

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, acerca da análise de constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade do requerimento de instalação da CPI das Cortes Superiores, em sede do Recurso nº 1 de 2019, interposto pelo Presidente do Senado Federal, ao qual aderiu o Senador Alessandro Vieira

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso impetrado de ofício pelo Presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre, ao qual aderiu o Senador Alessandro Vieira, em face da decisão de arquivamento do requerimento para criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, protocolado em 19 de março do corrente ano, com o fito de “investigar condutas ímprobas, desvios operacionais e violações éticas por parte de membros do Supremo Tribunal Federal e de Tribunais Superiores do País”.

Na sessão plenária do dia 26 de março, o Presidente Davi Alcolumbre, invocando o art. 48 XI do Regimento Interno do Senado Federal, que lhe confere a função de “impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania”, teceu algumas considerações a respeito do requerimento protocolado pelo Senador Alessandro Vieira.

Mencionou o Presidente Alcolumbre, naquela ocasião, que “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.”

Acrescentou, ainda, que “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”, de modo que alguns fatos apontados no requerimento se voltariam 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.”

Além das questões de fundo, o eminente Presidente do Senado Federal suscitou um vício procedimental, ao asseverar que a existência de fatos que não poderiam ser examinados em CPI impediriam o recebimento do requerimento. Em suas palavras, “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.”

A decisão de arquivamento, com base no aludido art. 48, XI do Regimento Interno do Senado Federal, foi lastreada na Nota Informativa nº 1.039 de 2019, de lavra da Consultoria Legislativa do Senado Federal, e no Parecer nº 173 do mesmo ano, emitido pela Advocacia do Senado Federal.

O Presidente da Casa, na mesma sessão, recorreu *ex officio* de sua decisão, solicitando prévia manifestação da Comissão de Constituição e Justiça, à qual se dirige o presente voto em separado.

II – ANÁLISE

A) RESPEITO À SEPARAÇÃO DE PODERES

Um dos principais pontos mencionados pelos pareceres *supra* no sentido da inviabilidade jurídica de instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito é a alegação de que seus trabalhos invadiriam a competência precípua do Poder Judiciário para julgar com base no livre convencimento motivado, a teoria legalmente adotada que permite aos magistrados decidirem conforme sua consciência e sob a égide da lei, desde que o façam de maneira fundamentada.

Como já se procurou explicitar no requerimento protocolado, o intuito da CPI em questão não é o de usurpar os poderes constitucionalmente atribuídos ao Judiciário, verificando se as *rationes decidendi* são corretas ou correspondem ao anseio popular.

Não se pretende discutir a essência da prestação jurisdicional ou o mérito das decisões. Ao revés, nada mais se deseja do que cumprir uma de suas atividades precípuas, que é a de fiscalização. Nesse sentido, a justificção presente no requerimento apresentado resgata as palavras do atual decano do STF no HC 79441-G-DF a respeito da CPI do Judiciário de 1999, da qual se falará adiante:

“O postulado da separação de poderes, no entanto, ainda que traduza uma clara limitação material ao poder de investigação parlamentar do Congresso Nacional não pode ser invocado para excluir a possibilidade de responsabilização penal ou disciplinar dos magistrados faltosos.”

Em outras palavras, o que quis dizer o Ministro Celso de Mello naquela ocasião, sob os auspícios da mesma Constituição Federal, é que os juízes de quaisquer Tribunais não dispõem de um poder absoluto capaz de torná-los imunes a questionamentos sobre as condições e pressupostos em que proferiram decisões judiciais.

Repita-se: não se pretende revisar o objeto das decisões, mas sim investigar se foram prolatadas em um contexto de isenção e imparcialidade, na estrita observância dos deveres legais elencados pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica da Magistratura e pelos Códigos Processuais, que impedem a atividade judicante em situações que o próprio legislador aponta.

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, já reconheceu a imparcialidade como princípio constitucional essencial para o Estado Democrático de Direito, tanto no que tange ao Poder Judiciário como um todo, como com relação ao próprio julgador. Nesse sentido, as palavras do Ministro Luiz Fux:

“O princípio constitucional da separação dos Poderes (CRFB, art. 2º), cláusula pétrea inscrita no art. 60, § 4º, III, da Constituição República, revela-se incompatível com arranjos institucionais que comprometam a independência e a imparcialidade do Poder Judiciário, predicados necessários à garantia da justiça e do Estado de Democrático de Direito” (STF, Pleno, ADI, nº 5316 MC/DF, Rel. Min Luiz Fux, j. 21.05.2015; DJE 05.08.2015)

Também o ex-Ministro Eros Grau, ao relatar um HC na Suprema Corte, reconheceu que a atividade jurisdicional só pode se dar quando houver neutralidade, independência e imparcialidade do juiz, qualidades sem as quais não se pode exercer tão importante função:

“ÉTICA JUDICIAL, NEUTRALIDADE, INDEPENDÊNCIA E IMPARCIALIDADE DO JUIZ. A neutralidade impõe que o juiz se mantenha em

situação exterior ao conflito objeto da lide a ser solucionada. O juiz há de ser estranho ao conflito. A independência é expressão da atitude do juiz em face de influências provenientes do sistema e do governo. Permite-lhe tomar não apenas decisões contrárias a interesses do governo --- quando o exijam a Constituição e a lei --- mas também impopulares, que a imprensa e a opinião pública não gostariam que fossem adotadas. A imparcialidade é expressão da atitude do juiz em face de influências provenientes das partes nos processos judiciais a ele submetidos. Significa julgar com ausência absoluta de prevenção a favor ou contra alguma das partes. Aqui nos colocamos sob a abrangência do princípio da impessoalidade, que a impõe” (STF, Pleno, HC nº 95009/ SP, Rel. Min. Eros Grau, j. 06.11.2008, DJE 18.12.2008; grifo nosso)

A imparcialidade é uma decorrência do princípio do juiz natural, consagrado pelo artigo 5º, inciso LIII da Constituição Federal e também um desdobramento do devido processo legal (art. 5º, inciso LIV) e do princípio da isonomia (art. 5º, *caput*). Além disso, a imparcialidade é também assegurada por diversos tratados internacionais de que o Brasil é signatário e que, como tal, possuem o *status* de norma supralegal, como é o caso do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da ONU (artigo 14, item 1), do Pacto de San José da Costa Rica (art. 8, item 1) e da Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU (artigo 10).

B) PRESENÇA DE “INTERESSE PÚBLICO POTENCIAL”

Diante da ausência de interferência dos potenciais trabalhos da CPI das Cortes Superiores na autonomia e competência do Poder Judiciário e considerado o exercício legítimo do papel fiscalizatório por parte do Legislativo, a instalação da Comissão se justifica também pela presença de “interesse público potencial.”

O parecer exarado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal faz menção a voto do Ministro Edson Fachin, proferido no MS nº 33.751, com julgamento em 15/12/2015, no qual o magistrado da Suprema Corte pondera: “Como se nota, atos praticados na esfera privada não são imunes à investigação parlamentar, desde que evidenciada a presença de interesse público potencial em tal proceder.”

Nesse sentido, os fatos determinados elencados no requerimento apontam, de maneira objetiva, condutas de Ministros de Tribunais Superiores e do Supremo na esfera privada - mas com reflexos inegáveis no *munus* público que desempenham - e também atuações

essencialmente na esfera pública que representam graves violações ao dever de probidade de tais agentes.

Quando Ministros das mais altas Cortes do país não se conduzem com retidão na vida privada e na vida pública - julgando casos de amigos ou em que filhos patrocinam uma das partes, exercendo franca atividade empresarial, recebendo vantagens de instituições financeiras que figuram como partes em casos em que atuam - não é crível que esteja ausente interesse público.

É de inegável interesse de toda a sociedade saber se os magistrados designados para o julgamento de seus processos e de outros igualmente relevantes estão em condições de representar o Estado no grave ofício da *jurisdictio* ou se são devedores de agentes privados e patrocinam interesses incompatíveis com a atividade julgadora.

C) POSSIBILIDADE DE “FATIAMENTO”

O Parecer da Advocacia do Senado, cujas razões foram adotadas pelo Presidente daquela Casa para arquivar o pedido de instalação da CPI, apresentam argumento inédito no sentido de que “eventual supressão dos fatos não passíveis de investigação ou daqueles indeterminados” ensejaria uma nova apuração da vontade dos Senadores que firmaram o requerimento protocolado pelo Senador Alessandro Vieira.

Em outras palavras, defende-se que o “fatiamento” do requerimento, diante da eventual subsistência de apenas uma parte dos fatos determinados, implicaria na impossibilidade de seu prosseguimento.

Contudo, é necessário consignar que não há nenhum dispositivo no Regimento Interno do Senado Federal, na Constituição Federal, nos Códigos materiais e processuais e na legislação extravagante que faça menção a esse entendimento.

Ao contrário, a lógica de todo o sistema jurídico aponta justamente em sentido oposto, sobretudo se considerados alguns princípios basilares.

In casu, a diretriz mais relevante apresentada pela sistemática processual brasileira é a da economia processual, prevista no Código de Processo Civil em seu art. 8º, sob o nome de princípio da eficiência, por influxo constitucional do art. 37.

Leciona Alexandre Freitas Câmara¹ que a economia processual pode ser compreendida como a exigência de que o processo apresente o máximo de resultado com a implicação do

¹ CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 25.

menor esforço: “quanto menos onerosos (em tempo e energias) os meios empregados para a produção do resultado (e desde que seja alcançado o resultado constitucionalmente legítimo), mais eficiente terá sido o processo.”

É certo que o processo legislativo guarda vínculos estreitos com o processo jurídico, do qual recebe parte de sua estrutura lógica. Assim ocorre com a economicidade processual, que, inclusive, é uma máxima que deve reger o serviço público como um todo, uma vez que visa a aumentar, sempre que possível, a relação custo/benefício, e assim diminuir gastos desnecessários, contribuindo, portanto, para a eficácia da máquina pública.

Nessa linha, entendida a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito como um direito de minoria, aperfeiçoado pela assinatura da terça parte dos Senadores da República, soa irrazoável a exigência de que sejam colhidas novamente as assinaturas dos parlamentares em tela no caso da subsistência do pedido com relação a parte dos fatos determinados.

A regra de que “quem pode o mais, pode o menos” auxilia a compreensão: se os Senadores deram seu aval com relação a treze fatos determinados - um conjunto bastante mais amplo e gravoso - é evidente que também o dariam para um rol mais enxuto.

Exigir um novo requerimento no caso de “fatiamento” atentaria contra a economia processual, ao exigir uma nova conjugação de esforços por parte do autor do requerimento e de seus signatários. O consentimento desses agentes políticos já foi prestado de maneira livre e consciente e não deve ser relativizado em semelhante contexto.

O raciocínio apresentado pela Consultoria do Senado Federal é fortemente contraditório inclusive com a própria jurisprudência em matéria de CPI. Fosse ele adotado, como ficaria a possibilidade de aditamento amplamente reconhecida já no andamento dos trabalhos? Seria necessário consultar os parlamentares signatários para ratificarem o consentimento inicial? Confira-se, a respeito, a lição do ex-Ministro Paulo Brossard:

“(..) são amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja ela qual for, está sujeita à Constituição. O Poder Legislativo também e com ele e as suas comissões. A comissão parlamentar de inquérito encontra na jurisdição constitucional do Congresso seus limites. Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas **limitados a fatos determinados**, o que **não quer dizer que** não possa haver tantas comissões quanto as necessárias para realizar a investigações recomendáveis, e que **outros fatos, inicialmente imprevistos, não possam ser aditados aos objetivos da comissão de inquérito, já em ação**. 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.71039 / RJ; DJ 6.12.96, p. 48.708; ement. Vol. 1853-02, p. 278; julg. 7.7.94 – Tribunal Pleno / STF; negritamos)

Feitas essas considerações, não restam dúvidas de que o reconhecimento da impossibilidade de “fatiamento”, além de carecer de previsão normativa, representaria um menosprezo a princípios fundantes da processualística brasileira, tal como o da economia processual.

D) INTERPRETAÇÃO DO ART. 146, II DO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL

O dispositivo que inaugura o presente tópico dispõe que “não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes: II - às atribuições do Poder Judiciário”

Como já se ressaltou, nenhuma atribuição do Judiciário é questionada. O objetivo - repita-se - é investigar se são lícitas as condições nas quais as prestações jurisdicionais foram concedidas.

Sem prejuízo dessa incumbência, o art. 52, II da Constituição Federal atribui ao Senado da República a competência para “processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade.”

O próprio Parecer da Consultoria Legislativa menciona essa prerrogativa (item 4), de maneira que os fatos determinados indicados no requerimento, caso a investigação assim aponte, encontram correspondência com as seguintes hipóteses previstas na Lei 1.079/50:

“Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:
[...]
2) proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa;
[...]
4) ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo;
5) proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções.”

Diante da expressa previsão normativa, se o Senado da República é competente para decidir acerca da ocorrência desses crimes de responsabilidade, também o é para investigá-los através do instrumento idôneo, que é a Comissão Parlamentar de Inquérito.

Trata-se de mais uma razão pela qual o Senado nada mais faz, se encaminhados os trabalhos da Comissão, do que exercer a sua legítima função fiscalizatória, combinada com a autoridade para julgar, processar e investigar a ocorrência de crimes de responsabilidade eventualmente cometidos por autoridades do Poder Judiciário.

E) IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO

O Parecer da Consultoria, na tabela que apresenta ao final, defende a tese de que “regras de impedimento e suspeição constituem matéria vinculada ao exercício jurisdicional”, levando a crer que a incidência dos magistrados nas hipóteses previstas em lei seria revestida de um caráter meramente subjetivo.

Dito de outro modo, pertenceria à esfera exclusiva do julgador a indagação acerca de sua imparcialidade ou não para atuar em determinado julgamento.

Tal raciocínio, entretanto, não aparenta ser adequado.

Diante de fatos notórios e amplamente divulgados pela imprensa, tais como julgamentos de Ministros em casos envolvendo atuação de seus filhos como advogados, figurando como parte instituições financeiras que lhes concederam benefícios, ou então mediante recebimento de propina, pergunta-se: continuariam eles livres, apesar de todos os indícios, para decidirem se estariam isentos para o julgamento?

A resposta, analisando os alicerces da República Brasileira e os parâmetros constitucionais e legais, não pode ser afirmativa. Nenhum dos membros de quaisquer dos Poderes dispõe de prerrogativas ilimitadas capazes de credenciá-los a atuarem ao arrepio da probidade e do decoro de suas funções.

A suspeição e o impedimento não constituem hipóteses abstratas e intangíveis. Ao contrário, são objetivamente previstas na legislação. Se fatos públicos e notórios, como os elencados no requerimento, demonstram que os atos dos magistrados se subsumem às hipóteses legais, é evidente que os julgadores não podem ignorar as vedações.

É absolutamente equivocada, nesse sentido, a afirmação do Parecer de que analisar eventuais situações extremamente graves em que os Ministros judicam em casos envolvendo amigos e seus próprios filhos transformaria o Legislativo em órgão revisional.

Nesse ponto, convém reforçar, uma vez mais, que o Senado não pretende rever os fundamentos de nenhuma decisão judicial, mas apenas investigar se foram proferidas em condições objetivamente ilícitas.

Nesse sentido, o exemplo dos fatos determinados 12 e 13 indica o recebimento de vantagens pecuniárias indevidas por Ministros do Superior Tribunal de Justiça que, evidentemente, não constituem “matéria ínsita ao exercício jurisdicional.” Não cabe ao magistrado decidir acerca da licitude no recebimento de “propina” para direcionar sua atividade judicante.

Essa espécie de conduta definitivamente não pertence à esfera privada dos julgadores, razão pela qual pretende ser investigada juntamente com os demais fatos apontados no requerimento.

F) PRECEDENTES

O intento de se criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar graves desvios cometidos por membros do Poder Judiciário não é algo inédito no país.

Criada com base no requerimento nº 118 de 1999, a chamada “CPI do Judiciário” teve a oportunidade de revelar diversos desmandos cometidos por membros do único Poder intocável da República. Naquela ocasião, o falecido Senador Ramez Tebet, que presidiu os trabalhos da Comissão, pontuou:

“A CPI não é um poder inquisidor, mas existe para apurar fatos determinados. Vamos trabalhar com firmeza e investigar a fundo. Se forem apuradas irregularidades, estas serão enviadas ao Ministério Público para as providências. Não se deve ter receio de conflito entre os poderes. Esta comissão existe para defender a cidadania. A mais bela construção da democracia é a independência entre os poderes, que devem cumprir as suas funções.” (sublinhamos)

Graças às prerrogativas outorgadas pela própria Constituição, aquela CPI foi bastante propositiva e conseguiu trazer a lume escândalos de variada ordem, apontados pelo sítio eletrônico do Senado Federal:

- a) Denúncias de ilegalidades e superfaturamento na construção do prédio das Juntas de Conciliação e Julgamento do TRT-SP na capital paulista;

- b) Denúncias de contratações sem licitação, desaparecimento de processos administrativos e superfaturamento de obras no Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro, durante a gestão do então presidente José Maria de Mello Porto, entre 1992 e 1994;
- c) O caso do menor Luiz Gustavo Nominatto, que teve sua herança dilapidada durante o processo de inventário na Vara de Órfãos e Sucessões do Distrito Federal;
- d) Denúncias de ilegalidades no âmbito do TRT-PB envolvendo a prática de nepotismo, admissão irregular de pessoal, aquisição superfaturada de imóveis, pagamento ilegal de diárias aos servidores e magistrados, turismo internacional às custas do contribuinte e nomeação irregular de juízes classistas;
- e) Investigações sobre a concessão indevida a narcotraficantes de mandados de soltura e progressão de regime de execução penal na Justiça amazonense;
- f) Investigações que concluíram pela necessidade de a corregedoria do Tribunal de Justiça de Goiás investigar mais detalhadamente a atuação do juiz Avenir Passo de Oliveira, da Vara de Falências e Concordatas de Goiânia, na condução do processo de falência da Construtora Encol;
- g) Conclusão de que os desembargadores Odiles Freitas de Souza e Athaide Monteiro da Silva podem ter cometido prevaricação e corrupção passiva no episódio da suposta venda de resultado de sentença.

Nota-se que a CPI do Judiciário, cumprindo seu papel fiscalizador e investigatório, apresentou resultados notáveis na tarefa de combate à corrupção no âmbito daquele Poder, desvelando os crimes cometidos por figuras como o ex-juiz Nicolau dos Santos Neto e o ex-senador Luís Estêvão.

III – VOTO

Diante do exposto, vota-se pelo provimento do presente recurso para reconhecer a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade do requerimento da CPI das Cortes Superiores, procedendo-se à sua devida instalação e funcionamento, em homenagem ao direito das minorias consagrado pelo art. 58, § 3º da Constituição Federal.

Sala da Comissão,

Senador Alessandro Vieira