



## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **RECURSO Nº 14, DE 2007 (Apensados os Recursos 15 e 16, 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 aéreo 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 America Excel Aire, com mais de uma centena de vítimas.

**Autor:** Deputado Luiz Sérgio

**Relator:** Deputado Colbert Martins

#### **I - RELATÓRIO**

Em 27 de fevereiro de 2007, os em. Deputados VANDERLEI MACRIS (PSDB-SP) e OTÁVIO LEITE (PSDB-RJ) formularam requerimento para instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito “para investigar as causas, conseqüências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, chamada de ‘apagão aéreo’, 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 ExcelAire, com mais de uma centena de vítimas”.

Na Sessão Plenária do dia 07/03/2007, o Presidente da Câmara dos Deputados leu o ato de criação da CPI, **ocasião em que Sua Excelência – Deputado ARLINDO CHINAGLIA - declarou estarem presentes os requisitos regimentais para a sua instalação.**

O Deputado LUIZ SÉRGIO (PT-RJ), com amparo no art. 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, formulou questão de ordem, argumentando que o requerimento de instalação da CPI não mencionava o número de membros, não enunciava o prazo de duração e não tinha fato determinado.

O Presidente da Câmara dos Deputados indeferiu a questão de ordem, por considerar, em linhas gerais, (a) que a indicação do número de membros no requerimento de instalação não seria requisito essencial, à luz da Constituição Federal, “segundo tradição da Casa e conforme decisão do Supremo Tribunal Federal”; (b) que o prazo de duração da CPI estaria expresso no Regimento Interno, art. 35, § 3º, sendo, assim, desnecessária a menção no requerimento de instalação; (c) os fatos determinados estariam devidamente caracterizados no corpo do requerimento.

Contra essa decisão, o Deputado LUIZ SÉRGIO apresentou recurso e, apoiado por um terço dos presentes e a teor do art. 95, §§ 8º e 9º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, solicitou o seu recebimento com efeito suspensivo. Após calorosos debates, o Plenário resolveu acatar o efeito suspensivo. **É esse o recurso de número 14/2007.**

O Deputado ONYX LORENZONI (PFL-RS), por sua vez, suscitou questão de ordem a respeito do recebimento do recurso interposto pelo Deputado LUIZ SÉRGIO (PT-RJ), ao fundamento de que o recebimento do

recurso violaria o direito constitucional da minoria, além de contrariar o disposto no Regimento Interno da Casa.

Indeferida a questão pela Presidência, foi interposto recurso pelo autor da questão de ordem.

**É esse o recurso número 15/2007, que por determinação da Presidência da Câmara dos Deputados foi apensado ao recurso 14/07.**

O Deputado FERNANDO CORUJA (PPS-SC) também questionou, por meio de questão de ordem, a decisão da Presidência que deferiu a submissão ao plenário do recurso manifestado pelo Deputado LUIZ SÉRGIO (PT-SP). Sustentou Sua Excelência que só caberia recurso ao Plenário no caso de negativa da Mesa para a criação da CPI, nos termos do art. 35, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Afirmou, ademais, que essa norma seria específica para o caso de CPI, afastando, assim, a aplicação da norma genérica que permite o recurso para o Plenário de quaisquer decisões da Mesa.

Indeferida a questão pela Presidência, foi interposto recurso pelo autor da questão de ordem.

**É esse o recurso número 16/2007, que por determinação da Presidência da Câmara dos Deputados foi apensado ao recurso 14/07.**

Feito um breve resumo da controvérsia, passa-se ao seu exame.

### **VOTO**

Primeiramente, impende-se a análise do preenchimento dos requisitos de admissibilidade, especialmente o cabimento, do recurso manifestado pelo Deputado LUIZ SÉRGIO (PT-SP).

O Deputado LUIZ SÉRGIO (PT-SP) formulou questão de ordem na qual impugnava o recebimento, pela Mesa da Câmara dos Deputados, de requerimento de instalação de CPI. Indeferida a questão de ordem, **Sua Excelência centrou seu recurso unicamente na alegação de que não estariam preenchidos os requisitos regimentais previstos para instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito.**

Ou seja, o recurso questiona, objetivamente, a interpretação do Regimento relativamente aos requisitos para instalação de CPI.

Não há, portanto, a mínima dúvida a respeito do cabimento do recurso, a teor, aliás, do art. 95, §§ 8º e 9º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, assim redigido:

**“Art. 95 Considera-se questão de ordem toda dúvida de interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.**

(...)

**§ 8º O Deputado, em qualquer caso, poderá recorrer da decisão da Presidência para o Plenário**, sem efeito suspensivo, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania que terá o prazo máximo de três sessões para se pronunciar. Publicado o parecer da Comissão, o recurso será submetido na sessão seguinte no Plenário.

**§ 9º Na hipótese do parágrafo anterior, o Deputado, com o apoio de um terço dos presentes, poderá requerer que o Plenário decida, de imediato, sobre o efeito suspensivo ao recurso”.**

E nem se diga que o recurso violaria o direito da minoria, uma vez que, como já dito, o recurso está centrado **na verificação objetiva do preenchimento dos requisitos regimentais para instalação da CPI.**

Paulo Ricardo Shier, (*Comissões Parlamentares de Inquérito e o Conceito de Fato Determinado*, Lumen Juris, 2005, pág. 56), afirma, a dispensar maiores acréscimos:

“É por esta razão que, portanto, tendo o requerimento atingido o número de um terço de assinaturas de parlamentares a comissão de inquérito será criada, *não restando campo algum para exercício de controle político relativo à conveniência ou oportunidade das investigações*. A criação da CPI, assim, observado tal requisito, será automática. **Mas tal não significa que, não estando presentes outros requisitos constitucionalmente exigidos, como, por exemplo, a hipótese do fato ser indeterminado ou estar fora do campo de atribuições do Parlamento, não possa a respectiva Mesa indeferir a criação por vício formal ou a maioria formular recurso contra a instauração dos trabalhos.** Isto porque, assinala Nelson de Souza Sampaio, a idéia de criação automática da CPI não pode significar que o presidente da Mesa da Casa Parlamentar seja um autômato, eis que, não presentes alguns de seus pressupostos, não apenas pode como, também, deve indeferir a constituição da investigação congressional”.

Inconteste, portanto, do cabimento de recurso contra a decisão da Mesa que acolhe o requerimento de instalação da CPI, desde que os questionamentos sejam objetivos – e não políticos – e estejam relacionados com o preenchimento, ou não, dos requisitos regimentais para instalação da CPI.

E mais, a regra específica prevista no art. 35, § 2º, do Regimento Interno não tem o condão de afastar tal entendimento, sob pena de criar uma situação inusitada: **a irrecorribilidade de uma decisão da Presidência** – de relevante repercussão na sociedade e de efetivação da democracia, o que seria inadmissível, ademais, em um órgão colegiado como a Câmara dos Deputados.

O próprio § 2º do art. 35 do Regimento Interno afirma que o Presidente somente mandará a publicação o requerimento se “satisfeitos os requisitos regimentais”. E o preenchimento desses requisitos regimentais pode ser questionado por qualquer parlamentar por intermédio de questão de ordem, nos precisos termos do citado art. 95 do mesmo diploma. E uma vez indeferida, cabe recurso.

Conhecido o recurso, fica prejudicada a análise dos recursos 15/2007 e 16/2007 manifestados, respectivamente, pelos Deputados ONYX LORENZONI (PFL-RS) e FERNANDO CORUJA (PPS-SC), já que ambos questionavam justamente o recebimento e cabimento do recurso interposto pelo Deputado LUIZ SÉRGIO (PT-SP).

**No mérito**, a discussão está centrada no preenchimento dos requisitos regimentais no requerimento de instalação da já denominada “CPI do Apagão”. Mais especificamente, se seria imprescindível que constassem no respectivo requerimento de instalação o número de membros e o prazo de duração da CPI – já que o requerimento foi silente a respeito desses aspectos. Além disso, se o fato indicado no requerimento seria, ou não, certo e determinado.

Dispõe o § 3º do art. 58 da Constituição:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato que resultar sua criação.  
(...)”

§ 3º 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”.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por sua vez, em seu art. 35, consta:

“Art. 35. 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 de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento”

§ 1º. Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

(...)

§ 5º. A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.”

Em interpretação a esses dispositivos, o Supremo Tribunal Federal, no conhecido Mandado de Segurança n. 24.831-DF (DJ 4/8/2006), relator o Ministro Celso de Mello, assentou, no que interessa:

“O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal.

- O direito de investigar - que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) - tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de

concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

**- A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito.**

**- Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito**, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subsequentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais”.

Outra não é a opinião de Ovídio Rocha Barros Sandoval (*CPI ao Pé da Letra*, Millenium Editora, 2001, p. 29), nos seguintes termos:

“Na conformidade da Constituição da República (art. 58, § 3º) toda Comissão Parlamentar de Inquérito haverá de respeitar os seguintes pressupostos a lhe conferir legitimidade: a) haja requerimento de um terço dos membros da respectiva Casa legislativa; b) seja constituída por prazo certo; c) na escolha ou eleição dos membros da Comissão Parlamentar de Inquérito deve ser respeitada a representação proporcional dos partidos políticos ou blocos parlamentares; d) fique limitada à apuração de fato determinado que consta da resolução da Mesa que deu origem à sua instalação; e) que o fato determinado esteja em consonância com

a competência legislativa da referida Casa, conforme previsão expressa no texto constitucional”.

Ou seja, para instalação da CPI, devem estar preenchidos os requisitos constitucionais e regimentais, sob pena de indeferimento, quais sejam, na linha da orientação do eg. Supremo Tribunal Federal: “**(1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito**”. E há ainda um outro, previsto regimentalmente (art. 35, § 5º): **a indicação do número de membros da Comissão Parlamentar**.

No requerimento em questão, **não se encontra presente**, primeiramente, **a indicação do número de membros**.

O art. 58 da Constituição dispõe que as comissões serão constituídas “na forma” e com as atribuições previstas no respectivo “regimento” ou no ato de que resultar sua criação. E o Regimento Interno, como já dito, expressamente exige, no requerimento de instalação, a indicação do número de membros.

**E essa exigência não é descabida. Ao contrário, visa dar efetividade ao princípio da proporcionalidade partidária, prevista nos arts. 23 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e 58, § 1º da Constituição Federal.**

Poder-se-ia dizer que o número de membros poderia seria incluído no “projeto de criação”, como prevê o disposto no art. 35, § 5º do Regimento Interno.

Todavia, essa hipótese só teria cabimento se a constituição da Comissão decorresse do pronunciamento do Plenário, que não foi o caso.

A esse respeito, Plínio Salgado (*Comissões Parlamentares de Inquérito*, Del Rey, 2001, p. 67/68) assinala:

“O número de membros da comissão parlamentar de inquérito deve ser indicado no requerimento ou no projeto de resolução, caso se cogite de sua criação por deliberação plenária, ou conforme disponha o regimento da Casa Legislativa, que é o documento hábil a tratar da matéria, com fundamento no citado artigo 58, *caput*, da Carta Magna (...).

Na Câmara dos Deputados, seu Regimento Interno prevê a composição numérica “no requerimento ou projeto de criação” (art. 35, § 5º), **evidentemente, nesta segunda hipótese, se a constituição da CPI decorrer de pronunciamento do Plenário**”.

Outro requisito constitucional não foi observado pelo requerimento de instalação: **indicação do prazo de funcionamento**.

Na linha da citada doutrina de Plínio Salgado (*idem*, p. 69), “as comissões parlamentares de inquéritos, uma vez constituídas, funcionarão por ‘prazo certo’, na conformidade da dicção do artigo 58, § 3º, da Constituição da República”. “Portanto”, segundo o Autor, “a fixação de um prazo, isto é, ‘prazo determinado, limitado ao tempo’, é exigência constitucional, vedado o funcionamento de comissão por tempo indeterminado”.

Na mesma tese, Paulo Ricardo Schier (*idem*, p. 68) afirma:

“Outro limite expresso no campo da atuação das comissões parlamentares de inquérito diz respeito à observância do requisito temporal. Com efeito, como já restou assentado, as CPIs, no quadro jurídico nacional, tradicionalmente vêm sendo disciplinados dentre as comissões do tipo temporária. Deste modo devem possuir termo certo para funcionamento. A exigência, diga-se de passagem, encontra-se expressamente

prevista pelo enunciado no art. 58, § 3º, da Constituição de 1988”.

E não se trata igualmente de exigência aleatória, sem fundamento. Ora, por se enquadrar a CPI nas chamadas comissões parlamentares de natureza temporária, um dos seus requisitos obviamente é a indicação do prazo de sua existência, até mesmo para verificação da viabilidade de seu funcionamento. A propósito, confira-se:

“Prazo, na acepção que interessa ao Direito, é o espaço de tempo previamente estabelecido ou concedido para se fazer (por ação) ou deixar de fazer (por inação) alguma coisa que tenha por fim extinguir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos e obrigação, inclusive de ordem processual.

O versículo constitucional que disciplina a espécie diz *in fine* que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm por escopo apurar (...) e por prazo certo.

A Lei das Leis, ao fixar prazo certo para realização dos trabalhos investigatórios das comissões, quis expressamente enquadrar a CPI no rol das comissões parlamentares de natureza temporária, ao contrário das comissões permanentes, em razão do caráter exíguo de tempo previsto constitucionalmente.

**A razão de ser para fundamentar a impossibilidade de investigações levadas a efeito pela Câmara dos Deputados, em conjunto ou separadamente com o Senado Federal, por prazo indeterminado, *ad perpetuam*, extrai-se das pilastras de sustentação do Estado de Direito, onde não há obrigação que nunca se acabe nem direito que não seja atingido pela decadência ou prescrição, com exceção somente dos casos de imprescritibilidade previstos expressamente na Lei maior -, mesmo assim, tende a se extinguir em razão do caráter temporário da vida” (Francisco Rodrigues da Silva, *CPIs Federais, Estaduais e Municipais*, 2001, p. 137 e 138).**

E nem se diga que poderia ser aplicado genericamente o prazo de cento e vinte dias previsto no art. 35, § 3º do Regimento Interno da Câmara

dos Deputados, e que, por essa razão, a exigência da indicação do prazo no requerimento seria dispensável.

Tal prazo previsto no regimento é apenas o limite temporal máximo para seu funcionamento, **não significando, portanto, que todas as comissões parlamentares de inquérito funcionarão necessariamente no prazo de cento e vinte dias.** Daí a necessidade de que seja indicado expressamente no requerimento de instalação o prazo para conclusão dos trabalhos da Comissão, inclusive porque a prorrogação depende do prazo principal – o Regimento Interno dispõe que a prorrogação será de até metade do prazo principal.

A esse respeito, Plínio Salgado (idem, p. 71), assenta:

“(...) o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no artigo 35, § 3º, diz que a comissão de inquérito ‘terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos’, e, portanto, o prazo máximo de seu funcionamento será de cento e oitenta dias. **Embora o texto regimental tenha omitido a preposição até, é óbvio que o tempo estipulado de cento e vinte dias é o limite para o término das tarefas investigatórias, podendo-se, no ato de formação da comissão, estabelecer prazo menor. Aliás, se a prorrogação será por ‘até metade’, isto é, sessenta dias, subentende-se que o prazo inicial pode ser inferior àquele previsto.**

**O prazo é o que se supõe necessário para se concluir o inquérito requerido, sendo, então, aquele que for indicado no requerimento, ou expresso na resolução de criação da CPI, quando se tratar de deliberação plenária”.**

Ainda que superadas tais questões, o requerimento de instalação padece de um outro vício: a existência de **fato certo e determinado**.

As comissões parlamentares de inquérito, como determina a Constituição (art. 58, § 3º), são criadas para apuração de fato determinado, que como ensina J. Cretella Jr., **“é fato concreto, específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado”** (*Comentários à Constituição de 1988*, vol. V, p. 2700, Ed. Forense Universitária).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados diz que “considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão”.

**Daí a conclusão de que fatos vagos ou imprecisos, bem como meras conjecturas, não podem constituir objeto da investigação parlamentar.** A esse respeito, assevera Saulo Ramos (*Comissão Parlamentar de Inquérito – Poder de Investigar – Fato Determinado*, Revista de Direito Administrativo n. 171, p. 198):

“Em suma: somente fatos determinados, concretos e individuados, 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. O Legislativo não dispõe de poderes gerais e indiscriminados de investigação. 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 de ser preciso. (...) É a falta de objetividade (...) que tem sido a maior da descaracterização e da ineficácia das investigações parlamentares”.

Mais adiante, assinala o ilustre Autor:

“O inquérito parlamentar, embora instrumento legítimo de controle democrático do poder político, não pode ser utilizado como forma de investigação abusiva, que desatenda aos postulados do *due process of law*.”

A locução constitucional [fato determinado] tem um sentido próprio. Nada mais significa (...) do que fatos precisos, definidos, concretos, específicos e inequívocos, de maneira a poderem constituir objeto de investigação e de prova (...).”

No caso, o requerimento de instalação da CPI tem como objetivo “investigar as causas, conseqüências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, chamada de ‘apagão aéreo’, desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006.

Como se vê, por mais que se interprete extensivamente o conceito de fato determinado, ainda assim o caso em questão envolve meras conjecturas. Não se sabe, efetivamente, o que essa CPI iria buscar.

E mais, um dos fundamentos para justificar a instauração da CPI é a necessidade de imediata solução, “sob pena de rápido e expressivo agravamento dos prejuízos à Nação, em conseqüência da possível desorganização e paralisia deste setor estratégico”.

É de registrar-se, ainda, que já se encontram em apuração no âmbito da Polícia Federal, do Ministério Público, do Ministério de Defesa, do Tribunal de Contas, e até mesmo no Poder Judiciário, procedimentos investigatórios com o mesmo fim.

Não é demais lembrar que a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito é medida excepcional, recomendada em situações específicas e somente após o esgotamento das vias ordinárias.

A instauração de uma nova Comissão com o mesmo fim, portanto, iria de encontro ao princípio da eficiência que rege a administração pública, previsto no art. 37 da Constituição: não só por investigar o que já está sendo investigado com profundidade pelos outros órgãos da administração pública, mas também, e principalmente, porque incorreria em desperdício de recursos públicos.

Por fim, com todo o respeito ao em. Presidente da Câmara dos Deputados, a orientação do eg. Supremo Tribunal Federal a respeito dos direitos da minoria (MS n. 24.831-DF) não prejudica a argumentação aqui desenvolvida.

A questão aqui é outra, e diz respeito ao preenchimento dos requisitos constitucionais para formulação e acolhimento do requerimento de instalação de CPI. **O precedente do STF não deixa dúvidas de que, para efetivação do direito da minoria, indispensável que se encontrem presentes os requisitos para instauração da investigação parlamentar.**

Ou seja, nas próprias palavras do em. Ministro Celso de Mello, “preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º)”, como naquele caso analisado pelo Supremo Tribunal Federal, “impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa”. Por outro lado, se não preenchidos, como no caso, não se impõe a criação.

Em suma, o fato determinado não pode ser apenas um requisito nominal, uma mera formalidade inserida no requerimento para satisfazer a exigência constitucional, pois, afinal, o texto maior não abriga expressões destituídas de valor normativo, de cunho meramente figurativo. Seus comandos são dotados de efetividade.

Elaboramos essa ordem de considerações, porquanto o Requerimento para a instalação da CPI, de autoria do ilustre Deputado Vanderlei Macris e outros, com a devida vênia, se caracteriza pela imprecisão nos conceitos adotados. Poderíamos apontar, por exemplo, há termos que têm emprego multívoco, ou seja, impreciso, afetando de forma insuperável a configuração do fato determinado. Senão vejamos: há uma imprecisão que se faz notar já no enunciado, na ementa, que se agrava quando passamos a analisar o teor do Requerimento, sobretudo face ao que dispõe capítulo II do Título II do Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Cumpre esclarecer que sistema é todo conjunto de elementos, materiais ou imateriais, relacionados entre si com o propósito de cumprir metas e objetivos específicos. Tráfego aéreo é a movimentação disciplinada de aeronaves por sobre um território, para a qual é indispensável a atuação do controle de tráfego aéreo. Nesse sentido – provavelmente indo além do que desejariam os autores - sistema de tráfego aéreo brasileiro diz respeito a quaisquer dos indivíduos, das instituições públicas, das organizações privadas, das normas legais, dos códigos de conduta, das instalações, dos equipamentos e das infra-estruturas que concorrem para a existência de vôos no espaço aéreo brasileiro, de forma organizada. Assim, a investigação que se pretende empreender com base na existência de fato determinado compreenderia virtualmente toda a extensão das áreas de conhecimento e atuação relacionadas ao setor aeroviário.

Ademais, o Requerimento emprega por diversas vezes o termo “crise”. Cumpre, mais uma vez, esclarecer que uma crise não é um fato, mas uma sucessão deles, não necessariamente da mesma natureza. Constitui um processo, muitas vezes de início abrupto, que pode conduzir à ruptura das condições de equilíbrio preexistentes. Como processo essencialmente permeável a injunções externas, é natural que crises desenvolvam-se de forma errática e imprevisível, dificultando a determinação, no curso dos acontecimentos, de nexos causais entre fatos e danos.

Resta-nos, por fim, considerar que a hipótese configurada nos autos que analisamos – qual seja a de um recurso em questão de ordem visando obstar a instalação de uma CPI por imprecisão do fato determinado – , tem

precedente no Congresso Nacional. Estamos nos referindo à questão de ordem apresentada pelo então Senador Hugo Napoleão com o propósito de impugnar o Requerimento nº 198, de 1996, que visava à instalação da CPI para apurar “A responsabilidade civil ou criminal de agentes públicos ou privados do Sistema Financeiro Nacional.” O Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney, houve por bem indeferir a questão de ordem, o que gerou a interposição de recurso para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que, houve por bem acatá-lo. Em outras palavras, a questão de ordem foi acolhida, determinando-se o arquivamento do Requerimento para a instalação da CPI. Posteriormente, o Plenário do Senado Federal deu assentimento ao posicionamento da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sendo o Requerimento, por consequência, arquivado definitivamente (Diário do Senado Federal, Sexta-feira, 22 de março de 1996, p. 04688 e seguintes).

À vista do exposto, considerando a ausência dos requisitos regimentais e constitucionais no requerimento de instalação da já denominada “CPI do Apagão Aéreo”, voto pelo provimento do recurso 14/2007 do DEPUTADO LUIZ SÉRGIO (PT-SP).

Em razão disso, voto pelo não provimento dos recursos dos Deputados ONYX LORENZONI (PFL-RS) e FERNANDO CORUJA (PPS-SC), já que ambos questionavam apenas o recebimento e cabimento do recurso interposto pelo Deputado LUIZ SÉRGIO (PT-SP).

Sala da Comissão, em 14 de março de 2007.

**Deputado COLBERT MARTINS**

Relator