

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) MINISTRO(A) RELATOR(A) DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

Impetrantes: **ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**, brasileiro, advogado e jornalista, casado, senador da República, inscrito no CPF 056.608.909-20, RG 258.890-0 SSP/PR, portador do Título Eleitoral 879506755, Zona 177, Secção 0020, domiciliado em Curitiba – PR.

TELMÁRIO MOTA DE OLIVEIRA, brasileiro, casado, economista, Senador da República, RG 23689/SSP-RR, inscrito no CPF 042.732.302-91, domiciliado em Boa Vista-RR, com escritório na rua Zacharias Mendes Ribeiro, 1137, bairro Paraviana, CEP 69307-280.

LUIZ LINDBERGH FARIAS FILHO, brasileiro, casado, Senador da República, RG 13.449.272-7 - IFP/RJ, inscrito no CPF 690.493.514-68, domiciliado na cidade do Rio de Janeiro-RJ, onde reside na Rua das Acácias, Gávea, nº 101, apartamento 502.

Impetrado: **PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL**, função política atualmente exercida pelo Senador José Renan Vasconcelos Calheiros, podendo receber notificações e intimações no Edifício Principal do Senado Federal, localizado na Praça dos Três Poderes, Brasília-DF.

Interessado: **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público, representada no Supremo Tribunal Federal pelo Advogado-Geral da União (art. 131 da Constituição da República e art. 4º, inc. III, da Lei Complementar 73/1993 c/c art. 12, inc. I, do Código de Processo Civil), podendo receber citação e intimações no SAS 3, Lt. 5/6, Ed. Multi Brasil Corporate, Asa Sul, Brasília-DF, CEP 70.070-030.

Ação: **MANDADO DE SEGURANÇA, COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR** (arts. 5º, inc. LXIX, e 102, inc. I, al. d, da Constituição Federal c/c Lei 12.016/2009)

I - OS FATOS

1. O Projeto de Lei do Senado 131/2015, de autoria do senador José Serra, altera a Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que estabelece a participação mínima da Petrobras no consórcio de exploração do pré-sal e a obrigatoriedade de que ela seja responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção.

2. A aprovação de regime de tramitação com urgência para o projeto causou ampla reação da sociedade brasileira e dos senadores, levando à apresentação do Requerimento S/N, de 2015 (protocolo legislativo SF/15369.57255-94), firmado por 46 senadores, ambos objetivando a extinção da urgência na tramitação, o que faria com que o projeto fosse discutido e deliberado pelas comissões técnicas da Casa.

3. Como demonstra a extensa lista de assinaturas no requerimento de extinção da urgência (folgadoamente superior ao número necessário, de 41 senadores) e segundo se depreende das manifestações dos senadores em plenário (ata da sessão de 8.7.2015 em anexo), a preocupação dos senadores era com a possibilidade concreta de que a aprovação do projeto venha a trazer graves prejuízos ao futuro do país e danos irreparáveis à Petrobras.

4. A posição da maioria dos senadores não era compartilhada, todavia, pelo Presidente do Senado, como se colhe de suas palavras, estranhamente manifestadas no exercício da presidência dos trabalhos (quando o correto seria ocupar a tribuna):

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB - AL) – Eu queria, mais uma vez, reiterar o que eu penso sobre essa matéria, o que seria até dispensável. Essa matéria, a substituição da obrigatoriedade pela preferência, não tem absolutamente nada a ver com o marco regulatório do petróleo. Pelo contrário. Pelo contrário, ela garante os interesses estratégicos e comerciais da Petrobras e os interesses da nacionalidade. Essa é uma falsa discussão que está sendo levada para o País. Isso não tem absolutamente nada a ver com o marco regulatório do petróleo – nada a ver absolutamente. **O Senador José Serra está absolutamente com a razão.** (grifamos)

5. Após longo e intenso debate na sessão deliberativa do dia 8 de julho de 2015, em que o regime de urgência foi quase que unanimemente reprovado pelas manifestações dos senadores (com a única exceção do autor do projeto, o senador José Serra),

o Presidente do Senado criou Comissão Especial para discutir e deliberar sobre o PLS 131/2015, nos seguintes termos:

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. Bloco Maioria/PMDB – AL) – Agradeço a V. Ex^a, Senador Eunício Oliveira, e, como consequência dessa discussão, a Presidência comunica às Senadoras e aos Senadores que, conforme proposta das Lideranças da Casa, está criada a Comissão Especial, composta por 27 membros, para, no prazo de 45 dias, debater o Projeto de Lei do Senado nº 131, de 2015. **Nesses termos, solicito aos Líderes a rápida, urgente indicação dos Senadores e das Senadoras que irão compor a referida Comissão.** (Palmas) [grifamos]

6. Os senadores estão atualmente agrupados em cinco blocos parlamentares, a saber: Apoio ao Governo (24 membros), da Maioria (21 membros), Oposição (16 membros), União e Força (9 membros), Socialismo e Democracia (9 membros).

Embora tenha solicitado aos líderes dos blocos a indicação dos membros para, em respeito à proporcionalidade partidária, comporem a Comissão Especial, o presidente do Senado, sem qualquer fundamento constitucional ou regimental, compôs a Comissão à revelia dos líderes.

De fato, usurpando as prerrogativas dos líderes, em 14 de julho, a Autoridade Coatora editou o Ato nº 20, fixando em 27 o quantitativo de membros da Comissão Temporária, todos titulares, nominando os seus membros e “indicando” o presidente do Colegiado, o senador Oto Alencar (PSD/BA), que, assim como a Autoridade Coatora, integra o segundo maior bloco da Casa (Bloco da Maioria, com 21 membros).

Na continuação, em 4 de agosto, a Autoridade Coatora editou o Ato nº 22, revogando o Ato nº 20, para, estabelecer em 14 o número de membros titulares e em igual número os suplentes, bem como para, novamente à revelia dos líderes, nominar a todos (titulares e suplentes) e reiterar designação do presidente da Comissão.

7. A usurpação pela Autoridade Coatora das prerrogativas dos líderes de indicarem os membros de suas agremiações na Comissão e do direito dos membros da Comissão de elegerem o presidente do Colegiado foi recebida com surpresa e indignação no Senado.

8. Em defesa de suas prerrogativas, o líder do Bloco de Apoio ao Governo (24 senadores), senador Humberto Costa, e a líder do Bloco Socialismo e Democracia (9 membros), senadora Lídice da Mata (PSB), encaminharam ofícios à Autoridade Coatora indicando os membros de suas agremiações para compor o Colegiado (anexos)

No que interessa diretamente ao presente mandado de segurança, o Impetrante **Telmário Mota**, em razão da indicação do líder do Bloco de Apoio ao Governo (Ofício nº 102/2015 – GLDBAG), passou de suplente a titular da Comissão. Na condição de titular participou da sua 1ª reunião, em 5 de agosto (ata e lista de presenças em anexo).

9. Na referida reunião, notas taquigráficas anexas, inúmeros senadores, dentre os quais os Impetrantes, protestaram contra a usurpação pela Autoridade Coatora do direito dos membros da Comissão de elegerem o presidente do Colegiado. Alguns pronunciamentos:

O SR. LINDBERGH FARIAS (Bloco Apoio Governo/PT - RJ) – Senador Otto, eu queria só fazer uma questão aqui: para iniciarmos o trabalho da Comissão, temos de começar pela eleição do Presidente e do Vice, passando, depois, à designação do Relator.

Desculpe-me V. Exª, que sabe do apreço que lhe tenho, mas não tem amparo regimental algum o Presidente do Senado, que nós reconhecemos, admiramos, indicar o presidente de uma comissão. Não tem amparo regimental algum, e aqui há uma Comissão montada. Existem maiorias e minorias a que se devem obedecer. Não podemos alterar uma correlação de forças de uma comissão como esta a partir desse processo. Nós tentamos muito chegar a um acordo, mantendo V. Exª na Presidência, e construir um acordo com a indicação do Relator. Infelizmente, V. Exª ao chegar aqui me diz que vai manter a indicação do Senador Ricardo Ferraço, por quem nós também temos grande apreço, mas temos posições diferentes. Agora, há uma maioria na Comissão que pensa diferente dessa posição.

Então, o primeiro ponto em que quero aqui entrar em discussão é que, para mim, não há Presidente ainda. Nós temos que escolher o Presidente. O Presidente Renan Calheiros, volto a dizer, tem o nosso apreço, mas a palavra do Presidente Renan Calheiros não pode estar à frente do Regimento Interno do Senado Federal. Então, esse é o primeiro ponto que eu queria entrar aqui em consideração. Acho que o Senador mais velho tem que assumir e conduzir o processo de eleição do Presidente e do Vice desta Comissão.

O SR. TELMÁRIO MOTA (Bloco Apoio Governo/PDT - RR) – Senador Otto, como esta é uma Comissão especial, e não há um regimento que discipline a escolha do Presidente e do Relator destas Comissões especiais, por analogia temos que escolher com base nas Comissões permanentes. As Comissões permanentes obedecem à escolha por meio da eleição. Naturalmente, também, há muito tempo, pode ser escolhido pela maioria, digamos assim, para quem tem a maioria dentro da Comissão. Mas seria de bom hábito nosso aqui que a gente... O Presidente indicou V. Exª, mas não há como, com todo o respeito que temos ao Senador Ferraço,

acatarmos uma indicação dele como Relator, porque ele tem uma posição bem definida, exposta, como V. Ex^a também. V. Ex^a foi à tribuna e também expôs a sua posição.

O SR. ROBERTO REQUIÃO (Bloco Maioria/PMDB - PR) – Senador Otto, o meu apreço por V. Ex^a é igual ao apreço de todos os Senadores, mas eu levantei uma questão de ordem no plenário do Senado, e o Presidente Renan me respondeu: "não, não há problema; vocês reúnem a comissão e elegem o presidente".

O Regimento Interno do Senado Federal não tem uma determinação específica quanto ao rito, mas tem uma determinação específica de que, na ausência do rito, vale a similitude, vale a interpretação das outras Comissões. Se nós não tivermos um acordo, que é o que se deseja e o que se faz no Senado na maioria das vezes, para eleger, com acordo das bancadas, o Presidente, o Vice-Presidente e o Relator, nós teremos que ir para a eleição. E aí a similitude dos processos indica que o Senador mais velho assume a Presidência, as questões são colocadas com indicações e a Comissão vota. Não podemos transformar o Senado numa câmara federal que tem um Presidente que determina o que se faz. Nós temos que respeitar o Regimento, e nós estamos sendo desrespeitados. Agora, se houver um acordo, tudo bem, e é preferível que se resolva tudo por acordo. Agora, esse acordo não passa por uma hegemonia de opinião na condução da Comissão.

10. O fato incontestável é que a reação dos líderes dos blocos Apoio ao Governo (24 membros) e Socialismo e Democracia (9 membros) à usurpação das suas prerrogativas levou-os a alterar os nomes dos senadores das suas agremiações que haviam sido arbitrariamente designados pelo Presidente do Senado. Com isso, constituiu-se uma maioria na Comissão que exigia a eleição do Presidente do Colegiado, como é a regra nas comissões do Senado Federal. E essa maioria expressou-se na primeira reunião da Comissão.

Reagindo à constituição dessa maioria e para impedir a realização da eleição exigida pela maioria dos membros da Comissão, o presidente nomeado pela Autoridade Coatora encerrou abruptamente a 1^a reunião da Comissão sem o cumprimento da Ordem do Dia (convocação anexa) e sem designar nova data:

O SR. PRESIDENTE (Otto Alencar. Bloco Maioria/PSD - BA) – Está encerrada a reunião.
(Iniciada às 15 horas e 6 minutos, a reunião é encerrada às 15 horas e 50 minutos)

11. No mesmo sentido reativo à legítima constituição de uma maioria na Comissão contra o projeto, a Autoridade Coatora promoveu nova intervenção na Comissão para, sobrepondo-se aos líderes partidários e em prejuízo da regra constitucional da repre-

sentação partidária proporcional, alterar a maioria crítica ao projeto. Com efeito, o Presidente do Senado **não** publicou o Ato nº 23, nos termos do qual a Comissão realizou sua 1ª reunião, fazendo a Comissão retornar à composição vigente sob o Ato nº 22.

Ao assim proceder, a Autoridade Coatora fere direito líquido e certo do Impetrante **Telmário Mota** de, nos termos da indicação do líder do Bloco de Apoio ao Governo (24 membros), compor como membro titular a Comissão, condição na qual participou da 1ª reunião, quando questionou a inconstitucional nomeação do presidente daquele colegiado pela Autoridade Coatora. Com efeito, na composição atual da Comissão (documento anexo) o Impetrante **Telmário Mota** já não é membro titular, mas suplente, em razão do Ato nº 22 da Autoridade Coatora.

12. Com a “represtinação”, por assim dizer, do Ato n. 22, a maioria constituída pelos líderes partidários no exercício legítimo de suas prerrogativas foi destruída pela Autoridade Coatora. De fato, o Presidente do Senado modificou a composição da Comissão em sentido contrário ao que tinham estabelecido os líderes partidários, para alterar a correlação de forças na mesma em favor do projeto que ele pessoalmente apoia.

13. Dessa forma, sob a nova realidade arbitrariamente instituída pela Autoridade Coatora, a Comissão realizou sua 2ª reunião, no dia 12 de agosto. E a nova maioria, ilegítima e inconstitucionalmente imposta pela Autoridade Coatora, fez valer a sua vontade. O senador Ricardo Ferraço (PMDB), do mesmo bloco da Autoridade Coatora e do senador Oto Alencar (PSD/BA), foi por este designado relator e 12 requerimentos de sua autoria para a convocação de autoridades e especialistas foram aprovados, ocupando praticamente todo o tempo restante de funcionamento da Comissão. A Comissão, criada no calor do debate no plenário em razão da assinatura de 49 senadores contrários à tramitação açodada do projeto, foi tomada de assalto pela Autoridade Coatora por sobre a vontade dos líderes e, como se verá, da Constituição. Tudo isso sob os protestos do Impetrante senador Lindbergh Farias (notas taquigráficas ainda indisponíveis).

Por outro lado, na referida reunião, de forma absolutamente inédita, o acesso do público à sala foi vedado e os petroleiros beneficiários pela decisão do Ministro Luiz Edson Fachin no Habeas Corpus 129.330 foram impedidos de adentrar as dependências do Senado, dentre elas o coordenador-geral da Federação Única dos Petroleiros.

II – LEGITIMIDADE DOS IMPETRANTES

14. A legitimidade dos Impetrantes, todos no exercício de mandato de Senador da República, será melhor compreendida após a exposição do mérito da impetração.

Por ora, basta afirmar que o Impetrante senador **Telmário Mora** foi indicado pelo líder de seu bloco parlamentar para integrar a Comissão Especial para Análise do PLS nº 131, de 2015 – CTPLS131. Essa indicação, como se verá no desenvolvimento do mérito deste mandado de segurança, gera ao parlamentar o direito subjetivo, decorrente do art. 58, § 1º, da Constituição da República, de participar da comissão para o qual fora indicado.

De modo análogo, os Impetrantes senadores **Roberto Requião** e **Lindbergh Farias** são membros titulares da comissão CTPLS131, mas não puderam exercer seu direito subjetivo de eleger o presidente da comissão. Esse direito subjetivo também decorre do art. 58, § 1º, da Constituição.

III – CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA

Atos Coatores e Competência do Supremo Tribunal Federal

15. O presente mandado de segurança se volta contra dois atos do Presidente do Senado Federal: um comissivo e outro omissivo.

O ato comissivo consiste na designação direta do presidente e dos membros da CTPLS131 (Ato do Presidente 22/2015), ou seja, sem permitir que a própria comissão eleja o seu presidente e aos líderes que escolham os representantes do partido.

O ato omissivo consiste em não constituir a CTPLS131 com os membros indicados pelos líderes dos partidos ou blocos, mas com membros que o próprio Presidente do Senado entende como mais adequados aos trabalhos da Comissão.

Por se tratarem de atos inconstitucionais do Presidente do Senado, está aberta a competência deste Supremo Tribunal Federal para apreciação do presente mandado de segurança, à luz do art. 102, inc. I, alínea *d*, da Constituição Federal.

Matéria Constitucional. Questão Jurídica.
Ausência de matéria *interna corporis*.

16. No decorrer das razões de mérito será fácil perceber que o objeto da impetração nada tem de matéria *interna corporis*. E não o é por um motivo: não se invocará nenhum dispositivo regimental para a defesa do direito subjetivo dos Impetrantes e, qualquer menção feita nestes autos a disposições regimentais, esta se dará com o único intuito de exemplificar de que forma o direito subjetivo constitucional, que ora se defende, veio a ser albergado pelo Regimento Interno do Senado Federal.

Todavia, para não serem acusados de não terem se preocupado em defender adequadamente seu direito, os Impetrantes pedem licença para invocar as palavras do mestre Pedro Lessa sobre os limites de atuação do Poder Judiciário no controle dos chamados atos políticos, conceito do qual se extrai a atual jurisprudência sobre a matéria *interna corporis*. Dizia Pedro Lessa:

Para se furtar á competencia do poder judiciario, não basta que uma questão offereça aspectos politicos, ou seja susceptivel de efeitos politicos. É necessario que seja *simplesmente, puramente, meramente politica*.

Quaes são as questões *exclusivamente politicas*? As que se resolvem com faculdades *meramente politicas*, por meio de *poderes exclusivamente politicos*, isto é, que não têm como termos correlativos direitos incarnados nas pessoas, singulares ou collectivas, sobre que taes poderes se exercem. Quando á função de um poder, executivo ou legislativo, não corresponde, ou, antes, não se oppõe um direito, de uma pessoa, *physica* ou *moral*, que a acção desse poder interessa, um tal poder pressuppõe evidentemente o arbitrio da autoridade, em quem reside. É um poder *discrionario*, que portanto não póde ser restringido pela interferencia de outro. Poder *meramente politico* é um *poder discrionário*.

(...)

E um pouco adiante: “Acabemos, pois, de uma vez com o equivoco, definindo a verdadeira doutrina americana, que é a nossa. Uma questão póde ser distinctamente politica, altamente politica, segundo alguns, até puramente politica, fora dos dominios da justiça, e comtudo, em revestindo a fórmula de um pleito, estar na competencia dos tribunaes, desde que o acto, executivo ou legislativo, contra o qual se demande, fira a Constituição, lesando ou negando um direito nella consagrado. (...). Analogamente, discorrendo também dos *Insular Cases*, dizia, ha pouco, outra autoridade, o professor Rowe: **“Estes julgados serviram de realçar com grande clareza a posição única occupada pela Côrte Suprema. Diversamente de outro qualquer tribunal, lhe cabe ás vezes resolver questões, que, suposto juridicas na fórmula, são politicas na substancia, e actuam profundamente sobre a estrutura de nossas instituições”**. (...) Dest’arte a interpretação constitucional se afastou da politica *tanto quanto possivel*. Este *“tanto quanto possivel”*, rematando e restringindo as considerações anteriores, bem está mos-

trando não se poderem evitar de todo as questões políticas, antes serem muitas vezes de necessidade absoluta, **na competência de um tribunal creado para constituir o juiz unico e definitivo, assim dos seus proprios direitos, como dos do poder legislativo e do executivo.** Por mais que se apurem sutilizas, requintando ficções e convenções, nunca se poderá conceber que não tope frequentemente em questões politicas de alta gravidade o **definidor exclusivo e supremo dos limites entre os tres orgams da soberania nacional na distribuição constitucional dos poderes**".

E algumas linhas depois: "Numa palavra: *a violação de garantias constitucionaes, perpetrada á sobra de funcções politicas, não é imune á acção dos tribunaes. A estes compete sempre verificar se a attribuição politica, invocada pelo excepcionante, abrange nos seus limites a faculdade exercida*".

Em substancia: exercendo attribuições politicas, e tomando resoluções politicas, **move-se o poder legislativo num vasto dominio, que tem como limites um circulo de extenso diametro, que é a Constituição Federal. Enquanto não transpõe essa periphéria, o Congresso elabora medidas e normas, que escapam á competencia do poder judiciario. Desde que ultrapassa a circunferencia, os seus actos estão sujeitos ao julgamento do poder judiciario, que, declarando-os inapplicaveis por offensivos a direitos, lhes tira toda a efficacia juridica.** (*Do Poder Judiciario*. Livraria Francisco Alves: Rio de Janeiro, 1915, p. 59 e 63-66 – redação conforme o original – grifos nossos)

17. Nessa linha foi que o Ministro Sepúlveda Pertence sempre sustentou que a jurisprudência acerca da impossibilidade de o Supremo Tribunal Federal examinar matéria *interna corporis* não seria aplicável **quando em jogo a defesa de direito subjetivo**. Esse ponto de vista do Ministro Sepúlveda Pertence ficou vencido em alguns julgados, mas também serviu para que este Supremo Tribunal Federal evoluísse a jurisprudência para admitir o cabimento do mandado de segurança em diversas outras hipóteses, dentre as quais é exemplo marcante a disciplina dos poderes das CPIs e do poder dos presidentes das Casas Legislativas para designar, ou não, membros de comissões.

Veja-se, por exemplo, o voto proferido pelo Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento do MS 21.754, Redator para o acórdão o Ministro Francisco Rezek, Plenário, DJ 21.2.1997:

Senhor Presidente, entendo que esta jurisprudência é correta, e decorre menos de textos expressos do que de uma experiência internacional de concretização do princípio da independência e da harmonia dos Poderes. A ela não tenho dúvida em me alinhar.

Permito-me uma breve consideração, apenas para não me comprometer com a linha dessa jurisprudência, quando ela, a meu ver, extravasa ou supera um pouco os limites da sua legitimidade.

Como um critério pragmático, prático, empírico, se repete muito, no tema, é que, no processo legislativo ou em qualquer deliberação da Câmara, o que o Judiciário pode apurar são as violações de norma constitucional, não de norma regimental.

Minha ótica, no ponto, é um pouco diversa. Não me sinto, neste momento, autorizado à afirmação apodítica de que da violação da norma regimental não possa surgir jamais uma questão susceptível de solução jurisdicional. **O que me parece essencial é saber, seja qual for a norma jurídica invocada, se há, em tese, direito subjetivo a proteger.** Se existe, pode a norma de referencia ser regimental. Assim como, pode a violação de norma constitucional não trazer viabilidade, ao mandado de segurança, se não há direito subjetivo em jogo: aí, a ofensa à Constituição poderá gerar, sim, a inconstitucionalidade formal da norma dela decorrente a ser declarada, porém, em outras vias. (grifamos)

18. É a existência de direito subjetivo dos Impetrantes o ponto central do presente mandado de segurança. As linhas a seguir deixarão bem clara a caracterização do direito subjetivo dos Impetrantes de (a) participar da comissão para a qual foram devidamente indicados por seus respectivos líderes partidários e (b) eleger o presidente da comissão para qual são titulares.

IV – MÉRITO

Art. 58, § 1º, da Constituição da República.

Princípio da Representação Partidária nas Comissões.

19. Dispõe o art. 58, § 1º, da Constituição Federal:

Art. 58. § 1º Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a **representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares** que participam da respectiva Casa.

Dois princípios estão albergados no dispositivo constitucional transcrito: a) princípio da proporcionalidade dos partidos ou dos blocos parlamentares nas comissões; b) princípio da representação partidária ou de blocos parlamentares nas comissões.

O problema posto nesta impetração está, principalmente, relacionado com o princípio da representação partidária nas comissões.

20. Não há dúvida de que, nos termos do art. 58, § 1º, da Constituição as vagas nas comissões, depois de apurada a proporcionalidade, pertencem aos partidos ou blocos

partidários. Portanto, cabe a estes escolherem quais parlamentares ocuparão as vagas que fizerem jus após a definição da proporcionalidade parlamentar.

A escolha dos membros das comissões é feita internamente, ou seja, dentro dos partidos ou dos blocos partidários, sob a coordenação da figura do líder. O líder – embora ausente no texto constitucional – é personagem de elevada importância no jogo político, pois é por intermédio dele que o partido manifesta sua vontade.

21. Conforme destacado pelo Prof. José Afonso da Silva:

As lideranças das representações partidárias e dos Blocos parlamentares têm papel destacado no processo de formação das leis. Primeiro, porque **o líder é o porta-voz de sua bancada e o intermediário autorizado entre ela e os órgãos da Câmara [e do Senado]**. Segundo, porque cabem aos líderes atribuições de realce nos trabalhos legislativos, como, por exemplo, **a indicação dos membros da Bancada para integrarem as comissões permanentes ou temporárias, e tantas outras disciplinadas nos regimentos das Casas legislativas nacionais**. Terceiro, porque, falando em nome da Bancada, dá a orientação desta quanto aos problemas em pauta. Quarto, porque, em princípio, **são os condutores de seus liderados a quem indicam os rumos a seguir nas questões parlamentares**, por serem também intermediários entre a Bancada e o respectivo partido ou bloco parlamentar.

Ao líder cabe transmitir à bancada ou ao bloco parlamentar a política determinada pelo seu partido ou conjunto de partidos. Vale dizer que, **por seu intermédio, os partidos políticos influem nas suas representações nas Câmaras**. Isso tem importância, porquanto é um meio de influir no processo legislativo, contribuindo com seu conteúdo ideológico. (*Processo Constitucional de Formação das Leis*. Malheiros: São Paulo, 2007, p. 93 – grifamos)

22. A importância dos líderes partidários é reconhecida por este Supremo Tribunal Federal, que só autoriza a indicação de membros de comissões pelo Presidente da Casa Legislativa quando o líder não o fizer dentro do prazo designado.

É o que se extrai, a título de exemplo, do voto do Relator proferido no julgamento do MS 24.831, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 4.8.2006:

A ocorrência de lacuna normativa no texto do Regimento Interno do Senado Federal, invocada pelo Senhor Presidente dessa Casa legislativa para não adotar providências destinadas a fazer instaurar o inquérito parlamentar, não constitui obstáculo a que esta Suprema Corte, valendo-se dos meios de integração viabilizados pelo Direito, supra a omissão regimental, mediante aplicação analógica de prescrições existentes no âmbito do próprio Poder Legislativo da União.

Refiro-me ao fato de que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 28, § 1º) e o Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 9º, § 1º) preveem **solução normativa para**

situações em que, qualquer que seja a razão, os líderes partidários deixem de indicar representantes de suas próprias agremiações para compor comissões, inclusive CPIs, constituídas no âmbito, seja da Câmara dos Deputados, seja do Congresso Nacional.

A solução ora preconizada, além de plenamente harmônica com as diretrizes jurídicas que indicam a analogia como meio legítimo de integração das lacunas normativas, mostra-se compatível com a própria prática parlamentar, na medida em que a omissão referida é suprida, por esta Corte, mediante aplicação analógica de normas que **o próprio Parlamento reputou cabíveis quando se tratar, como no caso, de falta de indicação, pelos líderes partidários, de representantes das respectivas agremiações, para efeito de composição das comissões legislativas** que devam funcionar no âmbito da Câmara dos Deputados ou do próprio Congresso Nacional.

(...)

É certo que, **em persistindo a recusa dos líderes das agremiações majoritárias, deixar-se-á de observar, ante uma clara hipótese de impossibilidade material, a cláusula constitucional, que, inscrita no art. 58, § 1º, da Carta Política, consagra a proporcionalidade partidária**, nos seguintes termos:

(...)

Tal circunstância, contudo, não poderá obstar a que se componha, efetivamente, a denominada “*CPI dos Bingos*”, pois a voluntária abstenção dos líderes majoritários não tem, nem pode ter, o condão de inviabilizar a criação, a organização e o funcionamento da referida comissão parlamentar de inquérito, eis que a vontade da Constituição, que atribui às minorias legislativas o direito subjetivo à instauração da investigação parlamentar (art. 58, § 3º) – não pode ser neutralizada, não pode ser desrespeitada nem pode ser esvaziada pela omissão, intencional ou não, daqueles representantes dos partidos majoritários no Senado Federal. (grifamos)

23. No caso concreto, além de o Presidente do Senado Federal ter ignorado o papel constitucional dos líderes partidários ao indicar e designar por ato próprio todos os membros e o Presidente da CTPLS131, ainda recusou-se a alterar os membros titulares da referida comissão após alguns líderes partidários terem feito a comunicação de que estavam alterando os seus representantes que haviam sido irregularmente designados por ele, ferindo, desse modo, direito subjetivo destes últimos em integrar a comissão para a qual foram regularmente designados, nos termos do art. 58, § 1º, da Constituição. Nesta situação se encontra o Impetrante senador **Telmário Mota**.

Do mesmo modo, a designação direta, pelo Presidente do Senado Federal, do parlamentar que irá presidir a comissão também representa contrariedade ao art. 58, § 1º, da Constituição da República. Afinal, permitir que o Presidente da Casa indique o presidente da comissão seria o mesmo que permitir que um determinado partido ou bloco, aquele ao qual pertence o Presidente da Casa, altere a proporcionalidade partidária constitucionalmente obrigatória.

Explica-se: é comum que o partido do Presidente da Casa não consiga, pela regra da proporcionalidade partidária, obter o número de votos suficientes dentro da comissão para eleger o respectivo presidente. A possibilidade de o Presidente da Casa designar o presidente da comissão por ato próprio deturpa o princípio da proporcionalidade.

Este é exatamente o caso, pois os atos coatores do presidente do Senado (dentre eles o Ato nº 22/2015) instituíram artificialmente uma situação na qual tanto o Presidente da Comissão como o relator integram o mesmo bloco partidário, ao qual também pertence o atual Presidente do Senado. Com isso, à revelia do regular relacionamento entre os partidos e blocos nas Comissões do Senado Federal, o Presidente do Senado impôs aquilo que o Impetrante senador Roberto Requião **condenou na 1ª reunião do colegiado**, *“uma hegemonia de opinião na condução da Comissão”*.

Portanto, decorre também do art. 58, § 1º, da Constituição o direito subjetivo dos Impetrantes de elegerem o presidente da comissão temporária.

24. Apenas a título ilustrativo e para complementar o raciocínio desenvolvido, é importante destacar que a preservação do princípio constitucional da representação proporcional dos partidos ou dos blocos recebeu tratamento especial do Regimento Interno do Senado Federal, conforme se observa nos seus arts. 78 e 80:

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

Art. 80. Fixada a representação prevista no art. 79, **os líderes entregarão à Mesa**, nos dois dias úteis subsequentes, as indicações dos titulares das comissões e, em ordem numérica, as dos respectivos suplentes.

Parágrafo único. Recebidas as indicações, o Presidente **fará** a designação das comissões. (grifamos)

25. Não há dúvida, portanto, de que há direito público subjetivo garantido pela Constituição da República violado pela Autoridade apontada como coatora, configurando-se direito líquido e certo do Impetrante senador **Telmário Mota** de ser designado como membro titular da comissão, em decorrência da indicação do líder do seu bloco parlamentar. Assim também é direito de todos os Impetrantes votar o presidente da comissão.

26. Por fim, deve-se atentar que o art. 58, § 1º, da Constituição não adjetiva a palavra comissão. Quer se dizer com isso que **o princípio da representação proporcional partidária deve ser respeitado não importando a natureza da comissão** – permanente, temporária ou especial, mista, de inquérito.

A relevância das comissões dentro do processo legislativo decorre do art. 58, § 2º, da Constituição da República, o qual elenca as atribuições das comissões, não importando o nome que se lhes atribua. Dispõe o referido dispositivo:

Art. 58, § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

- I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
- II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- V – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre ele emitir parecer. (grifamos)

Assim, as prerrogativas dos líderes partidários na composição e funcionamento das comissões decorrem logicamente do tratamento constitucional da matéria. Valemos novamente da lição do professor José Afonso da Silva:

Segundo, porque cabem aos líderes atribuições de realce nos trabalhos legislativos, como, por exemplo, **a indicação dos membros da Bancada para integrarem as comissões permanentes ou temporárias, e tantas outras disciplinadas nos regimentos das Casas legislativas nacionais.** . (Processo Constitucional de Formação das Leis. Malheiros: São Paulo, 2007, p. 93 – grifamos)

A matéria objeto da CTPLS131 é de extrema relevância e não pode ser conduzida sob a batuta autoritária da Presidência do Senado Federal. O tema relativo à participação da Petrobras nos campos de exploração do pré-sal deve ser aprofundado e debatido de forma adequada por todos os grupos que se antagonizam e não apenas pelo grupo que mais se afina à posição do Presidente da Casa.

V – MEDIDA LIMINAR
Art. 7º, inc. III, da Lei 12.016/2009

Fundamento Relevante

27. A relevância do fundamento está demonstrada nas razões de mérito acima expostas. O art. 58, § 1º, da Constituição contém densidade normativa suficiente para dele poder se extrair, diretamente, o direito subjetivo de participação na comissão dos senadores indicados pelos líderes de seus partidos políticos ou blocos partidários.

Do mesmo dispositivo constitucional pode-se extrair o direito subjetivo dos membros da comissão escolherem, no voto, qual dentre eles será o presidente. Admitir o contrário seria conferir ao Presidente do Senado um poder de interferência ilegítima no processo legislativo, até mesmo, incompatível com o papel que deve ser exercido pelo Presidente de uma das Casas Legislativas.

Para não incorrer em repetição argumentativa, os Impetrantes pedem licença para fazer remissão às razões já expostas nesta petição como elementos suficientes para a demonstração do fundamento relevante.

Risco de ineficácia da concessão da ordem

28. O risco de ineficácia da medida, acaso deferida, decorre de duas ordens.

Primeiro, trata-se de uma comissão especial, ou seja, natureza de comissão temporária. O risco de ineficácia, no ponto, está fundado na circunstância de que o tempo consolidará as ofensas ao direito líquido e certo dos Impetrantes.

Segundo, conforme narrado no início desta peça, já foram realizadas duas sessões. A primeira no dia 5.8.2015 e a segunda no dia 12.8.2015, estando prevista uma terceira para o dia 19.8.2015. Mesmo diante dos apelos dos Impetrantes e de outros prejudicados pelos atos do Presidente do Senado, foram aprovados quatorze requerimentos, conforme os documentos anexos.

29. Desse modo, a CTPLS131 está em pleno funcionamento com membros ilegítimamente indicados e designados pelo Presidente do Senado. O processo legislativo

está sendo deturpado, na medida em que o princípio da representação proporcional partidária das comissões não está sendo observado.

30. A manutenção do funcionamento da comissão resultará na aprovação de requerimentos e na realização de audiências públicas por membros sem legitimidade partidária para tanto, pois não foram indicados pelos líderes partidários ou do bloco partidário. Isso sem mencionar que, permanecendo a possibilidade de o Presidente da Casa indicar e designar todos os membros de uma comissão, ainda que em confronto direto com a Constituição da República, também será possível a manipulação da composição das comissões de modo a favorecer esse ou aquele grupo político que tenha interesse na aprovação do projeto de lei objeto da comissão.

O Impetrante **Telmário Mota** tem o legítimo interesse, fundado na Constituição, de integrar a Comissão como membro titular, bem como todos os Impetrantes têm o legítimo interesse de participar de votação para a presidência da comissão. **Não existem comissões da Presidência da Casa Parlamentar, mas apenas comissões da Casa Parlamentar.**

VI. DOS PEDIDOS

31. Ante todo o exposto, os Impetrantes:

I – requerem o deferimento de medida liminar, com fundamento no art. 7º, inc. III, da Lei 12.016/2009, **determinando-se a suspensão dos trabalhos da Comissão Especial para Análise do PLS nº 131, de 2015 – CTPLS131 até o julgamento final do presente mandado de segurança, de modo a evitar que mais atos legislativos sejam praticados por parlamentares ilegitimamente designados pelo Presidente do Senado Federal.**

II – requerem a imediata comunicação da medida liminar, acaso deferida, ao Presidente do Senado Federal, no endereço indicado na qualificação das partes;

III – requerem seja dado ciência desta impetração à Advocacia-Geral da União por meio da Procuradoria-Geral da União no endereço também indicado na qualificação das partes (art. 7º, inc. II, da Lei 12.016/2009);

IV – requerem seja colhida a opinião da Procuradoria-Geral da República, nos termos do art. 12, *caput*, da Lei 12.016/2009;

V – pedem a **concessão** da ordem para declarar a nulidade dos atos de indicação e designação direta do Presidente do Senado Federal, ou seja, sem oportunizar aos líderes a indicação ou em desrespeito à indicação feita, para a composição da **Comissão Especial para Análise do PLS nº 131, de 2015 – CTPLS131, bem como para declarar a nulidade do ato de designação do Presidente da Comissão (ATS nº 22/2015), por caracterizar ofensa aos princípios inseridos no art. 58, § 1º, da Constituição da República.**

Dá-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Brasília, 13 de agosto de 2015.

EDUARDO S. TOLEDO
OAB-DF 44.181