

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

RECURSO (CN) Nº 1, DE 2005

(Do Sr. JOÃO LEÃO)

Recorre contra a decisão da Presidência no sentido de que o Requerimento nº3, de 2005-CN, que “Requerem, nos termos do § 3º do art. 58 da Constituição Federal e na forma do art. 21 do Regimento Interno do Congresso Nacional, a Criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigar as causas e conseqüências de denúncias de atos delituosos praticados por agentes públicos nos Correios – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos”, preenche os requisitos constitucionais e regimentais para que produza seus efeitos.

Autor: Deputado **JOÃO LEÃO**

Relator: Deputado **INALDO LEITÃO**

I - RELATÓRIO

Trata-se de Recurso impetrado contra decisão da Presidência, quanto à Questão de Ordem suscitada por S. Exa. referente ao Requerimento nº 3, de 2005-CN, conforme consta da cópia do Diário do Congresso Nacional, juntada a estes autos.

Vem o recurso a esta Comissão, sem efeito suspensivo, para que se pronuncie quanto ao cumprimento dos requisitos constitucionais e regimentais para a criação da referida CPI.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Questiona-se, no Recurso interposto, a decisão da Presidência que considerou constitucional e regimental o Requerimento de criação da CPI dos Correios – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, julgando-o apto a produzir os seus efeitos. Examinemos, portanto, esses aspectos questionados.

As comissões parlamentares de inquérito, no ordenamento jurídico brasileiro, vêm da época do Império, quando foram feitas diversas investigações com relação aos órgãos controlados pelo Poder Executivo.

Durante a Primeira República, entre 1891 e 1930, as comissões parlamentares de inquérito não foram muito freqüentes, tendo a Câmara dos Deputados realizado cerca de 19 inquéritos parlamentares, como, por exemplo, sobre o Banco do Brasil, sobre danos causados ao Tesouro Público, e sobre desaparecimento de jornalistas, entre outros.

Em sede constitucional, essas comissões aparecem, pela primeira vez, na

Constituição Federal de 1934, que as instituiu somente na Câmara dos Deputados, inspirada no modelo inglês.

A Constituição de 1934, no art. 36, dispôs sobre a criação das comissões de inquérito para investigar **atos determinados**, pela requisição de um terço, pelo menos, de seus membros.

A Constituição de 1946 estabeleceu a possibilidade de criação de comissão parlamentar de inquérito também para o Senado Federal, no art. 35, e manteve a exigência do **assunto previamente determinado**..

A Constituição de 1967 também dispôs sobre as comissões parlamentares de inquérito, com o requisito do **fato determinado**, acrescentando a exigência de prazo certo. A emenda nº 1 de 1969 acrescentou a exigência de representação proporcional dos partidos políticos e estabeleceu a limitação de cinco comissões ao mesmo tempo, salvo se a maioria dos membros da Câmara respectiva decidisse de forma contrária.

A Constituição Federal de 1988, no art. 58, §3º, prevê as comissões parlamentares de inquérito, nos seguintes termos:

“As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de **fato determinado** e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou

criminal dos infratores.” (grifo nosso)

O fundamento maior das comissões parlamentares de inquérito, portanto, é a própria Constituição Federal, impondo-se, assim, o respeito à norma constitucional para que essas comissões possam ser criadas e instaladas.

Além da previsão constitucional, rege também as comissões parlamentares de inquérito a Lei nº 1.579, de 1952.

Esta Lei, no seu art. 1º, dispõe o seguinte:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito, criadas na forma do art. 53 da Constituição Federal, terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os **atos determinados** que deram origem à sua formação.” (grifo nosso)

O art. 53 mencionado na Lei refere-se à Constituição de 1946. Atualmente a matéria é prevista no art. 58 da Constituição.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe sobre as comissões parlamentares de inquérito no seu art. 35, cujo teor é o seguinte:

“A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de **ato determinado** e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste regimento.” (grifo nosso)

No Regimento Interno do Senado Federal, essas Comissões estão previstas nos arts. 145 a 153.

No Regimento Comum, a previsão das comissões parlamentares mistas de inquérito encontra-se no art. 21.

Na forma da Constituição e da legislação infraconstitucional, as comissões parlamentares de inquérito obedecem a determinados requisitos para sua criação, como o requerimento de um terço; prazo certo; máximo de cinco comissões em funcionamento, no caso da Câmara dos Deputados, salvo projeto de resolução; e **fato determinado**.

Quanto ao quorum de um terço e o prazo certo, não há qualquer objeção a fazer no que tange à criação da CPI do Correios. Resta a análise do requisito do fato determinado.

O **fato determinado** consiste no acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão (art. 35, 1º, do RICD).

A expressão **fato determinado** tem ensejado acalorados debates aqui e alhures. Impõe mencionar questão semelhante ao objeto do recurso **sub examine** ocorrida no Senado Federal em 1996. Em Questão de Ordem no Plenário daquela Casa, apresentada pelo Senador Hugo Napoleão, então líder do PFL, discutiu-se a constitucionalidade do Requerimento nº 198/1996, que propunha a CPI do Sistema Financeiro Nacional.

Insurgiu-se o Senador Hugo Napoleão contra a decisão do Presidente do Senado que determinou a criação e instalação da predita CPI, considerada por este último em harmonia com o §3º do art. 58 da Constituição Federal – presente o fato determinado – e com o §1º do art. 145 do Regimento Interno. Em

contraposição, alegava o Líder do PFL que o requerimento não apontava o fato determinado e tampouco estipulava os limites das despesas a serem realizadas. O Presidente do Senado, ato contínuo, insistiu na decisão adotada e indeferiu a Questão de Ordem.

Irresignados, os Senadores Hugo Napoleão, Élcio Álvares (Líder do Governo), Sérgio Machado (Líder do PSDB) Valmir Campelo (Líder do PTB) e Romeu Tuma (Líder do PSL) interpuseram recurso ao Plenário do Senado. Admitido o recurso, o Presidente submeteu-o à apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Diário do Senado Federal, 20.03.96, p. 04413-04414).

Reunida em 21.03.96, a CCJ do Senado decidiu, por 13 (treze) votos favoráveis e 09 (nove) contrários, pelo provimento do recurso, opinando pela nulidade do requerimento – ausência de **fato determinado** –, nos termos do parecer do relator, Senador José Ignácio Ferreira. Submetido à discussão e votação no Plenário no mesmo dia 21, o recurso nº 02/96 foi provido por 48 (quarenta e oito) votos a favor e 24 (vinte e quatro) contrários, em acatamento ao apelo de inconstitucionalidade do requerimento de criação da CPI, ante a manifesta inexistência de **fato determinado** – apresentado genericamente – e a ausência de previsão certa das despesas que seriam realizadas.

A decisão em tela motivou a impetração do Mandado de Segurança N. 22494-1, em que foi relator o Ministro Maurício Corrêa e autores o Senador Antônio Carlos Valadares e outros. Embora o Supremo Tribunal Federal tenha decidido **não conhecer** do Mandado de Segurança, eis que focava simultaneamente matérias de natureza constitucional e regimental, cabe mencionar alguns trechos do voto do eminente Relator.

Sobre os requisitos constitucionais, **verbis**:

“Sem dúvida, o inquérito parlamentar, na tradição do nosso direito Constitucional, é uma prerrogativa do Poder Legislativo para apuração de fato ou fatos relevantes e determinados, no que se refere à atividade administrativa do Poder Executivo. Assim, sua criação está subordinada à ocorrência de determinado fato que necessariamente constituirá seu objeto. E, obviamente, sem a precisa determinação da matéria a ser investigada corre-se o risco de abuso de poder parlamentar, máxime quando uma comissão de inquérito foi criada para investigar fatos abstratos ou situações de contornos indefinidos”.

Mais, sobre o mesmo campo temático:

“No requerimento para criação da Comissão Parlamentar de Inquérito em apreço não foi indicado fato determinado nem prazo certo para sua apuração, conforme exige o art. 58, §3º, da Constituição da República. Pedem os interessados na instauração da CPI, genericamente, a investigação de prática de atividades ilícitas relacionadas com o Sistema Financeiro Nacional, que possam ter causado prejuízos à União Federal, em especial ao Banco Central do Brasil”.

E ainda, citando um Ministro da Corte:

“O eminente Ministro CELSO DE MELLO enfatiza que “constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos” (*in* Justitia 121/150 e ss., órgão do Ministério Público de São Paulo, ano 45, abril-junho/83). Há, portanto, necessidade de fundamentação da criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, para o seu regular funcionamento, de acordo com a Constituição”.

Em arremate, com maior precisão e ênfase:

“A CPI, enquanto instrumento de ação investigatória do Poder Legislativo, só pode ter por objeto, consoante **impõe** o texto constitucional, **FATO**

DETERMINADO. É o que se deduz, claramente, da regra consubstanciada no art. 37, da Constituição Federal.

“Essa exigência da Carta Federal é reiterada, no plano infraconstitucional, pela Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952 (artigo 1º), que dispõe sobre a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito.

.....OMISSIS.....

“**EM SUMA:** somente fatos determinados, concretos e individuais, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do país, é que são passíveis de investigação parlamentar. Constitui abuso instaurar-se inquérito parlamentar com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. A Constituição **impõe** que o inquérito parlamentar objetive **atos, ações ou fatos concretos**. Não há, no ordenamento constitucional brasileiro, investigações difusas. O objeto de investigação da comissão de inquérito há que ser preciso. Nesse sentido, cf. NELSON DE SOUZA SAMPAIO, “Do Inquérito Parlamentar”, p. 35, 1964, FGV; PONTES DE MIRANDA, “Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969”, tomo III, p. 49, 2ª ed., 1970, RT; JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO, “Constituição Federal Anotada”, p. 172, 2ª ed., 1986, Saraiva.

“A falta de objetividade, enfatiza GEORGE VEDEL, tem sido a causa maior da descaracterização e da ineficácia das investigações parlamentares (v. ‘Manuel Elementaire de Droit Constitutionnel, p. 456, 1949, Lib. Recueil Siray, Paris).”

Com efeito, a ausência de fato determinado, preciso, claro e incontroverso justifica o indeferimento de requerimento de instauração de CPI, posto se constituir em requisito material constitucional para a sua validade.

Na hipótese vertente, intenta o ilustre Deputado João Leão, por meio de Questão de Ordem, fulminar o Requerimento nº 3, de 2005-CN, sob a alegação

de que não haveria nele a indicação de fato determinado a ser apurado através de inquérito parlamentar. O fato apontado, segundo o Parlamentar, seria genérico e apontaria na direção de diversos órgãos da administração pública.

É verdade que o requerimento sob comento contém imperfeições técnicas. No longo arrazoado, seus autores – Senador José Agripino Maia e outros – apontam nada menos que 16 (dezesseis) fatos ensejadores da investigação. Tal circunstância poderia conduzir ao entendimento que teria havido ofensa ao disposto no §3º do art. 58 da Lei Fundamental, ao art. 1º da Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, e ao art. 35 da Lei Interna da Câmara dos Deputados.

No entretanto, analisando-se cuidadosamente o requerimento em tela, é possível observar o seguinte:

- 1) está presente na ementa a indicação inequívoca do fato determinado: o objeto está focado na investigação de atos delituosos praticados por agentes públicos nos Correios – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.
- 2) o requerimento de instauração da CPI está exposto com precisão no primeiro parágrafo do requerimento, que igualmente restringe o inquérito parlamentar à investigação de atos delituosos atribuídos a agentes públicos na EBCT.
- 3) nos parágrafos seguintes, porém, os autores do requerimento incorrem em generalidades, apontando diversos e diferentes fatos que seriam, em tese, ilícitos, praticados por agentes públicos em variados órgãos da administração pública, tudo baseado em extensa matéria publicada pela prestigiada revista **Veja (edição nº 1.905, ano 38 – nº 20, de 18 de maio de 2002).**

Não é possível, à luz da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional aplicável à espécie, instaurar inquérito parlamentar para investigar “todos ou quase todos os órgãos da administração pública”. Ocorreria, nesta hipótese, abuso parlamentar, incompatível com os princípios da separação, da independência e da harmonia dos Poderes.

Mercê de encorpar uma impropriedade técnica, ao tornar múltiplo o objeto da investigação, o requerimento em comento pode ser saneado, consoante tem decidido reiteradamente esta Comissão, por ocasião da apreciação de proposições que por aqui tramitaram.

Essa possibilidade encontra guarida no art. 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – que inclui o recurso e o requerimento no rol das proposições, aplicando-se-lhes as mesmas regras das proposições em geral – e no art. 57, inciso IV, de igual Diploma Interno, que preconiza, **verbis**:

“Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas:

.....OMISSIS.....

IV – ao apreciar qualquer matéria, a Comissão poderá propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda”.

Desse modo, o provimento do Recurso pode ser parcial para ajustar o Requerimento de criação de CPI aos preceitos constitucionais e regimentais.

NESTAS CONDIÇÕES, com fundamento no §3º do art. 58 da Constituição da República, no art. 1º da Lei nº 1.579/52, nos arts. 35, 100 e 57, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, voto pelo provimento parcial do

Recurso nº 1, de 2005-CN, interposto pelo Deputado João Leão contra a decisão da Presidência do Congresso que deferiu o Requerimento nº 3, de 2005-CN, para limitar o objeto da investigação parlamentar ao **fato determinado** indicado na ementa e no primeiro parágrafo do precitado requerimento, - CPI dos Correios -, ficando excluídas as referências seguintes e prejudicada parcialmente, com efeito, a proposição.

Sala da Comissão, em 07 de Junho de 2005.

Deputado **INALDO LEITÃO**

Relator