

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

RECURSO Nº 14 DE 2007

VOTO EM SEPARADO

1. Quanto ao cabimento do presente recurso

Dispõe o artigo 95 do Regimento Interno da Câmara que: “Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal”.

Já no § 8º do mesmo dispositivo está escrito que: “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 ao Plenário”.

Assim, se o Presidente da Câmara, interpretando o Regimento Interno, considera presentes os requisitos necessários à criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, acerca de tal decisão pode ser suscitada questão de ordem. Esta, uma vez dirimida, pode ser reexaminada pelo Plenário, nos termos regimentais.

Argumenta-se, contra a existência desta via recursal, que ela equivaleria a submeter a criação de uma CPI à vontade da maioria, ignorando a sua essência de instrumento de exercício do direito das minorias parlamentares. Contudo, a consequência de tal raciocínio é absurda, isto é, havendo convergência de entendimentos entre o Presidente da Câmara e um terço dos parlamentares, aos demais deputados nada restaria a fazer, que não assistir à instalação da pretendida CPI. Vale dizer, em nome da proteção ao direito das minorias abrir-se-ia caminho para abusos, sem qualquer controle por parte da instância máxima do Parlamento. Esta concepção choca-se contra o artigo 5º, inciso LV, da Constituição: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, **com os meios e recursos a ela inerentes**”. A aplicação deste preceito constitucional é imperativa, pois estamos diante de uma **lide**: um terço dos deputados tem uma pretensão (criar uma CPI), por considerar que estão caracterizados os requisitos regimentais para tanto; outros oferecem resistência contra essa pretensão – por entenderem que não estão presentes os citados requisitos. Há um “juiz natural” para dirimir a questão: o Presidente da Câmara. Este decidiu, logo o prejudicado tem o direito constitucional a obter um reexame, manejando o recurso estabelecido normativamente.

Outra linha de argumentação contra o conhecimento do recurso embasa-se no princípio da especialidade. Tal ponto de vista deriva do artigo 35, § 2º, do Regimento Interno: “Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, 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”. Assim, como este dispositivo cuida somente da hipótese de indeferimento, pelo Presidente da Câmara, da criação da CPI, a hipótese oposta estaria automaticamente excluída. Novamente tal interpretação confronta-se com a Constituição, na medida em que é ínsita à noção de devido processo legal o princípio da “paridade de armas”. Ou seja, qualquer que seja o conteúdo do equívoco cometido pelo Presidente da Câmara, tal decisão não pode ser irrecorrível ou recorrível somente para uma das partes em litígio.

Mesmo que se cuidasse de debater o princípio da especialidade, este não geraria a inadmissão do recurso. Com efeito, estamos diante de uma situação que demanda a aplicação do que Bobbio denomina *norma geral inclusiva*: “...a característica da norma geral inclusiva é a de regular os casos não-compreendidos na norma particular, mas semelhantes a eles, de maneira idêntica. (Teoria do Ordenamento Jurídico, p. 136). Em reforço à incidência da “norma geral inclusiva”, lembramos o artigo 6º da Lei nº 1.579/52 o qual dispõe que as normas do processo penal são aplicáveis aos Inquéritos Parlamentares. Já o artigo 3º do Código de Processo Penal diz que a lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito. O uso destas técnicas conduz à admissão do recurso, como já frisado.

Não existe razão para que se considere a hipótese de existência **exclusiva** de recurso “secundum eventum litis”. Este existe, é verdade, no artigo 35 do Regimento da Câmara, todavia sem elidir o recurso genericamente cabível nos termos do artigo 95 do mesmo diploma. Há ritos e prazos diferentes, somente isso, o que explica serem enfocados em partes distintas do Regimento.

Um aspecto merece realce: caso houvesse recurso somente em caso de indeferimento da criação da CPI, a interpretação sobre o Regimento, neste caso, ficaria ao alvedrio de um terço dos parlamentares e do Presidente da Câmara, o que violaria o princípio da colegialidade, próprio dos Tribunais e das Casas Parlamentares. Neste passo, pertinente lembrar o que dispõe, de modo acertado, o artigo 7º, inciso IV, do Regimento Interno do **STF**, ao estabelecer ser de **competência do seu Plenário**: “resolver as dúvidas que forem submetidas pelo Presidente ou pelos Ministros sobre a ordem do serviço ou a interpretação e a execução do Regimento”.

A admissão do recurso regimental, neste caso, não frustra o direito das minorias em ver criada uma CPI. **Com efeito, o recurso regimental jamais poderá versar sobre a conveniência ou oportunidade da instauração do Inquérito Parlamentar, e sim somente quanto aos requisitos de legalidade, definidos à luz da interpretação do Regimento.** O juízo discricionário sobre a instauração da CPI pertence a somente um terço dos parlamentares, sem que a maioria possa substituir este juízo por outro, opondo a sua vontade à da minoria. Contudo, quando da prática do ato vinculado de criação, de competência do Presidente da Câmara, é cabível o controle da validade da sua atuação, cotejando-se aquele com os requisitos estabelecidos normativamente. Cuida-se, desta maneira, de situação similar ao controle jurisdicional sobre os atos administrativos discricionários: não há incursão quanto ao **mérito**, mas há plena sindicabilidade no tocante aos requisitos de validade do ato praticado.

O Senado já enfrentou situação similar, ocasião em que a sua Comissão de Constituição e Justiça proferiu o Parecer nº 131, de 1996, do qual destacamos o seguinte trecho:

“Assim, o Regimento determina que ao Presidente compete impugnar proposições e anti-regimentais. Para levar a efeito essa atribuição regimental, necessariamente, Sua Excelência deverá verificar se as proposições inconstitucionais e anti-regimentais. Para levar a efeito essa atribuição regimental, necessariamente, Sua Excelência, deverá verificar se as proposições que lhe são dirigidas, são ou não constitucionais e regimentais. Não pode, data venia, acolhê-las liminarmente sem qualquer exame, em flagrante violação ao disposto no art. 48, item 11 do Regimento Interno.

A propósito, ressalte-se que o poder atribuído ao Presidente desta Casa pelo dispositivo em tela não é mera faculdade, que ele cumpre ou deixa de cumprir ao seu alvedrio, mas um poder-dever.

A propósito, na lição de Hely Lopes Meirelles, os poderes atribuídos às autoridades públicas são suscetíveis de renúncia pelo seu titular. Tal atitude importaria em fazer liberalidades com o direito alheio. (Cf . Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, 1993).

Não é diferente a doutrina sobre o tema do juízo de admissibilidade em outros ramos do Direito pátrio. Prevê este que quando uma petição inicial inobserva certos pressupostos de fundo e de forma, deve ser declarada inepta, ou seja deve ser rejeitada liminarmente, não produzindo efeito algum. A esse respeito, Antonio Cláudio da Costa Machado leciona que o

indeferimento da petição inicial inepta é um dever do magistrado, e não uma faculdade. (cf. Código de Processo Civil Interpretado, ed. Saraiva, 1993, p. 242).

Tal como em sede de Direito Civil, também em Direito Penal impõe-se o juízo de admissibilidade. Veja-se o art. 43 do Código de Processo Penal que determina a rejeição da denúncia ou da queixa quando o fato narrado não constituir crime, quando já estiver extinta a punibilidade pela prescrição ou outra causa ou for manifesta a ilegitimidade da parte ou falta condição exigida pela lei.

Constatado, pois, que cabe juízo de admissibilidade de requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito, cabe a questão: quais os pressupostos de inadmissibilidade de CPI?

A resposta a esta questão está consignada no art. 58, § 3º, da Constituição Federal e no art. 145, §1º do RISF: fato determinado, número de membros da comissão, prazo de duração da comissão e limite das despesas a serem realizadas”.

Finalmente, deve ser acentuado que a admissão do recurso presta-se a que se viabilize um adequado balanceamento de valores em conflito: de um lado, os direitos fundamentais das minorias parlamentares; de outro, direitos de igual estatura, titularizados pelos demais parlamentares e pelos potenciais destinatários das atividades da CPI. Estes, que serão investigados por uma Comissão com poderes tão largos quanto os exercidos pelas autoridades judiciais, têm direito a um devido processo – que só é possível se o seu ato inaugural for livre de vícios.

2. Quanto ao mérito do recurso

O eminente Presidente da Câmara equivocou-se na interpretação do Regimento, no tocante à presença dos requisitos para a criação da CPI em foco, como veremos.

A) Sobre a inexistência de fatos determinados

O requerimento da criação da CPI diz, inicialmente, que ela se destina a “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”. Mais adiante, no item 3, é elucidado o que se considera objeto da investigação: “A crise inclui, além dos aspectos ligados à segurança do tráfego aéreo, outros ligados à infra-estrutura aeroportuária, àqueles ligados aos consumidores e companhias aéreas (atrasos de vôos, overbooking, cancelamentos de vôos, entre outros), além de casos estranhos como panes que paralisaram vários aeroportos importantes por horas.”

O artigo 35, § 1º, do Regimento Interno assim conceitua “fato determinado”: “ 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”.

Dentre muitas lições doutrinárias existentes sobre o tema, merecem destaque as palavras de Pontes de Miranda:

“ A determinação do fato foi exigida pela Constituição de 1946, art. 53, como pela Constituição de 1934, art. 36.

(d) Determinado o fato, a pergunta (e todo inquérito contém pergunta implícita ou explícita) pode ser:

a) No plano da existência: se houve o fato ou se não houve.

b) No plano da legalidade; e.g., se o fato compõe determinada figura penal ou ato ilícito civil (ou administrativo).

c) No plano da topografia: onde se deu o fato.

d) No plano do tempo: quando se deu o fato.

e) No plano da quantitatividade; e. g., se houve redução do fato, ou a quanto sobe o prejuízo.

Não se pode abrir inquérito, com base no art. 37, sobre crises, in abstracto”. (Comentários à Constituição de 1967, V. 3 p. 50).

Em estudo clássico sobre o assunto, publicado em 1983, o então Promotor José Celso de Mello Filho, hoje ilustrando o STF, ressaltava que: “Constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O objeto da comissão de inquérito há de ser preciso”. (Justitia, São Paulo, 45[121]:155-160, abr./jun. 1983)

Mais recentemente, o ilustre jurista Fábio Konder Comparato, reconhecido como combatente das causas democráticas, lecionou:

“No tocante ao segundo requisito de conteúdo para a criação de comissões parlamentares de inquérito, qual seja, a precisa determinação da matéria a ser investigada, não é difícil perceber que se trata de exigência diretamente ligada à natureza coercitiva dos poderes de investigação de que desfrutam tais comissões.

Com efeito, enorme seria o risco de abuso de poder parlamentar se uma comissão dessa natureza fosse criada para investigar fatos abstratos, ou situações de contornos indefinidos.

O Legislativo estaria dando a si próprio plenos poderes para inquirir quaisquer pessoas sob pena de condução coercitiva ou de prisão, ou para requisitar quaisquer documentos ou fazer exames e vistorias onde bem entendesse, conforme os interesses pessoais ou partidários dos parlamentares. Os agentes políticos, funcionários públicos, empresas ou cidadãos, sujeitos a tais constrangimentos, não teriam nenhum dado ou parâmetro objetivo, sobre que se fundar, para uma recusa de cumprir ordens emanadas da comissão. A periclitção das liberdades fundamentais seria irrecusável” (Revista Trimestral de Direito Público nº 5, Malheiros Editores, p. 70-71)

Tendo como premissa maior tais assertivas, vejamos os “fatos determinados” enunciados no requerimento em tela:

1. *O grave acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006;*
2. *Aspectos ligados à segurança do tráfego aéreo;*
3. *Outros [aspectos] ligados à infra-estrutura aeroportuária;*
4. *Aqueles [aspectos] ligados aos consumidores;*
5. *Aqueles [aspectos] ligados às companhias aéreas:*
 - 5.1. *atrasos de vôos*
 - 5.2. *overbookings*
 - 5.3. *cancelamentos de vôos*
 - 5.4. *“entre outros”*

6. *Casos estranhos (sic) como panes que paralisaram vários aeroportos importantes por horas.*

À vista deste rol, e dos ensinamentos doutrinários lançados, como não identificar o vício de ausência de indicação do fato determinado ? Afinal, o que pretendem investigar os autores do requerimento ? Nem mesmo de uma delimitação básica de quem serão os investigados cuidou adequadamente o requerimento. Poderiam ser:

1. controladores de vôo;
2. servidores militares;
3. pilotos e demais tripulantes;
4. consumidores;
5. agências de viagem;
6. companhias aéreas, nacionais e estrangeiras;
7. diretores da INFRAERO;
8. diretores da ANAC;
9. empresas privadas que executam obras em aeroportos;
10. empresas que prestam serviços em aeroportos;
11. fornecedores de radares;
12. empresas de informática;
13. fabricantes de aviões;
14. “entre outros”.

Ou seja, estar-se-ia diante de uma autêntica Comissão Geral de Investigação (CGI), sem fundamento constitucional e incompatível com o Estado Democrático de Direito.

B) Sobre a não indicação da composição da Comissão

O requerimento também não atendeu ao disposto no artigo 35, § 5º, do Regimento da Câmara. Não se trata de uma formalidade menor, uma vez que a composição numérica influencia diretamente na proporcionalidade partidária prevista no artigo 58, § 1º, da Constituição. Menos será possível o alcance da desejada proporcionalidade entre todos os partidos, quanto menor for o número de membros da Comissão. Daí porque a composição numérica deve estar indicada no requerimento pelos

seus autores, a fim de permitir que os parlamentares adiram sabedores de qual será a representatividade da pretendida CPI.

3. As consequências dos vícios indicados

As CPIs têm poderes próprios das autoridades judiciais, o que implica a observância de um regime de garantias similar ao estatuído em favor dos partícipes de um processo judicial. Assim não fosse, o Legislativo, ao exercer uma função que lhe é atípica (investigar), teria mais poderes do que o ramo do Estado primariamente encarregado de executar tal função, quebrando a unidade da Constituição. Poderes, garantias e ônus andam de mãos dadas em uma ordem constitucional democrática.

Assim, em face dos defeitos apontados, é necessária a devolução do requerimento aos autores para que eles corrijam os vícios acima indicados, para tanto:

- a) delimitando claramente os fatos a serem apurados;
- b) indicando a composição numérica pretendida;

Há a possibilidade de correção do requerimento, desde que com ela concordem os seus subscritores. Com efeito, dispõe o artigo 6º da Lei nº 1.579/52, que as normas do processo penal são aplicáveis aos Inquéritos Parlamentares. Já o artigo 3º do Código de Processo Penal diz que a lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito. Neste passo, considero que deve ser dada aos subscritores a possibilidade de emenda do requerimento, por aplicação analógica do artigo 284 do CPC, seguindo-se novo juízo de admissibilidade pelo Exmo. Presidente da Câmara.

É como voto.

Sala da Comissão, de março de 2007.

Deputado FLÁVIO DINO
PCdoB/MA