

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

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, consequências 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 América Excel Aire, com mais de uma centena de vítimas”

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ZENALDO COUTINHO E OUTROS

Apresento este voto em separado, em nome da Bancada do PSDB, porque o voto do eminente Relator – para usar fórmula do saudoso Deputado e Ministro Aliomar Baleeiro no RE nº 62.264/GO – incorre em “vivacidade condenável da linguagem”. Ele distorce, escancaradamente, a letra da Constituição, do Regimento Interno desta Casa, da jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e da literatura sobre comissões parlamentares de inquérito. A seguir, demonstro, ponto a ponto, na argumentação do eminente Relator.

O Recorrente sustenta – e o Relator com ele concorda – que o requerimento da CPI em causa não menciona: (1) número de membros; (2) prazo de duração; e (3) fato determinado. Passo a demonstrar que o Recurso não deve ser conhecido – porque não é cabível – e que, se acaso conhecido, deve ser negado. Isso porque é irreparável o Requerimento ora recorrido, que está de acordo com as normas constitucionais e regimentais pertinentes, bem assim com a prática institucional da Câmara dos Deputados, que corre o risco de ser, casuisticamente, modificada no interesse eventual da maioria parlamentar governista.

DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados é sábio: confia a verificação do preenchimento ou não dos requisitos constitucionais necessários à constituição de uma CPI ao Presidente da Casa, não ao plenário ou a uma comissão dela. A solução é coerente com o

sentido institucional de uma CPI, qual seja, permitir – à minoria parlamentar – o legítimo e eficaz exercício do seu papel de controle e fiscalização. Do contrário, se o juízo, no caso, fosse do plenário ou de uma comissão da Casa, a sorte da CPI seria definida pela maioria parlamentar, o que não se coaduna com a lógica constitucional.

Tanto isso é verdade que, relativamente à CPI, o único recurso previsto no Regimento Interno é aquele do seu art. 35, § 2º, que é confiado – especificamente – ao autor do requerimento contra a não-recepção – pelo Presidente da Casa – de requerimento de criação de CPI, o que não é o caso do presente Recurso, de autoria do Deputado Luiz Sérgio (interposto contra CPI criada pelo Presidente).

Sobre o particular, o voto do Relator subverte a literatura que ele próprio transcreve e o Regimento Interno que afirma querer preservar. Quando cita **PAULO RICARDO SHIER** (p. 5), por exemplo, transcreve lição doutrinária que discorre sobre a verificação dos “requisitos constitucionais exigidos” e que admite à “**Mesa**” do Parlamento indeferir o requerimento de criação de CPI, mas não à maioria parlamentar!

Ainda distorcendo o mesmo autor, o voto do Relator sustenta que o Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados não é um “autômato”. Verdadeiramente não o é, mas pratica, no caso, um ato vinculado, isto é, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (examinada adiante), quando reunidos os requisitos constitucionais (não regimentais) suficientes à criação de uma CPI, o Presidente da Casa deve, necessariamente, criar e instalar a comissão requerida.

O Recurso não desconhece esta verdade das coisas, apenas escamoteia, deliberadamente, a inteligência constitucional e regimental. Tanto isso é verdade que refere o art. 35, § 2º, do Regimento Interno, mas para afirmar que seria inusitado haver uma decisão irrecorrível da Presidência da Casa (p. 5).

Ora, em verdade, ao contrário do afirmado pelo Relator, são bastante comuns decisões irrecorríveis ou cujos respectivos recursos são dados apenas a uma das partes, tanto em nível regimental, quanto na própria Constituição, onde há várias hipóteses de recursos que são permitidos a uma das partes, mas não à outra.

É o caso, por exemplo, do *habeas corpus*, do mandado de segurança, do *habeas data* e do mandado de injunção, que somente são julgados em grau recursal pelo Supremo Tribunal Federal quando a decisão recorrida é denegatória do pedido formulado (art. 102, II, “a” da Constituição). Portanto, *a contrario sensu*, não cabe recurso ordinário contra decisão que concede a ordem pleiteada em tais espécies processuais.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, também são previstos recursos possíveis a apenas uma das partes interessadas. É o que se dá nos casos dos parágrafos únicos dos arts. 114 e 115, por exemplo (recursos cabíveis unicamente na hipótese de indeferimento dos requerimentos em questão).

Não há que falar em “irrecorribilidade” no caso vertente. Recurso há, mas somente no caso de decisão denegatória do requerimento de CPI, o que não discrepa, como visto, da Constituição e de outras hipóteses regimentais.

DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS

Em seu mérito, o Recurso e o voto do Relator centram-se “*no preenchimento dos requisitos regimentais no requerimento de instalação*” da CPI (p. 6 – grifei).

Cita, mas deturpa, jurisprudência e doutrina sobre o assunto.

O voto do Relator parte de uma premissa equivocada (porém, não o desconhece: assim o faz deliberadamente), qual seja, afirma que os requisitos seriam “regimentais”. Não o são: **eles são constitucionais**. E há, nisso, uma grande diferença, com importantes conseqüências práticas, como passo a demonstrar.

No art. 58, § 3º, da Constituição, **somente três requisitos são referidos**: (1) requerimento de um terço dos membros de uma ou das duas casas do Congresso Nacional; (2) apuração de fato determinado; e (3) prazo certo.

Requisitos de ordem regimental não podem obstar a criação ou a instalação de CPI, sob pena de um direito da minoria parlamentar ficar ao talante da maioria. É neste exato sentido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive citada e transcrita pelo Relator em seu voto (p. 8). Refiro-me ao MS nº 24.831/DF, Relator o eminente **Ministro CELSO DE MELLO**, julgado em 22 de junho de 2005, em que se lê:

*“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 [digo eu: não regimentais] (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 subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, **não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar** (...)”[digo eu: o Presidente da Casa não é um “autômato”, mas pratica, no caso, um ato vinculado, isto é, preenchidos e confirmados os requisitos constitucionais, não lhe resta outra alternativa que não a instalação da CPI]*

Logo, não há que agregar requisitos regimentais aos três requisitos constitucionais **taxativamente** estabelecidos (em outras palavras – insisto – com exclusão de quaisquer outros). É o caso, por exemplo, da indicação do número de membros da CPI, requisito esse que, em verdade, foi, sim, atendido, como todos os demais. É o que passo a demonstrar.

DO NÚMERO DE MEMBROS DA CPI

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados faculta: (1) ao requerimento de instituição da CPI; **OU** (2) ao ato de sua constituição, a fixação do número dos respectivos membros. É o que decorre, com clareza, do seu art. 33, § 1º, bem assim do seu art. 35, § 5º (específico para CPI), *verbis*:

*“Art. 33. (...) § 1º As Comissões Temporárias compor-se-ão do número de membros que for previsto no ato **ou** requerimento de sua constituição, designados pelo Presidente da por indicação dos Líderes, ou independentemente desta se, no prazo de quarenta e oito horas após criar-se a Comissão, não se fizer a escolha.”* (grifei)

*“Art. 35. (...) § 5º A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no **requerimento ou** projeto de criação.”* (grifei)

Portanto, não há que ver falha no requerimento decorrente da não indicação do número de membros que farão parte da CPI. Isso porque o número de membros pode ser indicado no requerimento da CPI, **ou** no ato que a constitui.

A prática da Casa tem sido deixar a fixação do número de membros de uma CPI ao ato do Presidente da Casa que constitui a comissão. A propósito, são vários os exemplos de requerimentos de CPI – inclusive aqueles firmados por parlamentares do próprio Partido dos Trabalhadores – que seguiram o mesmo modelo adotado pelo Requerimento ora recorrido (ou seja, sem a fixação preliminar do número de membros, número esse que, regimentalmente, é facultado – e tem ficado – ao Presidente da Casa). Refiro, a propósito, os RCP nºs 8 e 12, ambos de 2003. Nestes casos, não houve nenhum óbice à instalação regular do inquérito parlamentar.

Em verdade, ainda que o requerimento explicita um número de membros, este número não passará de uma **mera sugestão ao Presidente**, que fixará, ele sim, em definitivo, no ato de criação da comissão, o número de membros que ela efetivamente terá em atenção ao princípio da proporcionalidade partidária.

O voto do Relator deturpa o Regimento Interno da Câmara dos Deputados ao afirmar que a hipótese de fixação do número de membros no ato de sua criação somente “*teria cabimento se a constituição da Comissão decorresse do pronunciamento do Plenário*”

(p. 9). **A ilação não encontra suporte no Regimento.** Nada há no Regimento que aponte neste sentido. Os dois dispositivos regimentais acima transcritos nada dizem a respeito.

O Relator cita **PLÍNIO SALGADO** (p. 9-10), em excerto onde se lê: “o número de membros (...) deve ser indicado no requerimento ou no projeto de resolução, caso se cogite de sua criação por deliberação plenária”. No entanto, o Relator não comenta – de modo absolutamente parcial – que o autor citado refere, no mesmo excerto transcrito, em frase imediatamente a seguir, **“ou conforme disponha o regimento da Casa Legislativa”**. Em outras palavras, o autor não exclui que a norma regimental disponha de forma outra. O autor citado escreve **em tese**, sem excluir formulações concretas específicas em sentido diverso, como é o caso do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

DO PRAZO DA CPI

O Relator, a seguir, acolhe a alegação de que o Requerimento recorrido não indica o prazo de funcionamento da CPI (p. 10-12).

Afasta o argumento – que sabe verdadeiro, mas a que tenta desqualificar, ignorando o vernáculo que anima a literalidade do Regimento Interno da Casa – de que o prazo a que se refere o § 3º do art. 35 do 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*” (p. 11-12).

Leio o dispositivo regimental em causa:

“A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.”

É límpido e indubitável o vernáculo empregado no dispositivo transcrito: o prazo de uma CPI, na Câmara dos Deputados, está fixado, abstratamente, no Regimento. **É ele de cento e vinte dias.** É óbvio que, se acaso a CPI andar rápido em seus trabalhos e votar em tempo menor um relatório final, encerrará os seus trabalhos, ao natural, em tempo menor. Do contrário, poderá ir até os cento e vinte dias e, inclusive, prorrogar – por, no máximo, mais sessenta dias – os seus trabalhos com autorização plenária. Não é necessário dizê-lo no respectivo requerimento. Ao requerimento adere, automaticamente, o prazo regimental abstratamente previsto, sem prejuízo de a CPI findar sua missão em tempo menor.

Aqui, também, a prática da Casa é deixar o prazo da CPI segundo a fixação abstrata constante do Regimento (cento e vinte dias). A propósito, são vários os exemplos de requerimentos de CPI – inclusive aqueles firmados por parlamentares do próprio Partido dos Trabalhadores – que seguiram o mesmo modelo adotado pelo Requerimento ora recorrido, ou seja, sem a fixação neles próprios do prazo, porque, insisto, **o prazo já é regimentalmente fixado em cento e vinte dias.** A propósito, confirmam-se, uma vez mais, os RCP nºs 8 e 12,

ambos de 2003. Nestes casos, repito, não houve nenhum óbice à instalação regular do inquérito parlamentar.

DO FATO DETERMINADO

“Fato determinado”, enquanto requisito constitucional à criação de uma CPI no âmbito da Câmara dos Deputados, há de ser verificado em conformidade com o disposto no art. 35, § 1º, do Regimento Interno da Casa, *verbis*:

“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.”

Ora, vale perguntar: (1) a queda de um avião comercial de grande porte; (2) a morte de cento e cinquenta e quatro pessoas; (3) o colapso que se seguiu no tráfego aéreo brasileiro, com atrasos e cancelamentos sistemáticos e rotineiros de vôos; (4) o comprometimento e cancelamento de negócios empresariais; (5) a redução do movimento turístico; (6) o fechamento de hotéis e restaurantes; (7) a impossibilidade de transportar rapidamente órgãos humanos que deveriam ser transplantados a tempo de salvar vidas; **não são acontecimentos** *“de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País”*?

Não há dúvida: a CPI objeto do Requerimento em causa possui, sim, fato determinado e extremamente relevante para a vida pública do País, com evidentes reflexos na ordem constitucional, legal, econômica e social.

Ademais, conhecer as causas que levaram ao acidente do Vôo 1907 e, na sequência, ao colapso da aviação brasileira, é fundamental para que sejam feitos, com a máxima urgência e com o maior conhecimento de causa possível, ajustes legais devidos, o que é missão própria a uma CPI, conforme o reconhece a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

No Habeas Corpus nº 71.039-5/RJ, Relator o Ministro Paulo Brossard, julgado em 7 de abril de 1994, a Corte deixou assente que as comissões parlamentares de inquérito destinam-se a apurar fatos relacionados com a administração pública **para conhecer situações que requeiram disciplina legal, bem assim verificar os efeitos de certa legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade.**

Não é preciso nenhuma generosidade interpretativa para com o Requerimento ora recorrido para que nele se reconheça a existência de fato determinado. Neste sentido, diga-se, foi o entendimento do próprio Presidente da Câmara dos Deputados.

No final do seu voto, o Relator afirma, ainda, que *“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” (p. 16). Ora, é precisamente isso que se tem na atual crise da aviação brasileira: **uma sucessão de fatos, não necessariamente da mesma natureza, mas, todos eles, graves e profundamente lamentáveis.**

Repito: (1) um avião comercial de grande porte caiu; (2) cento e cinquenta e quatro pessoas morreram; (3) o tráfego aéreo brasileiro entrou em colapso, com atrasos e cancelamentos sistemáticos e rotineiros de vôos; (4) negócios empresariais foram comprometidos ou, inclusive, impedidos; (5) o movimento turístico foi drasticamente afetado e reduzido; (6) hotéis e restaurantes fecharam; (7) o transporte expedito de órgãos humanos que deveriam ser transplantados a tempo de salvar vidas foi impossibilitado.

DO DIREITO DE MINORIA

O voto do Relator nega o direito da minoria parlamentar à criação de CPI e vai, conscientemente, de encontro à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, **desafiando-a**. É o que se constata, explicitamente, do seguinte excerto do voto escrutinado:

“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.”

Insiste, na seqüência, com a leitura canhestra de que “o precedente do STF não deixa dúvida de que, para efetivação do direito de minoria, indispensável que se encontrem presentes os requisitos [sic] para instauração da investigação parlamentar”.

Ora, há, nisso, uma vez mais, pouca ou nenhuma lealdade para com a verdadeira literalidade da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Segundo ela, é indispensável, à criação de uma CPI, a satisfação de alguns requisitos. Porém, não são eles sem adjetivação ou **“regimentais”**. **São necessários, porém suficientes, três requisitos “CONSTITUCIONAIS”**, a saber: (1) requerimento de um terço dos membros de uma ou das duas casas do Congresso Nacional; (2) apuração de fato determinado; e (3) prazo certo.

Ainda assim, como visto, os outros dois – meramente regimentais – estão devidamente atendidos (número de membros fixado pelo Presidente da Câmara dos Deputados no ato de criação da CPI e prazo de cento e vinte dias pré-estabelecido pelo próprio Regimento Interno da Casa).

Fora daí, não instalar a CPI, por força de juízo político – comprometido e deturpado – da maioria parlamentar, implica reduzir ao nada o direito da minoria de instalar CPI cujo requerimento tenha preenchido todos os requisitos constitucionais (necessários e suficientes) à sua constituição. Mais do que isso: **não instalar a CPI reclamada significa**

macular a própria democracia, impedindo o desenvolvimento da mais elementar atividade de controle, indispensável que é à regularidade do próprio jogo democrático.

Vale notar que o voto do Relator resvala na própria equivocidade: ele omite, deliberadamente, no segundo parágrafo da sua p. 15, a natureza **constitucional** dos requisitos necessários e suficientes à instalação de uma CPI (“...*presentes os requisitos [sic] para instauração...*”). No entanto, no parágrafo imediatamente seguinte, cita as sempre lúcidas palavras do eminente **Ministro CELSO DE MELLO**, que retratam, justamente, a natureza **constitucional** daqueles requisitos: “*preenchidos os requisitos constitucionais (...) impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa*”.

A contradição escancarada em que incorre o voto do Relator flerta com a deslealdade intelectual. Fica nas raias da má-fé. Cumpre mal – muito mal – o mais básico dever de relatar, ou de retratar, com honestidade, a literatura, a jurisprudência e as práticas institucionais acerca da matéria.

DA CONCLUSÃO

Voto, portanto, no sentido de negar provimento ao Recurso nº 14, de 2007, e de dar provimento aos Recursos nºs 15 e 16, ambos também de 2007.

Sala da Comissão, em 20 de março de 2007.

DEPUTADO ZENALDO COUTINHO
(PSDB-PA)