



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 2670 – PGR-AF

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 26.441-1/160

IMPETRANTES : ANTÔNIO CARLOS PANNUNZIO E OUTROS

IMPETRADOS : PRESIDENTE E MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

RELATOR : Min. **Celso de Mello**

*MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO DE CRIAÇÃO DE CPI DEFERIDO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. DECISÃO QUE NÃO COMPORTA IMPUGNAÇÃO PERANTE A PRÓPRIA CASA LEGISLATIVA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO, DE NATUREZA CONSTITUCIONAL, DA MINORIA PARLAMENTAR DE VER CRIADA E INSTALADA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO REGULARMENTE REQUERIDA. ILEGALIDADE DA DELIBERAÇÃO ADOTADA PELA MAIORIA NA APRECIÇÃO DE RECURSO EM QUESTÃO DE ORDEM QUE AFASTOU A EFICÁCIA DO ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. O RESTABELECIMENTO DA EFICÁCIA DA DECISÃO DO PRESIDENTE TORNA IMPERTINENTE O EXAME DA PRESENÇA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, VISTO QUE A VALIDADE DA REFERIDA DECISÃO NÃO ESTÁ INSERIDA NA **RES IN IUDICIO DEDUCTA**. PARECER PELA CONCESSÃO DA SEGURANÇA.*

1. **Antônio Carlos Pannunzio, Fernando Coruja, Júlio Redecker e Onyx Lorenzoni**, todos deputados federais, impetraram mandado de segurança, com pedido de liminar, contra ato omissivo da Mesa da Câmara dos Deputados e do Presidente dessa Casa Legislativa, consubstanciado na negativa de instalação de comissão parlamentar de inquérito para a investigação das “*causas, conseqüências e responsáveis*”

pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro”, viabilizado o obstáculo pela submissão do requerimento de criação da CPI já deferido à apreciação do plenário da Câmara.

2. Consoante narrativa dos impetrantes, **o requerimento para a criação da referida CPI (nº 01/2007) foi deferido pelo Presidente da Câmara em sessão de 7 de março do ano corrente**¹, mas a sua efetiva instalação foi obstada em razão da concessão de efeito suspensivo, em votação plenária, a recurso interposto de decisão que conheceu e indeferiu questão de ordem (nº 31/2007) apresentada à Presidência da Casa, que impugnava a criação da comissão em questão.

3. Argumentam, em resumo, que, consoante previsão do art. 58, § 3º, da Constituição da República, e a interpretação e o alcance conferidos ao preceito por esse Supremo Tribunal Federal, são requisitos *necessários e suficientes* à instalação de uma CPI (i) o requerimento de um terço dos membros de uma ou das duas Casas do Congresso Nacional, (ii) a necessidade de apuração de fato determinado e (iii) o estabelecimento de prazo certo, requerimento este que deve ser submetido à análise e aprovação do Presidente da Câmara dos Deputados.

4. Aduzem que a atuação das autoridades apontadas como coatoras no sentido de submeter à votação plenária a concessão de efeito suspensivo ao recurso aludido deixa ao alvedrio da maioria dos congressistas a utilização ou não de instrumento de controle assegurado, pela Constituição da República, à minoria parlamentar, o que importa comprometer a democracia.

5. Sustentam, ademais, que o exame da constitucionalidade Da decisão do Presidente da Câmara que deferiu o requerimento de instalação de CPI caberia a essa Corte Suprema, e não ao plenário da própria Casa Legislativa respectiva.

6. Vêm os impetrantes ao Judiciário, assim, na condição de deputados e líderes da minoria parlamentar, tentar *“fazer valer o seu direito subjetivo e constitucional, líquido e certo, à constituição,*

1 Eis o teor da decisão do Presidente da Câmara: “Satisfeitos os requisitos do artigo 35, caput, e § 1º do Regimento Interno, para o requerimento de instituição de CPI nº 1, de 2007, do Sr. Vandelei Macrise e outros, **esta Presidência dá conhecimento ao Plenário da criação da Comissão Parlamentar dfe 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 Americam Excelsior Line, com mais de uma centena de vítimas. A Comissão será composta de 23 membros titulares e de igual número de suplentes**, mais um titular e um suplente, atendendo ao rodízio entre as bancadas não contempladas, designados de acordo com o §§ 1º e 2º do art.33 do Regimento Interno. Brasília, 7 de março de 2007.”(fls. 13 e verso)

instalação e regular funcionamento da CPI requerida”, pretensão que deve ser alcançada mediante o reconhecimento da irrecurribilidade para o plenário da Câmara dos Deputados da decisão do Presidente que defere a sua criação.

7. Em decisão de fls. 139/140, o Ministro relator indeferiu o requerimento de ingresso no feito como litisconsorte passivo formulado pelo deputado federal Flávio Dino de Castro – membro da Comissão de Constituição e Justiça à qual caberia a apreciação do recurso – e determinou a citação do Líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados, deputado Luiz Sérgio Nóbrega de Oliveira, tendo em conta que foi o mesmo quem se insurgiu contra o ato de criação da CPI de que trata a espécie.

8. O Presidente da Câmara dos Deputados prestou as informações de fls. 158/169.

9. Notícia, inicialmente, que o recurso ao qual atribuído efeito suspensivo pelo Plenário da Câmara dos Deputados foi deferido em 21 de março do ano corrente, tendo sido desconstituída a decisão solitária do Presidente da Casa Legislativa favorável à criação da CPI.

10. Quanto à questão meritória tratada nos autos, argumenta que a garantia constitucional de instalação de comissão parlamentar de inquérito quando observados os requisitos prescritos *“não exime o interessado de formular o requerimento em que busca a criação da comissão na forma regimental”*. Estando tal requerimento em desconformidade com os mandamentos constitucionais e o procedimento delineado pelo Regimento da Casa Legislativa respectiva, é legítima, com base no art. 95 desse diploma normativo, a apresentação de questão de ordem e recurso de decisão que a rejeita.

11. Afirma, nesse sentido, que agiu *“dentro dos mais estritos trâmites constitucionais e regimentais atinentes à matéria, seja quanto ao recebimento do requerimento de criação de CPI, seja quanto ao conhecimento de questão de ordem, do recurso a ele apresentado e de sua submissão ao Plenário”*.

12. O pedido de liminar foi deferido às fls. 287-309, de modo que se impeça *“que se tornem irreversíveis as conseqüências resultantes da desconstituição do Ato da Presidência [da] Casa do Congresso Nacional que havia reconhecido a criação de mencionada CPI”*.

13. O Líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados apresentou a manifestação de fls. 321-346.

14. Sustenta, preliminarmente, (i) a perda de objeto do *writ*, ante a ausência de ratificação, por ao menos um terço dos membros da Câmara dos Deputados, do requerimento de criação da CPI anteriormente apresentado - quando do julgamento do recurso no Plenário da Câmara; e (ii) a ausência de direito líquido e certo, por não terem trazido os impetrantes aos autos prova efetiva da violação do direito invocado.

15. No mérito, sustenta que a ausência de previsão expressa, no art. 35 do Regimento da Câmara, de recurso contra a autorização para a instalação de CPI não elide o recurso genericamente previsto no art. 95 daquele mesmo diploma.

16. Afirma que o acolhimento da tese de que não cabe questão de ordem ou recurso do ato que autoriza a instalação de CPI importaria, em nome da proteção ao direito das minorias, abrir *“caminho para abuso, sem qualquer controle por parte da instância máxima do Parlamento”*.

17. Argumenta que as questões tratadas no recurso interposto contra a criação da CPI, porque referentes unicamente à validade do ato praticado, não causam interferência no juízo discricionário sobre a instauração da CPI pertencente a somente um terço do parlamentares.

18. Aduz, nesse contexto, que *“a admissão do recurso prestou-se a que se viabilizasse um adequado balanceamento dos 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”*.

19. Quanto à questão tratada no recurso interposto no âmbito interno daquela Casa, argumenta que o requerimento de instalação da CPI não atende aos requisitos da temporariedade e da indicação do fato determinado, não tendo esse Supremo Tribunal Federal *“condições de, erigindo-se em representante parlamentar ou integrando as omissões identificadas no Requerimento, corrigir os vícios ali existentes e determinar (...) a criação de CPI que nasceu natimorta, defeituosa na origem, sem atender, destarte, às exigências da Carta da República”*.

20. Às fls. 411-423, acostou-se aos autos abaixo-assinado favorável à instalação da CPI promovido pela Juventude Popular Socialista de Santa Catarina – JPS/SC.

21. Em seguida, em atenção ao despacho de fl. 430, vieram os autos com vista à Procuradoria Geral da República.

22. O julgamento pelo plenário da Câmara dos Deputados do recurso cuja interposição e atribuição de efeito suspensivo acabou por impedir a instalação da comissão de inquérito em questão, não tem o condão de prejudicar o conhecimento do presente *writ*.

23. A situação descrita nos autos é a seguinte: há requerimento de criação de CPI que foi deferido pelo Presidente da Câmara dos Deputados, por entender presentes os requisitos constitucionais, mas que não resultou na efetiva constituição da Comissão em razão da apresentação de *questão de ordem* e da *existência de recurso ao plenário*, circunstância que motivou o pedido dos impetrantes no sentido da determinação de funcionamento e instalação da CPI requerida, “*anulando-se todos os atos praticados com a finalidade de postergar ou obstar a investigação parlamentar*” em questão.

24. Os impetrantes deduziram pretensão adequada a obtenção de tutela ao direito de ver instaurada a comissão parlamentar de inquérito requerida, sendo certo dizer, por essa razão, que, além de subsistir o seu interesse no julgamento do feito (porque não prejudicado), a apreciação em plenário do recurso em questão, com a desconstituição da decisão favorável à criação da CPI, confere, em verdade e como também já ressaltado pelo Ministro Relator, maior legitimidade à tese dos impetrantes de que a admissibilidade de impugnação, no âmbito da própria Casa Legislativa, contra ato de criação de CPI importa em desrespeitar o propósito do constituinte de privilegiar, para a provocação inicial da atuação fiscalizatória legislativa, a minoria parlamentar.

25. O exame da legitimidade da interferência dessa Corte na atuação (ou omissão) legislativa questionada e de possível caracterização de ofensa à separação de poderes confunde-se com o próprio mérito do *writ* – uma vez envolvida na análise a questão da extensão da prerrogativa conferida à minoria parlamentar pela Constituição da República -, e nessa perspectiva será apreciado.

26. A leitura da petição inicial revela que os impetrantes pretendem afastar todo e qualquer ato (do Presidente, de Comissão ou do Plenário) da Câmara que tenha como objeto “*postergar ou obstar a investigação parlamentar*”.

27. **O julgamento da pretensão mandamental pressupõe resposta à seguinte indagação: é legítima a apresentação de questão de ordem e de recurso contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados que aprova a instalação de CPI**, em face do que dispõe o preceito constitucional de criação de comissões parlamentares de inquérito.

28. Eis o teor do dispositivo constitucional:

“Art. 58. (...)

§ 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”.

29. Vê-se que são apenas **três** os requisitos constitucionais exigidos para a criação de comissões parlamentares de inquérito: requerimento de um terço dos membros de uma ou das duas Casas Legislativas, apuração de fato determinado e fixação de prazo certo.

30. A fixação de número reduzido de parlamentares que devem aderir à formulação de requerimento para a criação de CPI atende à vontade e propósito construídos ao longo do tempo no âmbito do direito constitucional interno e comparado, no sentido de estabelecer instrumento de controle cujo manejo ficasse à disposição e a cargo dos blocos parlamentares minoritários. Intenta-se impedir, com isso, nas palavras do professor Uadi Lammêgo Bulos, “*que investigações parlamentares fiquem sujeitas aos caprichos da maioria, geralmente desinteressada em apurar certos fatos que possam colocar em risco a reputação e os interesses que representa*”².

² BULOS, Uadi Lammêgo. Comissão parlamentar de inquérito: técnica e prática. São Paulo: Saraiva, 2001, pg. 216.

31. Nesse mesmo rumo, Eduardo Fortunato Bim, em artigo intitulado “*A função constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito – instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade*”³, lembra os ensinamentos de Pontes de Miranda no sentido de que, sendo a CPI “*arma possível da minoria contra a maioria (...), não pode ser obstada pela maioria se houver o quorum exigido para a sua criação; a maioria dever curvar-se perante a minoria*”. Em outra passagem do estudo mencionado, anota:

“No expressivo comentário de José Nilo de Castro (1996, p. 41):

‘Porque a Constituição assegura à minoria – e é o único momento na vida parlamentar em que a minoria tem voto e vez – o privilégio de requerer a criação das CPIs – o Texto Constitucional diz ‘serão criadas’, e não ‘poderão ser criadas’ -, não seria admissível que seus trabalhos fossem suspensos e mesmo extintos pela vontade da maioria’.

32. Segue-se daí que a criação de CPI, nos termos precisos do regramento constitucional, **não está condicionada à prévia discussão e consenso pela maioria parlamentar da Casa respectiva**. O constituinte foi expresso ao prescrever que **a CPI será criada**, obedecidos os demais requisitos constitucionais já referidos, mediante requerimento de **um terço** dos membros de qualquer das Casas.

33. Neste sentido já me pronunciei (Parecer 1576-PGR-AF, em anexo) na ADI 3619 julgada por essa Corte em 1º/08/2006, em que se reconheceu a inconstitucionalidade de norma do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo que submetia, à prévia manifestação do Plenário o pedido de constituição de CPI.

34. Dessa concepção e sob ângulo diverso, mas por igual ou maior razão, decorre a conclusão de que, aprovada a sua instalação pela autoridade competente para tanto – o Presidente da Câmara dos Deputados, na espécie, consoante atribuição prevista no art. 35, § 2º, do Regimento Interno daquela Casa⁴ -, com o conseqüente reconhecimento pela referida

3 In “Revista de Informação Legislativa”, Brasília, ano 42, nº 165, janeiro/março-2005.

4 “**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. (...) § 2º. **Recebido o requerimento, o Presidente o mandará à publicação, desde**

autoridade da presença dos requisitos que a autorizam, **concluído está o procedimento de criação em questão, não sendo cabível o questionamento interno de sua legitimidade**, que implicaria retirar da minoria parlamentar o poder de decisão acerca do requerimento para a instauração de CPI e transferi-lo à maioria dos congressistas – se permitida a votação do recurso em plenário -, em evidente descompasso com o comando constitucional.

35. Não obstante o esforço interpretativo desenvolvido pela maioria parlamentar, observa-se que a pretensão externada na questão de ordem apresentada no âmbito da Câmara não tem amparo, sequer regimental. O Regimento da Câmara, seguindo o delineamento do constituinte, estabeleceu que a decisão do requerimento de criação de CPI caberá a seu Presidente, admitindo-se a interposição de recurso dessa decisão exclusivamente quando **desfavorável à pretensão de instalação da CPI**.

36. A previsão genérica da possibilidade de formulação de questão de ordem para o saneamento de dúvida acerca da interpretação do Regimento Interno da Casa Legislativa ou de interposição de recurso contra atos da Presidência⁵ não tem aplicação no caso presente, seja porque há regra específica incidente sobre o procedimento de instalação de CPI (art. 35), seja porque, abstratamente admitida na hipótese, não poderia se sobrepor, em concreto, à regra da Constituição da República que garante o direito da minoria parlamentar de promover a criação da CPI.

37. Na hipótese dos autos, vê-se nítido propósito da maioria parlamentar de, valendo-se de supostas dúvidas regimentais, criar embaraços ao exercício daquele direito.

38. Segue-se, assim, que é o **Judiciário**, e não a própria Casa Legislativa, a sede própria para o questionamento do ato do Presidente da Câmara dos Deputados que defere requerimento de criação da CPI e seja reputado pelos integrantes da maioria como abusivo ou ilegítimo porque ausentes um ou mais requisitos constitucionais.

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”.

5 “**Art. 95.** Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal. (...) §6º. Depois de falar somente o Autor e outro Deputado que contra-argumente, a questão de ordem será resolvida pelo Presidente da sessão, não sendo lícito ao Deputado opor-se à decisão ou criticá-la na sessão em que for proferida. (...) § 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 ao Plenário”.

39. Portanto, pode-se assentar que **não é constitucionalmente legítima a apresentação de questão de ordem e recurso contra ato do Presidente da Câmara que aprova a instalação de CPI**. E tal conclusão revela a procedência da pretensão mandamental dos impetrantes no sentido da invalidação dos atos (questão de ordem e recurso ao plenário) praticados *com a finalidade de postergar ou obstar a investigação parlamentar em questão*.

40. A afirmada nulidade da decisão plenária da Câmara dos Deputados na questão de ordem nº 31, é a *causa de pedir* deduzida na petição inicial, de modo que o reconhecimento do mencionado vício impede qualquer incursão dessa Corte Suprema sobre a presença, ou não, dos requisitos exigidos pelo art. 58 § 3º da Constituição Federal no caso em exame.

41. É que, com o reconhecimento da invalidade da decisão adotada na **questão de ordem nº 31**, em grau de recurso, pelo plenário da Câmara dos Deputados, *fica automaticamente restabelecida a plena eficácia a decisão do Presidente da Câmara*, proferida em 07/03/2006 a propósito da criação da CPI nº 1, de 2007, cuja validade, obviamente, não foi questionada pelos impetrantes e, portanto, porque não integra a *res in iudicio deducta*, não pode ser desconstituída neste *writ*.

42. Certo que, em razão dos limites traçados na petição inicial, a concessão do presente *writ* independe de qualquer pronunciamento dessa Corte a propósito da presença, ou não, no caso em exame, dos requisitos previstos no art. 58 § 3º da Constituição Federal, deixo de manifestar-me sobre o tema que se revela, ao meu ver, impertinente.

Constatada a ilegitimidade dos atos (questão de ordem e recurso para o plenário) que impediram a efetiva instalação de CPI deferida pelo do Presidente da Câmara dos Deputados, porque ofensiva a direito líquido e certo da minoria parlamentar, opino no sentido da **concessão da segurança** para que o Presidente da Câmara dos Deputados dê eficácia à decisão proferida em 07/03/2007 praticando os atos necessários à efetiva instalação da CPI objeto do Requerimento nº 1/2007.

Brasília, 17 de abril de 2007.

ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

STA