

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO DE JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

RECURSO Nº 14 DE 2007

“Recorre, com pedido de efeito suspensivo, da decisão da presidência, que indeferiu questão de ordem a respeito da instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a investigar as causas, conseqüências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego brasileiro, desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol (vôo 1907) e um jato Legacy, da América Excel Aire, com mais de uma centena de vítimas”.

Autor: Deputado Luiz Sérgio

Relator: Deputado Colbert Martins

VOTO EM SEPARADO: Deputado Regis de Oliveira

QUESTÃO DE ORDEM

PRELIMINARMENTE cabe suscitar a incompetência desta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, pelo descabimento do recurso formulado.

Assim é que o parágrafo 2º do art. 35 apenas admite recurso no pedido de instalação de CPI quando do indeferimento do pedido, por ausência dos requisitos constitucionais. Não o admite em hipótese contrária.

De outro lado, a letra c do inciso IV do art. 32, ao cuidar da competência da Comissão, estabelece do cabimento da competência para decidir consultas “em razão de recurso previsto neste Regimento”.

Como o recurso não existe, não há se falar em competência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para resolver o problema.

NO MÉRITO.

A questão de ordem pode ser formulada por qualquer deputado, a qualquer tempo. Suscita dúvida sobre a interpretação das normas regimentais ou de sua compatibilidade com a Constituição (art. 95 do RI).

Qualquer questão de ordem suscitada nas Comissões ou no Plenário deve ser respondida incontinentemente. Das decisões do Presidente da Câmara caberá recurso para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, *sem efeito suspensivo* (parágrafo 8º do

art. 95). O recurso pode ser interposto *em qualquer caso*, ou seja, qualquer que seja a resposta do Presidente e nas mais diversas hipóteses em que se suscita a questão de ordem. Isto, independe do assunto ou da matéria que está questionada.

No caso de tal recurso, “o Deputado, com o apoio de um terço dos presentes, poderá requerer que o Plenário decida, de imediato, sobre o efeito suspensivo do recurso” (parágrafo 10 do art. 95).

Observe-se que o efeito suspensivo cabe de qualquer decisão que tenha resolvido questão de ordem.

Convém indagar, agora, se tal preceito regimental tem aplicação às denominadas Comissões Parlamentares de Inquérito previstas no art. 35 do Regimento Interno.

Dispõe o parágrafo 3º do art. 58 da Constituição da República que: “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 conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para 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”. São exigências constitucionais: a) requerimento de um terço dos membros da Casa proponente; b) apuração sobre fato determinado e c) prazo certo.

Atendidos tais requisitos, não há escolha. cabe ao Presidente da Câmara criar (na dicção do texto) a Comissão. Não tem ele discricção em instaurar ou não a comissão parlamentar de inquérito. Seu ato é vinculado, presentes e satisfeitos os requisitos constitucionais.

Segundo dispõe o art. 35 do Regimento Interno, acompanhando a Constituição: “A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, *instituirá* Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento”. Como se vê, o dispositivo é incisivo, atendidos os pressupostos constitucionais, *instituirá*.

O *ato discricionário* admite escolha por parte do governante ou por parte do Presidente da Câmara. Tem margem de opção na qual exerce sua vontade, escolhendo um dos possíveis caminhos permitidos pela Constituição ou pela lei. Remanesce, pois, ao agente político ou público um espectro de escolhas possíveis. Já no *ato vinculado* não há margem de escolha. A vontade do legislador vem expressamente estabelecida, de forma a não permitir qualquer opção ao administração. Previamente, a vontade está atada ao comando normativo.

LAUBADÈRE ensina que “il y a *pouvoir lié* lorsque la loi, em créant entre lês mains d’un agent administratif une certaine compétence, indique de façon impérative lê sens dans lequel cette compétence devra être exercée, dicte ainsi à l’avance à l’agent lê contenu des décisions qu’il aura à prendre, par exemple lorsque, soumettant l’exercice d’une activité privée à une autorisation délivrée par um agent administratif, la loi indique lês conditions que devront remplir lês administres pour que l’agent *puísse et doive* leur accorder l’autorisation sollicitée” (“Manuel de Droit Administratif”, 1968, pág. 88).

Como escrevi, seguindo a doutrina mais abalizada, “a vinculação se identifica, assim, pela impossibilidade de mais de um comportamento possível por parte da Administração” (“Ato administrativo”, 4ª. Ed., RT, pág. 75).

Em contrapartida, o mesmo autor mencionado esclarece que “le pouvoir discrétionnaire permet de concilier le principe de la légalité avec la nécessité d’une certaine liberté d’action au profit de l’administration” (ob. cit., pág. 88).

CELSO ANTONIO é bastante claro ao ensinar que atos discricionários são os que a “Administração pratica com certa margem de liberdade de *avaliação ou decisão* segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, *ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles*” (“Curso de Direito Administrativo”, 17ª ed., Malheiros, pág. 394).

Fixadas as premissas teóricas, pode-se, agora, analisar qual a conveniência e a oportunidade que podem ter servido de substrato ao digno Presidente para atender o recurso interposto pelo Partido dos Trabalhadores quando da decisão do atendimento dos pressupostos constitucionais no requerimento formulado pelo digno deputado Wanderley Macris e outros subscritores para atender o pedido e, na seqüência determinar a votação do efeito suspensivo postulado pelo mesmo Partido?

Apenas se pode admitir a existência de substrato psíquico, já que legalmente, não havia qualquer forma de adiar a instauração da comissão parlamentar de inquérito.

É o que determina, não só o art. 35 *caput*, como também seu parágrafo 2º, *verbis*: “Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais...”. Observe-se que não há escolha possível no comportamento do Presidente. Recebido o pedido e estando atendidos os requisitos constitucionais repetidos pelos regimentais, a escolha única e possível é instaurar a CPI.

Na hipótese de não atendimento dos pressupostos constitucionais, o Presidente “devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania”. Observa-se, claramente, que o recurso apenas é e pode ser interposto no caso de entender o Presidente o não atendimento dos requisitos constitucionais. Aí, sim, cabe o recurso.

Por conseqüência, a deliberação do Presidente de trazer a decisão do atendimento dos requisitos constitucionais para o Plenário foi forma e caminho para permitir que o recurso pudesse ter sido interposto. Ainda que pudesse ter sido interposto o recurso, jamais caberia o pedido de efeito suspensivo.

Senão, vejamos. É de boa regra interpretativa que a norma geral não prevalece sobre a especial. Quando há norma genérica que abrange todos os casos, ela se aplica àquelas hipóteses não excepcionadas no todo do ordenamento normativo.

É regra intuitiva de hermenêutica que a regra geral prevalece sobre a especial, naquilo que for geral, cedendo à segunda quando ela disciplina o mesmo problema de forma autônoma.

A discussão suscita o problema das antinomias em direito, que significa a contradição entre duas normas. Como afirma G. BOLAND, trata-se da contradição “*entre deux règles de droit positif*” (“Antinomies e pseudo-antinomies”, no notável livro “*Les antinomies en droit*”, publicados por Charles Perelman, Bruxelles, 1965 – estudo de G. Boland).

Analizando e resolvendo o problema das antinomias, NORBERTO BOBBIO em notável texto, afirma que o terceiro critério para sua eliminação, após o critério hierárquico e o cronológico, é o da *lei especial*. Esclarece que o critério é aquele que com base em duas normas incompatíveis “uma generale e uma speciale (o eccezionale), prevalece a segunda: *lex specialis derogat generali*. Afirma que a passagem de uma regra mais extensa a outra derogatória, menos extensa, atende “ad uma fondamentale esigenza di giustizia, intesa come equal trattamento delle persone che appartengono allá stessa categoria” (“Teoria dell’ordinamento giuridico”, G. Giappichelli, editore, Torino, 1960, pág. 100).

Os critérios por ele apontados, especialmente o da especialidade, atende a critérios de justiça. É que a norma, ao dispor em separado sobre assunto relevante e importante, destacou-o da regra geral. Deu maior importância àquele que a este, uma vez que entendeu que o valor disciplinado por aquela norma merece prevalecer no confronto antinômico.

Daí a disposição especial que regulamenta o procedimento interno do pedido de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito. Como a agressão ao ordenamento normativo é maior e que merece a apuração da Câmara dos Deputados, a tramitação do pedido é diferente daquela das demais proposições. Em sendo assim, *a regra geral não vale para a situação que busca especificamente disciplinar*. Daí, agigante-se o valor a ser protegido e a ser tutelado pelo procedimento específico. O regramento geral não tem como prevalecer, no caso de disciplina específica.

Observe-se que o art. 35 do Regimento Interno, em nenhum momento cuida do recurso com efeito suspensivo, ou seja, entende inaplicável tal efeito para a hipótese que disciplina, de forma detalhada e especial. Há toda uma subseção que disciplina o procedimento das comissões parlamentares de inquérito. Já o art. 95 do Regimento Interno cuida das questões de ordem em todos os demais procedimentos, ressalvada sua incidência nas comissões, que têm disciplina específica.

De outro lado, a Constituição da República ao cuidar das comissões parlamentares de inquérito estabeleceu como únicas condicionantes de sua instauração, os

requisitos já mencionados. Uma vez atendidos, não há como obstar seu andamento, nem há como impedir que se instaure.

Procedendo da forma como procedeu e decidindo como decidiu, ao deixar de publicar o deferimento do pedido de instauração da comissão parlamentar de inquérito, levando a decisão para plenário, permitiu o Presidente que a matéria fosse discutida preliminarmente, possibilitando, de outro lado, a interposição de recurso e, daí, o pedido de efeito suspensivo.

Sem pretender criticar o Sr. Presidente, seu comportamento ensejou a decisão plenária positiva de efeito suspensivo.

De outro lado, mas também importante argumento, é o de que a eficácia do dispositivo constitucional não pode ser obstada por regimento interno. Se o texto constitucional não contém qualquer outra exigência, eclode, imediatamente, seus efeitos, descabendo a texto subalterno ou inferior impedir ou criar óbice para a produção dos resultados a que estava preordenado.

Como bem assinalado por Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, o papel “assinado às Mesas das Casas Congressuais, entretanto, cinge-se à verificação do cumprimento das exigências formais. Elas não possuem poderes para obstar a instauração da comissão se o requerimento desta apresentou o número exigido de assinaturas e indicou o fato sobre o qual procederá a investigações. Não se tratam de temas que, a nosso ver, se sujeitem a deliberações plenárias, pois aí justamente estaria coarctada a proteção do direito das minorias assinado na Carta Política” (“Comissões Parlamentares de Inquérito”, poderes de investigação, ed. Juarez de Oliveira, 2001, pág. 42).

Por tais razões, se conhecido o recurso, não pode ele ser provido. Não se pode falar em efeito suspensivo na hipótese em tela, de vez que não há previsão regimental.

Meu VOTO não conhece, preliminarmente do recurso e, no mérito, a ele nega provimento.

Sala das Comissões, 13 de março de 2007.

REGIS DE OLIVEIRA
Deputado Federal