

06/09/2023

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.085 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS
INTDO.(A/S)	: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA CÂMARA FEDERAL - CPI DO MST
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. CPI DO MST.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas contra a convocação de servidores do Estado para depor perante a Comissão Parlamentar de Inquérito que tem por objetivo investigar a atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - “CPI do MST”.

2. Comissão Parlamentar de Inquérito instalada no âmbito da Câmara dos Deputados para, nos exatos termos do Requerimento RCP nº 3/2023, investigar “uma suposta influência por parte do governo federal na atuação deste grupo”.

3. Alegação de que a CPI do MST estaria ultrapassando os limites objetivos da apuração, com violação ao princípio federativo, “pondo-se a fiscalizar atos exclusivamente custeados pelo erário estadual”.

4. *Presença dos requisitos autorizadores da medida cautelar.* Nos termos de decisão referendada pelo Plenário na ADPF 848 (Rel.^a Min.^a Rosa Weber, j. em 28.06.2021), “a amplitude do poder investigativo das CPI’s do Senado e da Câmara dos Deputados coincide com a extensão das atribuições do Congresso Nacional, caracterizando excesso de poder a

ADPF 1085 MC-REF / DF

ampliação das investigações parlamentares para atingir a esfera de competências dos Estados-membros ou as atribuições exclusivas do Tribunal de Contas da União”.

5. Em cognição sumária, os elementos trazidos aos autos parecem evidenciar a inexistência de fatos submetidos ao Poder Legislativo federal a serem investigados a partir da oitiva de servidores estaduais. Além disso, o depoimento em questão está agendado para 04.09.2023, o que evidencia o perigo na demora.

6. Medida cautelar referendada para suspender o depoimento do diretor-presidente e do gerente executivo do Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas – ITERAL.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, Sessão Virtual Extraordinária, por unanimidade, referendar a decisão que deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender o depoimento de Jaime Messias Silva, Diretor-Presidente do Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas ITERAL, e de José Rodrigo Marques Quaresma, Gerente Executivo Administrativo do mesmo órgão estadual, perante a CPI do MST, agendado para 04.09.2023, às 14h, nos termos do voto do Relator. O Ministro Nunes Marques acompanhou o Relator com ressalvas. Não votou a Ministra Cármen Lúcia.

Brasília, 5 de setembro de 2023.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO - Relator

06/09/2023

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.085 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS
INTDO.(A/S)	: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA CÂMARA FEDERAL - CPI DO MST
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas contra a convocação de servidores do Estado para depor perante a Comissão Parlamentar de Inquérito que tem por objetivo investigar a atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - “CPI do MST” -, instalada no âmbito da Câmara dos Deputados.

2. De acordo com a requerente, apesar de a CPI do MST ter sido instalada para investigar “uma suposta influência por parte do governo federal na atuação deste grupo”, os fatos narrados evidenciariam que, “ultrapassando os limites objetivos da apuração, tal colegiado, violando o princípio federativo, invadiu competência exclusivamente reservada à Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas” ao convocar os servidores estaduais Jaime Messias Silva, Diretor-Presidente do Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas – ITERAL, e José Rodrigo Marques Quaresma, Gerente Executivo Administrativo da mesma

ADPF 1085 MC-REF / DF

autarquia, “pondo-se a fiscalizar atos exclusivamente custeados pelo erário estadual” (fl. 2 da petição inicial).

3. Por essas razões, a Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas requer a concessão de medida cautelar para que a CPI do MST se abstenha de investigar atos praticados por órgãos do Estado de Alagoas, e notadamente para suspender os depoimentos dos servidores estaduais do ITERAL agendados para o dia 04.09.2023, às 14h.

4. Deferi monocraticamente a cautelar para suspender o depoimento de Jaime Messias Silva, Diretor-Presidente do Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas – ITERAL, e de José Rodrigo Marques Quaresma, Gerente Executivo Administrativo do mesmo órgão estadual perante a CPI do MST, agendado para 04.09.2023, às 14h,

5. Submeto, nessa ocasião, a medida de urgência ao referendo do Plenário, em sessão virtual extraordinária.

6. **É o relatório.**

06/09/2023

PLENÁRIO

**REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.085 DISTRITO
FEDERAL**

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Em primeiro lugar, observo que a presente ADPF foi ajuizada em 03.09.2023, e que o depoimento dos servidores estaduais estava agendado para 04.09.2023, às 14h, razão pela qual restrinji a análise inicial apenas ao pedido de suspensão dos depoimentos, postergando a análise sobre o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental e demais questões de mérito para após a devida instrução do presente feito.

2. Estabelecida essa premissa, a questão jurídica objeto dos autos diz respeito a saber se a CPI do MST, instalada no âmbito da Câmara dos Deputados, pode convocar o diretor-presidente e o gerente executivo de órgão estadual responsável por implementar a regularização fundiária em âmbito local, com a finalidade de investigar se o Estado de Alagoas presta apoio logístico, organizacional ou de infraestrutura ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; ou se a aprovação dos requerimentos de convocação dos servidores estaduais representa usurpação, pelo Poder Legislativo Federal, da competência reservada ao parlamento estadual, com consequente afronta ao pacto federativo (arts. 1º e 60, § 4º, I, da CF) e à autonomia dos entes federados (art. 34, *caput*, da CF).

3. Consta dos autos que a Câmara dos Deputados instalou a Comissão Parlamentar de Inquérito objeto da presente ADPF para, nos termos do Requerimento RCP nº 3/2023, formulado pelo Deputado Federal Luciano Zucco, “investigar, no prazo de até 120 dias, a atuação do grupo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), do seu real

ADPF 1085 MC-REF / DF

propósito, assim como dos seus financiadores”, uma vez que “existe uma suposta influência por parte do governo federal na atuação deste grupo” (doc. 6).

4. O requerimento de instalação da CPI do MST, portanto, foi aprovado nos exatos termos de sua fundamentação, que menciona o fato certo e determinado a ser investigado (financiamento do MST) e o motivo de tal investigação (possível influência do governo federal na atuação do grupo). Sem juízo de mérito sobre a aprovação da CPI do MST, que constitui direito de grupos parlamentares minoritários e prerrogativa do Poder Legislativo, a Constituição de 1988 estabelece a moldura a ser seguida pelas casas legislativas no exercício de tal competência. Além dos limites constitucionais específicos quanto ao funcionamento das CPIs, o Poder Legislativo deve também respeitar o pacto federativo.

5. Quanto ao ponto, decorre do princípio federativo desenhado pela Constituição de 1988 - que proíbe a usurpação de competências dos Estados-membros pela União -, a vedação específica de invasão das competências do Legislativo Estadual pelas casas legislativas federais. Nesse sentido, o Plenário desta Corte ratificou cautelar deferida pela Ministra Rosa Weber no âmbito da ADPF 848, para impedir que CPIs instaladas no âmbito do legislativo federal desbordassem de seus limites para, invadindo competência reservada às Assembleias Legislativas, investigar atos da administração pública estadual. Na hipótese, estava em jogo manter ou suspender a convocação de governadores de estado para depor em CPI instaurada pelo Legislativo Federal.

6. Com efeito, ao apreciar a medida cautelar na ADPF 848, a Ministra Rosa Weber consignou ser “injustificável, diante da autonomia titularizada pelos Estados-membros, do equilíbrio federativo e da harmonia no âmbito das relações interestaduais, a situação de submissão institucional dos entes políticos estaduais (presentados por seus Governadores Estaduais) a órgão parlamentar federal, pois o papel

ADPF 1085 MC-REF / DF

central reservado à União no modelo federativo brasileiro não lhe confere posição de ascendência política ou hierárquica sobre as demais unidades da Federação”, concluindo que “a amplitude do poder investigativo das CPI’s do Senado e da Câmara dos Deputados coincide com a extensão das atribuições do Congresso Nacional, caracterizando excesso de poder a ampliação das investigações parlamentares para atingir a esfera de competências dos Estados-membros ou as atribuições exclusivas do Tribunal de Contas da União”. Em cognição sumária, própria das medidas cautelares, verifico que a mesma lógica jurídica parece se apresentar no caso em análise, de modo que, numa análise inicial, as razões de direito servem para fundamentar o deferimento da cautelar pleiteada nos autos.

7. Os elementos trazidos aos autos parecem evidenciar a inexistência de fatos submetidos ao Poder Legislativo federal, a serem investigados a partir da oitiva de servidores estaduais. A justificativa aposta aos Requerimentos nº 190 e 191/2023, a partir dos quais se autorizou a convocação de servidores estaduais para depor na CPI do MST, faz menção exclusivamente a questionamentos relacionados à atuação de autarquia estadual. Além disso, conforme certidão trazida aos autos pelo autor da ação, tal entidade sequer teria recebido recursos federais ao longo dos últimos treze anos.

8. Por fim, o depoimento em questão estava agendado para 04.09.2023, o que evidencia que, além da verossimilhança do direito alegado, presente também o perigo na demora.

9. Ante o exposto, submeto a referendo do Plenário a medida liminar concedida, por meio da qual o pedido de cautelar foi parcialmente deferido para suspender o depoimento de Jaime Messias Silva, Diretor-Presidente do Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas – ITERAL, e de José Rodrigo Marques Quaresma, Gerente Executivo Administrativo do mesmo órgão estadual perante a CPI do

ADPF 1085 MC-REF / DF

MST, agendado para 04.09.2023, às 14h.

10. **É como voto.**

06/09/2023**PLENÁRIO****REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE
DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.085 DISTRITO
FEDERAL**

RELATOR	: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS
INTDO.(A/S)	: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA CÂMARA FEDERAL - CPI DO MST
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Cuida-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas contra a convocação de servidores do Estado para depor perante a Comissão Parlamentar de Inquérito, que tem por objetivo investigar a atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – “CPI do MST” –, instalada no âmbito da Câmara dos Deputados.

Conforme se extrai do relatório produzido pelo eminente Relator, ministro Roberto Barroso, a requerente sustenta, em síntese, que, apesar de a CPI do MST ter sido instalada para investigar “uma suposta influência por parte do governo federal na atuação deste grupo”, os fatos narrados evidenciariam que, “ultrapassando os limites objetivos da apuração, tal colegiado, violando o princípio federativo, invadiu competência exclusivamente reservada à Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas” ao convocar os servidores estaduais Jaime Messias Silva, Diretor-Presidente do Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas (ITERAL), e José Rodrigo Marques Quaresma, Gerente Executivo Administrativo da mesma autarquia, “pondo-se a fiscalizar atos

ADPF 1085 MC-REF / DF

exclusivamente custeados pelo erário estadual” (fl. 2 da petição inicial).

A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas requereu a concessão de medida cautelar para que a CPI do MST se abstinhasse de investigar atos praticados por órgãos do Estado de Alagoas, e notadamente para suspender os depoimentos dos servidores estaduais do ITERAL agendados para o dia 4 de setembro de 2023.

O Relator deferiu, em parte, o pedido de cautelar “para suspender o depoimento de Jaime Messias Silva, Diretor-Presidente do Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas – ITERAL, e de José Rodrigo Marques Quaresma, Gerente Executivo Administrativo do mesmo órgão estadual perante a CPI do MST, agendado para 04.09.2023, às 14h, [...]”.

Conforme dispõe o Texto Constitucional, os processos objetivos de fiscalização abstrata são voltados à defesa e à guarda da integridade da ordem jurídico-constitucional mediante o cotejo de ato do poder público com os preceitos encerrados na Carta da República. Não se prestam, pois, a solucionar controvérsia a envolver situação e agentes individualizáveis.

O art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, prevê que a arguição de descumprimento de preceito fundamental é instrumento de controle concentrado de constitucionalidade destinado a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental provocada por ato comissivo ou omissivo do poder público. Foi criada com a finalidade de preencher **espaço residual na jurisdição constitucional** que, antes, só poderia ser tutelado pelo sistema de controle difuso, daí resultando a multiplicação de processos e a demora na pacificação quanto a relevantes questões de ordem constitucional em vista do interesse público.

Essa regra confere ao Supremo posição singular de Tribunal da Federação, competente para dirimir controvérsias passíveis de antagonizar Poderes da República e/ou unidades políticas. Cabe a esta

ADPF 1085 MC-REF / DF

Corte, assim, zelar pela harmonia das relações jurídico-institucionais e pela intangibilidade do vínculo federativo.

Pois bem. Embora a presente arguição tenha por finalidade a preservação dos limites objetivos da apuração objeto da CPI, ao fundamento de que a convocação dos servidores estaduais – Jaime Messias Silva e José Rodrigo Marques Quaresma – importou em violação ao princípio federativo e em invasão de competência reservada exclusivamente à Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, penso, com a devida *venia*, que a questão deveria constituir objeto de tutela em sede de mandado de segurança impetrado contra o ato administrativo de convocação dos referidos servidores, por se tratar de controvérsia que envolve situação concreta e pessoas individualizadas.

De sorte que, a meu juízo, não está atendido o requisito da subsidiariedade.

Além disso, no *habeas corpus* preventivo n. 232.120, impetrado pelo Estado de Alagoas em defesa de Jaime Messias Silva e José Rodrigo Marques Quaresma contra o mesmo ato de convocação da Comissão Parlamentar de Inquérito do Grupo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (CPI do MST), proferi decisão, em 4 de setembro de 2023, fundamentada no direito à não autoincriminação, concedendo a ordem postulada para dispensar os pacientes de comparecerem perante a referida CPI do MST; e, em caso de opção pelo comparecimento, para garantir-lhes o direito ao silêncio, o de não assumirem o compromisso de dizer a verdade (em razão da condição de investigados e não de testemunhas), o de assistência de advogado e o de não sofrerem constrangimentos decorrentes do exercício desses direitos.

Em suma, além de a questão de fundo, objeto da presente ADPF, ser passível de tutela adequada na via do mandado de segurança, no que concerne à proteção do direito líquido e certo de preservação dos limites

ADPF 1085 MC-REF / DF

objetivos da apuração no âmbito da CPI e de preservação da competência da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, a suspensão dos depoimentos do diretor-presidente e do gerente executivo do Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas (ITERAL) já foi alcançada na via do *habeas corpus*.

Ante o exposto, acompanhando o eminente Relator, com as ressalvas acima consignadas, defiro o pedido de cautelar.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.085

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE ALAGOAS

INTDO.(A/S) : COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DA CÂMARA FEDERAL - CPI DO MST

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, referendou a decisão que deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender o depoimento de Jaime Messias Silva, Diretor-Presidente do Instituto de Terras e Reforma Agrária de Alagoas - ITERAL, e de José Rodrigo Marques Quaresma, Gerente Executivo Administrativo do mesmo órgão estadual, perante a CPI do MST, agendado para 04.09.2023, às 14h, nos termos do voto do Relator. O Ministro Nunes Marques acompanhou o Relator com ressalvas. Não votou a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 5.9.2023 (00h00) a 5.9.2023 (23h59).

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário