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE CONDICIONA A EFICÁCIA DAS DELIBERAÇÕES DE QUALQUER COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (...).**

**– O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos (...).**

MS 34864 AGR / DF

*O necessário respeito ao postulado da colegialidade qualifica-se como pressuposto de validade e de legitimidade das deliberações parlamentares, especialmente quando estas – adotadas no âmbito de Comissão Parlamentar de Inquérito – implicam ruptura, sempre excepcional, da esfera de intimidade das pessoas. (...).”*

(MS 23.669-MC/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

**Essa mesma percepção da matéria – que põe em evidência o significado político-jurídico do princípio da colegialidade e que lhe acentua o caráter subordinante da eficácia das deliberações parlamentares – reflete-se** no magistério da doutrina (ODACIR KLEIN, “Comissões Parlamentares de Inquérito – A Sociedade e o Cidadão”, p. 64/68, item n. 10, 1999, Fabris Editor; JOSÉ NILO DE CASTRO, “A CPI Municipal”, p. 91 e 98, itens ns. 7 e 9, 3ª ed., 2000, Del Rey; OVÍDIO ROCHA BARROS SANDOVAL, “CPI ao Pé da Letra”, p. 49/50, item n. 49, 2001, Millennium; PEDRO PAULO DE REZENDE PORTO FILHO, “Quebra de Sigilo pelas Comissões Parlamentares de Inquérito”, p. 101/102 e 105/107, 2008, Fórum, v.g.), **valendo referir, ante a sua extrema pertinência, a lição** de JOSÉ LUIZ MÔNACO DA SILVA (“Comissões Parlamentares de Inquérito”, p. 55, 1999, Ícone Editora):

*“É preciso não perder de vista que, antes da determinação de qualquer diligência, caberá à comissão decidir sobre a realização dela. E a decisão será tomada, sempre, por maioria de votos. Trata-se do consagrado princípio da colegialidade, vigente entre nós, o qual submete as CPIs à regra das decisões majoritárias (...). Assim, todas as decisões de uma CPI serão tomadas pela vontade majoritária de seus membros.” (grifei)*

O Presidente da Câmara dos Deputados, **uma vez caracterizado** esse quadro, **limita-se a atuar como órgão de encaminhamento das conclusões e determinações aprovadas, mediante deliberação colegiada**, pela Comissão Parlamentar de Inquérito, **não podendo agir em detrimento** de tais requisições, **muito menos em desrespeito** ao que nelas foi ordenado.

MS 34864 AGR / DF

**Inquestionável**, pois, **o fato** de que o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados **não tem** competência **para, ele próprio, invalidar, por decisão monocrática, o que foi determinado, em sede colegiada,** pela CPI em questão.

**Cumpre observar**, neste ponto, **considerado** o contexto em análise – e **tendo presente** o magistério jurisprudencial desta Suprema Corte e dos Tribunais em geral –, que o mandado de segurança **há de ser impetrado** em face de órgão estatal **ou** de agente público **investido de competência seja para praticar** o ato que se busca efetivar, **seja para fazer cessar** a deliberação que se considera lesiva (**RT 321/141 – RT 492/198, v.g.**):

*“– O mandado de segurança **há de ser impetrado** em face de órgão ou agente público **investido de competência para praticar o ato** cuja implementação se busca.”*

(**MS 24.831/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

**Essa orientação encontra apoio** em autorizado magistério doutrinário, **sendo de assinalar-se**, por oportuno, **a lição – sempre valiosa –** de HELY LOPES MEIRELLES, ARNOLDO WALD e GILMAR FERREIRA MENDES (“Mandado de Segurança e Ações Constitucionais”, p. 73, item n. 8, 35ª ed., 2013, Malheiros):

*“**Incabível é a segurança contra autoridade que não disponha de competência para corrigir a ilegalidade impugnada. A impetração deverá ser sempre dirigida contra a autoridade que tenha poderes e meios para praticar o ato ordenado pelo Judiciário. (...).**”*

.....  
*(...) **Se as providências pedidas no mandado não são da alçada do impetrado, o impetrante é carecedor da segurança contra aquela autoridade, por falta de legitimação passiva para responder pelo ato impugnado. (...).**” (grifei)*

MS 34864 AGR / DF

**Perfilha igual percepção da matéria, exposta em conhecida obra doutrinária** (“Manual do Mandado de Segurança”, p. 101/103, 4ª ed., 2003, Renovar), o eminente e saudoso Ministro CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, **que expendeu, nesse tema, o seguinte e preciso magistério:**

*“**É preciso ter atenção** para que seja corretamente identificada a autoridade coatora. **É ela, sempre, aquela que ordena ou omite a prática** do ato impugnado. **Em uma palavra, autoridade coatora é a responsável pelo ato lesivo.** Dessa maneira, **não é** autoridade coatora **o simples executor, mas, sim, aquele que tem, concretamente, a responsabilidade** de praticar o ato **e a competência** para suspendê-lo, **assumindo**, portanto, suas conseqüências. (...).*

.....  
***Entendo que o critério essencial** para que seja identificada a autoridade coatora **é a sua competência** para corrigir a lesão do direito líquido e certo apontada. **Se o ato apresentado pelo impetrante é de autoridade outra que não a apontada como impetrada, descabe a medida heróica, devendo a ordem ser denegada. (...).**” (grifei)*

**Não cabe, portanto,** ao Senhor Presidente da Câmara dos Deputados **alterar, “ex propria auctoritate”, a resolução colegiada** que resultou das deliberações **emanadas** da CPI em causa, de cujas decisões **constitui, como sucede na espécie, mero agente executor, pois – enfatize-se –, em sede de mandado de segurança, como** precedentemente já acentuado, **“A autoridade coatora deve ter (...) competência para o desfazimento do ato”** (CASSIO SCARPINELLA BUENO, “Mandado de Segurança”, p. 19, item n. 11, 2002, Saraiva), **sob pena de configurar-se hipótese de carência do “writ” constitucional, em razão de falecer ao órgão meramente executor** a condição essencial para figurar, **legitimamente, no polo passivo** do processo mandamental.

MS 34864 AGR / DF

**Vale insistir**, por relevante, que tal entendimento *tem o beneplácito da jurisprudência* dos Tribunais em geral (RT 321/141 – RT 395/127 – RT 492/197-198, v.g.), **notadamente** a desta Suprema Corte (MS 25.045/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – MS 25.090/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE – MS 25.149/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 25.152/DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, v.g.):

“– **A ação civil de mandado de segurança revelar-se-á insuscetível de conhecimento, sempre que o impetrante do ‘writ’ constitucional – descumprindo obrigação processual que lhe competia – não conseguir demonstrar que a autoridade por ele próprio apontada como coatora é responsável, concretamente, por determinada situação de que derive, por efeito de comportamento estatal abusivo ou ilegal, lesão efetiva ou ofensa potencial a direito líquido e certo titularizado pelo autor do processo mandamental.**

– **Em sede de mandado de segurança, falece legitimidade passiva ‘ad causam’ ao órgão estatal apontado como coator, se este não dispõe, por direito próprio, (a) de competência para praticar o ato reclamado, ou (b) de poder para ordenar a suspensão da deliberação questionada, ou (c) de autoridade para suprir a omissão indicada.”**

(RTJ 165/845-846, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

*De outro lado*, a legislação **concernente às Comissões Parlamentares de Inquérito define** o próprio conteúdo do relatório final (e circunstanciado) desse órgão de investigação legislativa, **explicitando** que referida peça **deverá ser encaminhada** com suas conclusões, **para as devidas providências, “entre outros órgãos”** (Lei nº 1.579/52, art. 6º-A, **incluído** pela Lei nº 13.367/2016), ao Ministério Público **ou** à Advocacia-Geral da União.

**Resulta claro** desse *recentíssimo* texto normativo que a CPI **poderá legitimamente, encaminhar cópia** de seu relatório final **a outros** órgãos públicos, **desde que** o entenda conveniente, *nele veiculando*, **até mesmo, “notitia criminis”, em ordem a provocar**, à semelhança do que é possível

MS 34864 AGR / DF

por iniciativa de “qualquer pessoa do povo” (CPP art. 5º, § 3º), a instauração do inquérito policial.

Não constitui demasia assinalar que a cláusula final do § 3º do art. 58 da Carta Política, ao referir-se ao encaminhamento das conclusões de uma Comissão Parlamentar de Inquérito ao Ministério Público, quis tornar indeclinável, sempre que necessária, essa providência, sem que isso, no entanto, represente qualquer obstáculo ao encaminhamento do relatório final a outros órgãos públicos, traduzindo essa medida simples diligência sujeita, *em cada caso ocorrente*, à avaliação discricionária da própria CPI, tal como o permite a já referida Lei nº 13.367/2016.

Todas essas considerações são feitas para demonstrar que inexistente maior espaço de liberdade decisória reservado ao Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, que, na condição de simples executor das determinações de uma CPI, não poderá deixar de cumpri-las, sem qualquer possibilidade, portanto, de ingerência na eficácia do comando impositivo resultante de deliberação colegiada legitimamente emanada de mencionado órgão de investigação parlamentar.

A circunstância que venho de mencionar assume relevo processual, pois, tratando-se de mandado de segurança, este “writ” constitucional pode ser impetrado não contra órgão meramente executor, mas, sim, somente contra aquele que dispõe de competência para alterar a ordem questionada pela parte impetrante.

Não foi por outro motivo que a eminente Procuradora-Geral da República, ao opinar pelo não provimento do presente recurso de agravo, destacou, precisamente, o aspecto por mim ora ressaltado, acentuando a ilegitimidade passiva “ad causam” da autoridade apontada como coatora:

*“De fato, constata-se a ilegitimidade passiva ‘ad causam’ do Presidente da Câmara dos Deputados, por não ter participado*

**MS 34864 AGR / DF**

*a autoridade impetrada dos atos objeto deste 'writ', não havendo cogitar de sua competência para sanear eventuais vícios nos trabalhos da CPI.*

*É que, não obstante aponte como autoridade coatora o Presidente da Câmara dos Deputados, volta-se a impetração, na verdade, contra a deliberação da CPI – FUNAI e INCRA, que promoveu o indiciamento dos impetrantes e determinou a remessa de cópias do relatório final ao Departamento de Polícia Federal.*

*Assim, sendo entendimento pacífico que 'o mandado de segurança há de ser impetrado em face de órgão ou agente público investido de competência para praticar o ato cuja implementação se busca', mostra-se manifesta, 'in casu', a ausência de legitimidade da autoridade apontada coatora para figurar no polo passivo da presente demanda." (grifei)*

**Assinale-se, finalmente, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em recente julgamento (ocorrido em 17/11/2017), a propósito das questões debatidas nestes autos, proferiu decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:**

**“AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO – CPI FUNAI E INCRA 2. DELIBERAÇÕES. RELATÓRIO FINAL. ENCAMINHAMENTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO E OUTROS ÓRGÃOS ESTATAIS. POSSIBILIDADE. EXTINÇÃO DA CPI. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. INCOGNOSCIBILIDADE DO ‘MANDAMUS’. LEGALIDADE DO ENCAMINHAMENTO AO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL. ART. 58, § 3º, DA CRFB/88. ART. 6º-A DA LEI 1.579/52, INCLUÍDO PELA LEI 13.367/2016. PRECEDENTES. SÚMULA 266 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.**

**1. A aprovação do Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito, no dia 30.05.2017, e a consequente**

**MS 34864 AGR / DF**

*extinção da CPI Funai/Inkra 2, ensejam a perda do objeto do presente 'mandamus', por ocasionar a impossibilidade de impugnação de quaisquer de seus atos potencialmente lesivos. Precedentes: MS 25.459 AgR, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 12.03.2010, MS 26.024 AgR, Relator Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJ 13.04.2007, MS 23.852 QO, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 24.08.2001.*

*2. As Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI possuem permissão legal para encaminhar relatório circunstanciado não só ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, mas, também, a outros órgãos públicos, podendo veicular, inclusive, documentação que possibilite a instauração de inquérito policial em face de pessoas envolvidas nos fatos apurados (art. 58, § 3º, CRFB/88, c/c art. 6º-a da Lei 1.579/52, incluído pela Lei 13.367/2016).*

*3. O mandado de segurança não pode ser utilizado como mecanismo de controle abstrato da validade constitucional das leis e dos atos normativos em geral, posto não ser sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes: MS 32.809 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 30.10.2014, e MS 25.456 AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJ 09.12.2005.*

*4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO.”*

*(MS 35.216-AgR/DF, Rel. Min. LUIZ FUX – grifei)*

**Em suma: tenho para mim que os fundamentos subjacentes à presente impetração mandamental divergem dos critérios que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consagrou na matéria sob análise.**

**Sendo assim, pelas razões expostas, e acolhendo, ainda, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, nego provimento a este recurso de agravo, mantendo, por seus próprios fundamentos, a decisão recorrida.**

**É o meu voto.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 34.864**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO**

AGTE.(S) : ALDO LITAIFF E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARAES (05358/DF)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 28.9.2018 a 4.10.2018.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário