

25/04/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.441-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O
(s/ mérito)

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - (Relator):
Superadas, desse modo, **as questões prévias** que venho de referir, **cabe examinar**, agora, **o fundo da controvérsia** delineado nesta ação de mandado de segurança.

Vale lembrar que, na presente impetração mandamental, **deduzida** perante esta Suprema Corte, os impetrantes **opuseram-se** ao ato da Presidência **que ordenou** o processamento do recurso **interposto** pelo Senhor Líder do PT, **já antevendo**, então, o desfecho que viria a consumir-se, em 21/03/2007, **quando** o Plenário da Câmara dos Deputados, **ao apreciar** tal recurso, acolheu-o, **determinando**, em conseqüência, **em função** da invalidação do Ato da Presidência da Câmara dos Deputados - **que reconhecera preenchidos** os requisitos constitucionais e regimentais **necessários** à instauração da investigação parlamentar referida - **a extinção anômala** da CPI em questão.

O Deputado Fernando Coruja, **que é um** dos litisconsortes ativos nesta sede mandamental, **sustentou**, na Câmara dos Deputados, que, **em tema** de CPI, **a interposição de recurso** para o Plenário dessa Casa **só é cabível** "*secundum eventum litis*", vale dizer, **se e quando** o Presidente dessa Casa legislativa **devolver**, a seus autores, **o requerimento** de criação de CPI (RICD, art. 35, § 2º), **por entender não satisfeitas** as exigências constitucionais e regimentais **pertinentes** à válida instauração do inquérito parlamentar.

Eis, no ponto, **o fundamento** no qual esse ilustre impetrante, no Plenário da Câmara dos Deputados, apoiou a sua alegação (fls. 35v./36):

"Ora, só cabe recurso ao Plenário para CPI quando há negativa da Mesa para sua criação. É o dispositivo específico para CPI. Não cabe recurso ao Plenário para CPI, porque é questão específica. O dispositivo do art. 35, § 2º, do Regimento Interno se contrapõe ao que trata de questão de ordem. Como ela é genérica, deve prevalecer a disposição específica, porque há uma antinomia jurídica.

O Regimento Interno, inteligentemente, prevê que só há recurso ao Plenário quando o Presidente negar. Como o Presidente confirmou o requerimento, evidentemente, então, não cabe recurso ao Plenário." (grifei)

Em outra passagem, esta constante da própria impetração mandamental, **os autores** do presente "*writ*" - **ênfatizando a inadmissibilidade** do recurso que o Senhor Líder do PT **interpôs** para

o Plenário da Câmara dos Deputados, **objetivando a extinção** da CPI em causa - expuseram as seguintes razões (fls. 07 e 09):

"(...) o **Presidente** da Câmara dos Deputados **não pode desviar, suprimir, violar ou retardar** competência de CPI **já criada** nos termos da Constituição, **dando abrigo a indevido recurso** contra decisão em questão de ordem.

.....
Se o parlamentar que a formulou **encontra** dúvidas **acerca da constitucionalidade** do requerimento de criação da CPI, **a sede de discussão** sobre tais fundamentos jurídicos **deve ser** o Supremo Tribunal Federal, **guardião** da Constituição, **e não o plenário** da própria Câmara dos Deputados, **sob pena** do direito da minoria ficar ao talante da maioria." (grifei)

O litisconsorte passivo necessário, no entanto - ao defender a possibilidade de submeter, ao Plenário da Câmara dos Deputados, **mediante recurso, o exame final** sobre o Ato da Presidência da Casa **que formalmente declarou criada** a CPI -, **sustenta** que tal entendimento **visa a impedir** que se instaurem, **abusivamente**, inquéritos parlamentares, **por iniciativa** das minorias legislativas, **que podem**, muitas vezes, **agir**, nesse domínio, de modo **abertamente** contrário ao que dispõe **a própria** Constituição da República.

Na realidade, o Senhor Líder do PT **sustenta** que o recurso ao Plenário da Câmara dos Deputados, em tal situação, **qualifica-se** como verdadeiro instrumento de defesa da própria

Constituição Federal, **na medida** em que busca preservar - **conforme** expressamente afirmou em sua contestação **a este** mandado de segurança - *"os deveres e garantias insculpidos no texto da Carta da República, especificamente no que diz respeito aos requisitos delineados em seu art. 58, § 3º"* (fls. 324).

Tendo presente esse específico contexto, **e ao determinar** a remessa deste processo ao eminente Procurador-Geral da República, para parecer, **expressamente acentuei** que a resolução **desta** controvérsia mandamental **dependeria**, essencialmente, **da resposta à seguinte indagação** (fls. 430): *"pode, ou não, a maioria, sustentando a inobservância do art. 58, § 3º, da Constituição e valendo-se de meios regimentais (como a questão de ordem e o recurso), deslocar, para o Plenário da Câmara dos Deputados (onde os grupos majoritários **são hegemônicos**), a decisão final sobre a efetiva criação da CPI, vindo, desse modo, a frustrar o direito da minoria à investigação parlamentar?"*

Entendo que não, Senhora Presidente. **É que** os grupos majoritários, muitas vezes **apoiando-se** em interpretações de mera conveniência político-partidária, **não podem desrespeitar** o direito que, **em tema** de investigação parlamentar, **assiste**, **constitucionalmente**, aos membros do Legislativo, **notadamente** aos que

compõem os grupos **minoritários** que nele atuam, **observadas**, para esse efeito, as exigências do art. 58, § 3º, da Constituição.

É que a prerrogativa institucional **de investigar** - deferida às Casas do Congresso Nacional (**especialmente aos grupos minoritários** que nelas atuam) - **não pode ser comprometida** pelo bloco **majoritário** existente no Parlamento.

Isso significa que a maioria, **a pretexto** de inobservância da Constituição, **não pode deslocar**, como sucedeu na espécie, **para o Plenário** das Casas legislativas (a Câmara dos Deputados, **no caso**), **a decisão final** sobre a efetiva criação de determinada CPI, **sob pena de frustrar e nulificar**, de modo inaceitável e arbitrário, **o exercício**, pelo Legislativo (**e pelas minorias** que o integram), **do poder constitucional** de fiscalizar e investigar o comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, **notadamente** daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

Não foi por outra razão que o eminente Senhor Procurador-Geral da República, **em fundamentado parecer**, **pronunciou-se**, com inteiro acerto, **no sentido de não se revelar** possível o deslocamento, **em sede recursal**, para o **Plenário** da Câmara dos Deputados, **da decisão final** sobre a criação **de qualquer** Comissão

Parlamentar de Inquérito, particularmente da CPI a que se refere esta impetração mandamental (fls. 436/440):

"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?

.....
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. (...).

.....
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-ÁF, 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 Casa -, com o conseqüente reconhecimento pela referida 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 Presidência 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.

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. (...)." (grifei)

Também o eminente constitucionalista MICHEL TEMER, quando Presidente da Câmara dos Deputados, respondendo questão de ordem, então suscitada pelo Deputado Sérgio Miranda, igualmente entendeu não ser possível, à maioria, valendo-se de meios regimentais, transferir, ao Plenário da Casa legislativa, mediante interposição de recurso, a discussão do tema, vindo a frustrar, desse modo, com tal expediente, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (fls. 115):

"Quanto à questão nova trazida pelo Deputado Sérgio Miranda, no sentido de não haver possibilidade regimental de recurso contra o recebimento de requerimento de criação da CPI, já que apenas as decisões denegatórias da Presidência eram recorríveis, parece-nos, de igual modo, procedente.

De observar-se, em primeiro lugar, que as Comissões Parlamentares de Inquérito foram concebidas constitucionalmente como instrumentos postos à disposição das minorias e até das maiorias para bem exercerem a função fiscalizadora que cabe, constitucionalmente, ao Poder Legislativo, não podendo, pois, submeter-se apenas à vontade da maioria, sob pena de se tornarem absolutamente ineficazes. Lembre-se que, nos termos do art. 58, § 3º, do texto constitucional, basta que um terço do total de membros de quaisquer das Casas solicite a criação de uma CPI para investigar determinado fato para que esta venha a ser instalada, não havendo necessidade de deliberação da maioria sobre o assunto. O direito de instalação é inequivocamente da minoria - um terço do total -, e o juiz da existência desse direito é, nos termos regimentais, o Presidente da Casa, não a maioria. Essa é a vontade expressa pela

Constituição Federal, a teor do que dispõe o seu art. 58, § 3º.

No que tange, ao aspecto processual interno, parece-me que a lei interna não admite a possibilidade de a maioria insurgir-se contra despacho da Presidência, que recebe requerimentos de criação de uma CPI. É o que se pode deduzir do especificamente disciplinado no citado art. 35, § 2º, e igualmente no disposto na norma genérica do art. 114, parágrafo único, do mesmo Regimento, que determina só existir possibilidade de recurso, no caso de requerimentos sujeitos apenas a decisão do Presidente, quando a decisão seja denegatória.

Em verdade, o instituto da questão de ordem não se reveste de instrumentalidade bastante para trancar a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, conforme aduz o art. 95, 'caput', do Regimento Interno da Câmara dos Deputados." (grifei)

Essa mesma preocupação com a preservação da integridade do direito das minorias parlamentares à investigação legislativa foi também revelada em precioso magistério doutrinário expendido em monografia sobre o tema em questão, levando, o seu autor, MARCOS EVANDRO CARDOSO SANTI ("Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito: Tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria", p. 46/47 e 50, item n. 1.3, 2007, Fabris Editor), a expor, em tom de grave advertência, as conseqüências lesivas, a tal prerrogativa constitucional, que derivariam do entendimento que admitisse possível o deslocamento, para o Plenário (onde impera a maioria), da decisão final sobre a criação de qualquer CPI:

"No ato de criação de CPI, com a leitura e a publicação do requerimento, ou mesmo após a consumação dessas fases, as correntes parlamentares que a ela se

opõem muitas vezes *tentam inviabilizar* o inquérito parlamentar.

(...) *Por isso*, quando da consumação da criação de uma CPI, ou mesmo quando essa já tiver sido criada, a *base parlamentar de apoio ao Presidente da República com freqüência* tem lançado mão de um último instrumento parlamentar: *anular o requerimento, por meio do questionamento constitucional - e também regimental - do preenchimento dos requisitos de criação da comissão.*

Nessa medida, a *análise da constitucionalidade do requerimento* passa a ocupar o centro do debate político-parlamentar e caracterizar-se como um *obstáculo adicional a ser superado* para se viabilizar o inquérito parlamentar. *Esse confronto expõe* o que denominamos '*tensão entre o direito das minorias*' - que em tese deveria estar assegurado com o *preenchimento dos requisitos de criação da CPI - 'e os interesses da maioria'*, uma vez que esta, *sentindo-se ameaçada*, atua no sentido de *tentar impedir* o inquérito.

Mais especificamente, a *análise de constitucionalidade dos requisitos de criação de CPI* constitui-se na última etapa anterior à instalação e ao funcionamento da comissão, e caracteriza-se por '*colocar em xeque*' o requerimento. *A estratégia da maioria*, em propor uma análise de constitucionalidade mais rigorosa - *do que a previamente realizada* pela Mesa antes da leitura -, *visa a anular o requerimento, por meio da transferência para o Plenário do poder decisório, que, em princípio, estaria restrito à minoria de um terço - aquela necessária à criação da CPI.*

.....
Nessa reflexão há importantes aspectos a serem levados em consideração. (...) a questão de ordem não pode se transformar em instrumento para que a maioria, de forma abusiva, *desrespeitando* a Constituição, *inverta decisões da minoria* (...)." (grifei)

É por essa razão que a rejeição do ato de criação da CPI, em sede recursal, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, ainda que por expressiva maioria, não tem o condão de justificar a frustração do direito de investigar que a própria Constituição da

República outorga às minorias parlamentares, **notadamente** se se considerar - **tal como sucedeu** na espécie - que o Presidente da Câmara dos Deputados **já havia reconhecido**, em Ato próprio, o **atendimento** dos requisitos **necessários** à instituição desse órgão de investigação legislativa.

É que, como se sabe, deliberações parlamentares majoritárias (ou, até mesmo, unânimes) não se qualificam como fatores de legitimação de atos eventualmente inconstitucionais que delas resultem, eis que nada pode justificar, considerado o próprio significado do regime democrático, a perversão das Instituições, notadamente quando os atos do Parlamento **transgridem** direitos, prerrogativas e garantias **assegurados** pela Constituição da República.

Em uma palavra: deliberações parlamentares, ainda que resultantes de votações unânimes ou majoritárias, não se revestem de autoridade suficiente para convalidar os vícios **gravíssimos** da inconstitucionalidade, pois, se tal fosse possível, a vontade de um dos Poderes constituídos culminaria por subverter a supremacia da Constituição, vulnerando, de modo inaceitável, o **próprio significado** do regime democrático.

Nem se diga que semelhante entendimento representaria ofensa ao direito dos grupos majoritários à correta observância dos requisitos estabelecidos, pela Constituição, em seu art. 58, § 3º, para efeito de válida criação de qualquer CPI.

É certo que pode ocorrer situação configuradora de instauração abusiva, eventualmente inconstitucional, de determinado inquérito parlamentar, como sucederia, p. ex., no caso de o Congresso Nacional pretender fiscalizar matéria sobre a qual não dispõe de competência para legislar (sabemos que, onde não há poder para legislar, não há poder para investigar), ou na hipótese de o requerimento de criação de certa CPI deixar de satisfazer, evidentemente, os requisitos delineados no § 3º do art. 58 da Constituição.

Se tal situação se registrar, os grupos majoritários no Congresso Nacional, querendo, poderão submeter, a esta Corte, mediante impetração de mandado de segurança, o exame dessa controvérsia jurídica (não-atendimento dos pressupostos e requisitos constitucionais necessários à instituição de CPI), pedindo, então, ao Supremo Tribunal Federal, que aprecie, no estrito desempenho da competência que lhe dá a Constituição da República, a validade jurídico-constitucional do ato concreto da Presidência da Casa legislativa que houver formalmente declarado a criação de determinada

CPI, não obstante em desacordo com o que prescreve o § 3º do art. 58 da Lei Fundamental.

Não fosse assim, e caso se admitisse a possibilidade de a maioria, **mediante** utilização de meios regimentais (como o recurso), **deslocar**, para o Plenário da Casa legislativa (como sucedeu na espécie), **a deliberação final** sobre a efetiva criação de determinada CPI, **frustrar-se-ia**, de maneira inevitável, **o exercício**, pelas minorias parlamentares, **de seu direito** à investigação legislativa.

Para que o direito das minorias seja preservado, como convém a qualquer regime político fundado em bases democráticas, e também para evitar que os grupos minoritários, abusando dessa valiosa prerrogativa institucional, façam instaurar, de modo ilegítimo, inquéritos parlamentares cuja criação descumpra as exigências constitucionais, impõe-se submeter o conflito decorrente do estado de tensão dialética entre os direitos da minoria e os dos grupos majoritários ao exame do Poder Judiciário, pois tal litígio - embora impregnado de elevado componente político - reveste-se de qualificação constitucional, considerados os princípios e os direitos em situação de antagonismo.

O Supremo Tribunal Federal, presente esse contexto, e desempenhando legítima atribuição que a própria Constituição da República lhe outorgou, atuará como instância arbitral e moderadora dos conflitos constitucionais decorrentes, quer da arbitrária recusa, pela maioria legislativa, de criação de determinada CPI (o que ofenderia os direitos dos grupos minoritários de oposição), quer da inválida instituição, pela minoria parlamentar, de CPI destituída de fundamento constitucional (o que transgrediria os direitos dos grupos majoritários).

Daí a correta observação feita pelo eminente Procurador-Geral da República, quando adverte, com absoluta propriedade, que a instância constitucionalmente adequada à resolução desse conflito reside nesta Suprema Corte (fls. 439):

"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." (grifei)

Preservam-se, desse modo, quando presente situação de litigiosidade constitucional, tanto os direitos da minoria parlamentar quanto os direitos da maioria legislativa, evitando-se,

assim, que uns e outros culminem por frustrar, reciprocamente, as prerrogativas de que são titulares.

Tenho para mim que os direitos da minoria à investigação parlamentar foram transgredidos e desrespeitados, na espécie em exame, pela decisão da Presidência da Câmara dos Deputados que admitiu o processamento de recurso interposto por Líder partidário que representa corrente majoritária nessa Casa do Congresso Nacional.

Com o acolhimento desse recurso, o Plenário da Câmara dos Deputados culminou por invalidar, de modo inconstitucional, o Ato da Presidência dessa Casa legislativa que havia formalmente declarado a criação da CPI em referência, por corretamente entender satisfeitos os requisitos constitucionais a que se refere o art. 58, § 3º, da Lei Fundamental da República.

Daí a precisa observação do eminente Procurador-Geral da República, quando assinala que - reconhecido, formalmente, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o atendimento dos requisitos a que alude o § 3º do art. 58 da Constituição - "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" (fls. 438/439, item n. 34).

O próprio Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em norma compatível com a cláusula constitucional que confere, à minoria legislativa, o direito à investigação parlamentar, confirma esse entendimento, pois estabelece, em seu art. 35, § 2º - que traduz regra específica ("lex specialis") aplicável, com exclusão das disposições genéricas, ao procedimento de criação de CPI -, que, "**Recebido o requerimento, o Presidente o mandará à 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**" (grifei).

Vê-se, daí, que o modelo concebido e estruturado na presente Constituição brasileira, historicamente vinculado, em sua formulação, à Constituição Federal de 1934 (art. 36) - e, mais distante, ainda, no tempo, à Constituição de Weimar, de 1919 (art. 34) -, visa a proteger os grupos minoritários contra eventuais abusos cometidos, **em tema de instituição** de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria que atua nas Casas do Congresso Nacional.

Na realidade, o ato de criação de qualquer CPI, considerado o que dispõe o art. 58, § 3º, da Constituição, representa exceção derogatória da regra majoritária proclamada pelo art. 47 do estatuto constitucional, pois, para efeito de instituição da comissão parlamentar de inquérito, os grupos minoritários prescindem da vontade aquiescente da maioria que atua no âmbito do Poder Legislativo.

Com efeito, a criação de CPI traduz exceção que a própria Constituição da República estabeleceu em face do princípio majoritário, razão pela qual as minorias parlamentares que componham, ao menos, 1/3 (um terço) dos membros integrantes das Casas legislativas têm o direito à instauração do inquérito parlamentar, uma vez satisfeitos os requisitos constitucionais da temporariedade da investigação legislativa e da indicação de fato determinado.

Vale referir, no ponto, antiga decisão desta Suprema Corte proferida sob a égide da Carta Política de 1969 (Rp 1.183/PB), consubstanciada em acórdão assim ementado:

"Número de assinaturas necessárias à criação de comissão parlamentar de inquérito nas Assembléias estaduais.

- O artigo 37 é exceção ao princípio estabelecido no artigo 31, ambos da Constituição Federal, e, como

este, é aquele de observância obrigatória pelos Estados-membros, tendo em vista a natureza deles e o disposto no 'caput' do artigo 13 e no artigo 200, da mesma Constituição.

Representação de inconstitucionalidade que se julga procedente, para declarar inconstitucional o inciso XVIII do artigo 24 da Emenda Constitucional nº 1, de 16 de junho de 1970, do Estado da Paraíba."

(RTJ 113/36, Rel. Min. MOREIRA ALVES - grifei)

É relevante observar, no ponto, o registro que o saudoso Ministro OSCAR CORRÊA fez, em seu douto voto, quando do julgamento da mencionada Rp 1.183/PB, ocasião em que Sua Excelência - que foi um eminente e respeitado membro do Congresso Nacional - rememorou práticas lesivas cometidas, pelos grupos majoritários, no âmbito parlamentar e no contexto do permanente conflito que se processa na esfera da luta política, não obstante a existência de norma constitucional garantidora do direito de investigar reconhecido às minorias legislativas:

"(...) quero apenas fazer uma declaração: passados vinte e nove anos, já no Supremo Tribunal Federal, verifico, com grande satisfação, que a norma do artigo 37, na atual Constituição, é absolutamente válida e deve ser obedecida pelo Parlamento. E isto porque, em 1955, Deputados, mais de um terço, tiveram a oportunidade de apresentar requerimento de constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito sobre fato determinado, e recusado, por motivos partidários, pela maioria." (grifei)

Não foi por outra razão que esta Suprema Corte, ao julgar a ADI 3.619/SP, Rel. Min. EROS GRAU, tendo presente o modelo

constitucional que rege, em nosso sistema jurídico, a criação de CPIs e que ampara, na instituição desses órgãos de investigação legislativa, as minorias parlamentares, proferiu decisão consubstanciada em acórdão assim ementado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 34, § 1º, E 170, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CRIAÇÃO. DELIBERAÇÃO DO PLÉNARIO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. REQUISITO QUE NÃO ENCONTRA RESPALDO NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 58, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. A Constituição do Brasil assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados e a um terço dos membros do Senado Federal a criação da comissão parlamentar de inquérito, deixando porém ao próprio parlamento o seu destino.

2. A garantia assegurada a um terço dos membros da Câmara ou do Senado estende-se aos membros das assembleias legislativas estaduais - garantia das minorias. O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais.

3. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembleia Legislativa. Precedentes.

4. Não há razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da Assembleia Legislativa. Os requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo 58 da CB/88.

5. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais o trecho 'só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e', constante do § 1º do artigo 34, e o inciso I do artigo 170, ambos da Consolidação do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo."

(ADI 3.619/SP, Rel. Min. EROS GRAU, Pleno - grifei)

É importante assinalar, neste ponto, que o Supremo Tribunal Federal, nesse recentíssimo julgamento da ADI 3.619/SP, deixou claramente positivado, em lição inteiramente aplicável ao caso ora em exame, que não se legitima, constitucionalmente, submeter, ao Plenário da Casa legislativa, o ato de criação de qualquer CPI.

No julgamento da ADI 3.619/SP, declarou-se a inconstitucionalidade de normas regimentais que faziam depender, da vontade majoritária, manifestada em sessão plenária do Legislativo, a criação de comissão parlamentar estadual de inquérito.

Na espécie ora em exame, a submissão do ato de criação da CPI em referência à deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados fez-se, indiretamente, mas com igual carga de lesividade, em razão de recurso interposto por Líder partidário que representa, nessa Casa do Congresso Nacional, uma de suas correntes majoritárias, o que vulnerou - tal como reconhecido no precedente firmado na ADI 3.619/SP - o direito da minoria à investigação parlamentar, cujo exercício resultou frustrado pela prevalência da vontade da maioria.

Impõe-se, desse modo, a restauração da eficácia do Ato da Presidência da Câmara dos Deputados que reconheceu validamente

configurados, no caso em exame, os requisitos necessários à criação da CPI em questão.

Vê-se, portanto, que tinha plena razão o eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, quando, na Sessão de 07/03/2007, comunicou a formal criação, mediante Ato da Presidência, da CPI 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 American ExcelAire, com mais de uma centena de vítimas*" (fls. 25v.).

Na realidade, o exame dos documentos produzidos com a impetração mandamental evidencia que esse Ato da Presidência da Câmara dos Deputados - que veio a ser invalidado, em sede recursal, pelo Plenário dessa Casa do Congresso Nacional - deve ser preservado, em caráter definitivo, por esta Suprema Corte, em ordem a permitir a imediata instalação da CPI em questão.

E a razão é uma só: o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, depois de declarar formalmente criada referida CPI, veio a reafirmar, até mesmo quando contestado o seu Ato, em Plenário, pelo Senhor Líder do PT, na questão de ordem que este formulou, que

estavam preenchidos, na espécie, todos os requisitos necessários à instauração do inquérito parlamentar em causa.

É importante lembrar, neste ponto, as razões em que se apoiou a decisão com que o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados indeferiu a questão de ordem suscitada pelo Senhor Líder do Partido dos Trabalhadores (fls. 27/28):

"Primeiro, com referência ao fato determinado. A Presidência da Câmara entendeu que ali há fato determinado, porque está escrito que se vai buscar identificar as causas, as conseqüências e os responsáveis. A Presidência respeita, evidentemente, aqueles que entendem de forma diferente.

Segundo, com referência ao prazo, o Regimento Interno, no seu art. 35, § 3º, dispõe:

Art. 35.....

§ 3º 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.

Portanto, ainda que em outra parte do Regimento esteja dito que é necessário constar o prazo, esse outro artigo, no seu referido parágrafo, em minha interpretação, dispensa estar no próprio requerimento, até porque essa tem sido uma tradição nas decisões das Mesas anteriores.

Finalmente, com referência à composição numérica não estar no requerimento, de fato, o requerimento não indica essa composição. (...).

.....
Está dito aqui que precisa haver o prazo certo. Contudo, a Constituição não exige o número de membros. Ela exige que haja prazo certo.

Procuramos resoluções do Supremo Tribunal Federal. Assim se manifestou o STF sobre as exigências para criação das CPIs:

'A instalação do inquérito, para viabilizar-se no âmbito das Casas Legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta política:

1. Subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, um terço dos membros da Casa legislativa;

2. Indicação de fato determinado a ser objeto de apuração;

3. Temporariedade da Comissão Parlamentar de Inquérito.'

(Mandado de Segurança nº 24.831)

Na interpretação da Presidência, as três condicionantes estão dadas no requerimento. Por isso, indefiro a questão de ordem do Líder Luiz Sérgio." (grifei)

O Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, desse modo, ao reconhecer configurados os requisitos necessários à CPI em causa, entendeu presente, desde logo, no requerimento subscrito pela minoria parlamentar, a referência (sempre necessária) ao fato determinado.

Ninguém desconhece que a Constituição exige a indicação de fato determinado para efeito de legítima instauração de inquérito parlamentar.

Quando fui membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, nele exercendo o honroso cargo de Promotor de Justiça,

tive o ensejo de discutir a questão constitucional pertinente à exigência do fato determinado ("Investigação Parlamentar Estadual: As Comissões Especiais de Inquérito", Revista "Justitia", v. 45/155-160, nº 121, abr.-jun. 1983), expendendo, então, as seguintes considerações:

"Mencione-se, desde logo que 'somente fatos determinados', concretos e individuados, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado, são passíveis de investigação parlamentar. 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." (grifei)

Devo assinalar, por necessário, que mantenho esse mesmo entendimento, eis que reputo indispensável - tratando-se de CPI - que a investigação por ela realizada atenha-se a um âmbito de atuação materialmente delimitado, com referência a dados concretos, como se registra, no caso em exame, com a Comissão Parlamentar de Inquérito em questão, cujo Requerimento de criação alude, com extrema clareza, a um lamentável e trágico evento da aviação civil brasileira, em que 154 pessoas perderam a vida, em decorrência de suposta falha do sistema de controle de tráfego aéreo.

Esse terrível evento - que constitui objeto da pretendida apuração parlamentar - foi expressamente indicado no

Requerimento subscrito pela minoria legislativa e acentuado, de modo particularmente enfático, na *Justificação* que também compõe o Requerimento em causa (fls. 17v./18v.).

Nada mais determinado, portanto, em sua concreta (e dramática) configuração, do que esse terrível episódio, expressamente incluído no campo da investigação legislativa pretendida pela minoria parlamentar na Câmara dos Deputados.

Como assinalado, o Requerimento nº 1/2007, subscrito pela minoria parlamentar, na Câmara dos Deputados, indica, de forma bastante clara e precisa, um evento concreto que se ajusta ao conceito de fato determinado, a atender, assim, a exigência que a Constituição impõe ao ato de criação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Na realidade, o Requerimento da minoria parlamentar contém referência a fato determinado (a morte trágica de 154 pessoas), cuja menção, por si só, já bastaria para viabilizar a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito, permitindo, desse modo, em face de notório contexto, a apuração legislativa - de interesse geral dos cidadãos deste País - das "*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 (...)" (fls. 17v. - grifei).

Ao deferir o pedido de medida cautelar, já havia assinalado, em minha decisão, que nada pode ser mais ultrajante, para o sentimento de decência nacional, do que os eventos que compõem a sucessão de graves incidentes que culminaram no terrível acidente aéreo de 29/09/2006, envolvendo 154 vítimas, e que representou o mais dramático episódio de toda essa cadeia de lamentáveis ocorrências que afetaram - e continuam afetando - o sistema de tráfego aéreo em nosso País, gerando transtornos, provocando intranqüilidade, reduzindo a confiabilidade na segurança do transporte aéreo, comprometendo a integridade do próprio sistema de controle de tráfego aéreo administrado pela União Federal e lesando, profundamente, os direitos básicos, decorrentes de relações de consumo, titularizados pelo usuário desses mesmos serviços.

O que me parece irrecusável, nesse contexto, é que a menção ao trágico episódio do acidente aéreo basta para que nela se reconheça a presença, no caso, do fato determinado a que se refere a Constituição da República no § 3º de seu art. 58.

Vale referir, neste ponto, por oportuno, que, não obstante a parte narrativa do Requerimento em questão já contenha,

ela própria, por si só, a referência ao fato determinado, torna-se importante assinalar que a Justificação (que compõe a estrutura formal do Requerimento em causa) também põe em destaque, para efeito da investigação legislativa, a individualização do fato determinado objeto da mencionada CPI (fls. 17v./18v.):

"É do conhecimento público que:

1. Há atualmente uma forte crise no setor de transporte aéreo regular de passageiros no Brasil.

2. O grave 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, **desencadeou** a crise chamada de 'apagão aéreo'.

3. 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.

4. Os problemas no controle do tráfego aéreo no País, vêm causando transtornos à população, tanto em consequência de atrasos e cancelamentos de vôos, quanto sobre a atividade econômica em geral, como também outros ainda mais graves, conforme mostrou o noticiário com impedimentos de cirurgias e transplantes.

5. Relatório de Levantamento de Auditoria do Tribunal de Contas da União, de 12 de dezembro de 2006, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, **teve como objetivos avaliar** a situação do controle do tráfego aéreo no país **e subsidiar** eventual trabalho de fiscalização a ser efetuado pelo Tribunal. **O Relatório aponta** que teria havido **retenção** de R\$ 523,5 milhões para Cindactas, **contrariando a convicção** do Governo de que não faltaram recursos para impedir a crise aérea. **Esse valor** equivale a 35% dos recursos efetivamente aprovados no Orçamento, R\$ 1,494 bilhão entre 2004 e 2006. **O relatório apontou também que teria havido falta de articulação** dentro do Governo, com responsabilidade de todos os envolvidos. Para vencer as graves falhas, o

TCU fez diversas determinações aos órgãos que cuidam do planejamento e da fiscalização da aviação e do espaço aéreo. **Diz o Relatório:**

'(...) **quanto ao Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro - SISCEAB**, a auditoria delimitou com propriedade suas competências e características específicas de cada órgão integrante, dentre as quais se destaca o já mencionado Departamento de Controle do Espaço Aéreo - DECEA, ao qual se encontram subordinados os quatro Centros Integrados de Controle do Tráfego Aéreo - CINDACTAS, que têm como incumbência manter seguro o fluxo do tráfego nas áreas sob sua jurisdição, por meio do Centro de Controle de Área (ACC), órgão responsável pela autorização de decolagens, pelo provimento do controle do tráfego das aeronaves que estejam em rota, ou seja, nas aerovias, e onde ocorreu a quase totalidade dos problemas relacionados ao 'apagão aéreo'. Como bem destacado no Relatório, eventuais falhas ocorridas no ACC, tais como diminuição nos canais disponíveis para comunicação por rádio, insuficiência no número de controladores, ou mesmo excesso de aeronaves controladas, provoca o denominado controle de fluxo, que consiste no aumento do intervalo entre as decolagens nos aeroportos controlados pelo respectivo ACC, provocando o efeito cascata de atrasos nos vôos, de modo a possibilitar que o fluxo de aviões seja readequado à capacidade operativa do órgão, que depende de uma série de fatores como o número de equipamentos disponíveis, incluídos os radares, frequência de controle, postos de operação (consoles de visualização ativados), operadores, controladores e mantenedores. (...).'

6. Na Câmara dos Deputados, a Comissão Externa de Controle do Tráfego Aéreo, **criada** em 6 de dezembro de 2006, **para acompanhar a crise** nos aeroportos brasileiros, **foi encerrada** em 22 de dezembro **sem** aprovação de Relatório.

A situação é de tal ordem que exige solução imediata, **sob pena** de rápido e expressivo agravamento dos prejuízos à Nação, **em consequência** da possível desorganização e paralisia deste setor estratégico.

Desta forma, a solução desta grave crise **exige** a cooperação entre os diversos Poderes da República. Dado

que a questão é de relevante e urgente interesse nacional, os parlamentares signatários desta proposta, embora cientes da complexidade do processo, esperam contribuir para a análise das causas e conseqüências da crise, inclusive para a imagem do País.

Por esses motivos, solicitamos a instituição desta Comissão Parlamentar de Inquérito.

As **despesas** decorrentes do funcionamento da Comissão correrão à conta de recursos do Orçamento da Câmara dos Deputados." (grifei)

E, no caso ora em análise - insista-se - houve a delimitação do fato determinado tanto na *Exposição* quanto na *Justificação*, que compõem, ambas, a estrutura formal unitária do Requerimento apresentado pela minoria parlamentar, em estrita observância ao que prescreve o § 3º do art. 58 da Constituição.

Diversa não é a orientação perfilhada, nesse mesmo sentido, dentre outros autores, por PAULO RICARDO SCHIER ("**Comissões Parlamentares de Inquérito e o Conceito de Fato Determinado**", p. 161, 2005, Lumen Juris), cuja lição, na matéria, assinala que "É (...) através da exposição, da justificação, da evidenciação do fato no requerimento de abertura da comissão parlamentar de inquérito que se poderá constatar se ele é, em si, determinado ou não" (grifei).

Correto, portanto, o Ato do eminente Senhor Presidente da Câmara dos Deputados que reconheceu atendida, na espécie, a exigência constitucional pertinente ao fato determinado.

Imputou-se, por outro lado, ao mencionado Requerimento subscrito pela minoria parlamentar, uma falha consistente na ausência de indicação do prazo de funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Sabemos que um dos requisitos constitucionais subjacentes à criação de uma CPI refere-se à temporariedade de sua duração, pois esse órgão de investigação legislativa não pode funcionar por prazo indeterminado. Ao contrário, exige-se a indicação de "prazo certo" para duração de qualquer CPI (CF, art. 58, § 3º).

Cabe observar, no entanto, que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados fixa, ele próprio, desde logo, o prazo de vigência das Comissões Parlamentares de Inquérito que deverão atuar no âmbito dessa Casa do Congresso Nacional.

O estatuto regimental em questão dispõe, em seu art. 35, § 3º, que "A Comissão (...) terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos" (grifei).

Isso significa, portanto, que eventual omissão do requerimento de criação de CPI será suprida, de pleno direito, pelo

que prescreve a norma regimental em causa, pois esta - dando concreção à finalidade da regra inscrita no § 3º do art. 58 da Constituição - estabelece, desde logo, o prazo de duração dos trabalhos da Comissão encarregada da investigação parlamentar.

No caso ora em exame, a CPI em questão não foi instituída por prazo indeterminado (o que é vedado pela Constituição da República), mas, ao contrário, reconheceu-se - por efeito da incidência automática da norma regimental mencionada - que a investigação parlamentar terá a duração de 120 dias, como expressamente afirmou o eminente Presidente da Câmara dos Deputados, ao indeferir a questão de ordem suscitada pelo Senhor Líder do PT (fls. 27/27v.):

"(...) com referência ao prazo, o Regimento Interno, no seu art. 35, § 3º, dispõe:

Art. 35

.....
§ 3º 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.

Portanto, ainda que em outra parte do Regimento esteja dito que é necessário constar o prazo, esse outro artigo, no seu referido parágrafo, em minha interpretação, dispensa estar no próprio requerimento, até porque essa tem sido uma tradição nas decisões das Mesas anteriores." (grifei)

Vê-se, desse modo, em face do próprio caráter supletivo que qualifica a norma regimental mencionada (art. 35, § 3º), que não se está, na espécie, diante de uma CPI sem prazo certo, pois - insista-se -, tal como expressamente o reconheceu o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados (fls. 27/27v.), foi ela criada pelo "prazo de cento e vinte dias (...)", ajustando-se, desse modo, à exigência constitucional de temporariedade, que se impõe a qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito.

Cumpre lembrar, por oportuno e relevante, julgamento emanado do Plenário do Supremo Tribunal Federal (cujas diretrizes foram inteiramente observadas na espécie), no qual esta Corte, ao tratar da questão pertinente à temporariedade da investigação parlamentar - e após advertir sobre a impossibilidade de a CPI ultrapassar o limite temporal da legislatura em que criada -, assim se pronunciou:

"(...) 3. A duração do inquérito parlamentar - com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes à sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas - é um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada à lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5º, § 2º, da L. 1579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente

fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito.

4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara é o juiz exclusivo, e da qual, por isso - desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso -, não decorrem direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe dê a Casa do Congresso Nacional.

5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, § 3º, do Regimento da Câmara dos Deputados pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias."
(HC 71.193/SP, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno - grifei)

O terceiro (e último) fundamento em que se apoiou a impugnação ao Ato de criação da CPI do tráfego aéreo - fundamento esse também acolhido pelo Plenário da Câmara dos Deputados - consiste na afirmação de que o Requerimento subscrito pela minoria parlamentar não indicou a composição numérica desse órgão de investigação legislativa.

Cumpre ressaltar, neste ponto, Senhora Presidente, que o direito à investigação parlamentar, para ser legitimamente exercido, depende da conjugação de três (3) requisitos de índole constitucional, previstos no art. 58, § 3º, da Lei Fundamental da República: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por 1/3, no mínimo, dos membros da Casa legislativa, (2) indicação

de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporiedade da comissão parlamentar de inquérito.

Esse entendimento - que se reflete no magistério da doutrina - foi assim exposto na valiosa lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA ("Curso de Direito Constitucional Positivo", p. 515/516, item n. 4, 24ª ed., 2005, Malheiros):

*"Comissões parlamentares de inquérito são organismos que desempenharam e desempenham papel de grande relevância na fiscalização e controle da Administração (...). Foram bastante prestigiadas pela Constituição vigente (...). Essa liberdade de criação de comissões parlamentares de inquérito **depende, contudo, do preenchimento de três requisitos: (a) requerimento de pelo menos um terço de membros de cada Casa, para as respectivas comissões, ou de ambas, para as comissões em conjunto (comissão mista); (b) ter por objeto a apuração de fato determinado; (c) ter prazo certo de funcionamento. (...).**" (grifei)*

Foi por essa razão que o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, tendo presente essa orientação - **que encontra apoio tanto** na jurisprudência desta Corte (MS 24.845/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - MS 24.846/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.) quanto em autorizada doutrina -, reconheceu que a indicação da composição numérica da CPI não traduz exigência constitucional, mas, ainda assim, expressamente indicou, ele próprio, no Ato que veio a ser **ulteriormente** invalidado pelo Plenário dessa Casa legislativa, que a CPI em causa "**será composta de 23 membros titulares e de igual**

número de suplentes" (fls. 26), o que significa, portanto, que foi atendida, no caso, até mesmo essa simples prescrição regimental.

Faço tais observações quanto ao pleno atendimento dos requisitos constitucionais pertinentes à válida criação da CPI em questão, porque entendo necessário reconhecer que o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, ao praticar o Ato posteriormente desconstituído, em sede recursal, pelo Plenário da Casa que dirige, agiu de modo irrepreensível, eis que efetivamente preenchidas, na espécie, as exigências a que se refere o § 3º do art. 58 da Constituição.

Cumpra registrar, ainda, Senhora Presidente, em face das gravíssimas conseqüências que vêm afetando a regularidade do sistema de tráfego aéreo neste País, com especial atenção para o trágico acidente ocorrido em 29/09/2006, que o inquérito parlamentar pretendido pelas minorias legislativas que atuam na Câmara dos Deputados, mais do que representar prerrogativa desses grupos minoritários, constitui direito insuprimível dos cidadãos da República, de quem não pode ser subtraído o conhecimento da verdade e o pleno esclarecimento dos fatos que tanto prejudicam os superiores interesses da coletividade.

Impende rememorar, bem por isso, neste ponto, a precisa observação emanada de nossa eminente colega, Ministra CÁRMEN LÚCIA, ilustre constitucionalista, constante do douto voto que proferiu no julgamento da ADI 3.619/SP, Rel. Min. EROS GRAU, quando enfatizou que a ofensa ao direito das minorias parlamentares representa, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam no Parlamento:

"(...) O poder democrático - de que deve ser testemunha o órgão legislativo - dota a maioria parlamentar do mando e a minoria do controle e fiscalização dos desempenhos havidos pelo órgão. Impedir que uma minoria - representada pelo terço de membros do Congresso e, simetricamente, por igual número para todos os demais órgãos dos poderes legislativos dos entes federados - possa atuar no sentido de deflagrar o processo de fiscalização pela investigação de fatos certos seria retirar não apenas da minoria, mas do povo que é por ela representado, um dos direitos que lhe assiste: o de ver o poder ser exercido com ética democrática, sem a qual não há se falar em democracia por ausência de controle do poder.

.....
Assim, o disposto no art. 58, § 3º, da Constituição da República garante a eficácia dos princípios da democracia, da representação de todos os segmentos da sociedade, incluída aí a minoria que cumpre papel institucional inerente ao regime, e o do controle, sem o que não há possibilidade de se cogitar de desempenho republicano." (grifei)

O princípio geral de vigilância, de fiscalização ou de controle - a que já aludia o eminente PIMENTA BUENO, Marquês de São Vicente, **em sua clássica obra** sobre a Carta Política do Império do Brasil ("**Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**", p. 105/106, itens ns. 125/127, 1858, **obra reeditada**, em 1958, pelo Ministério da Justiça) - rege, nas sociedades livres e abertas, a realização do inquérito parlamentar, cuja instauração - que não necessita do beneplácito da maioria legislativa - é atribuída, por isso mesmo, também à minoria que atua nos corpos legislativos, como esta Suprema Corte, em mais de um julgado, já o proclamou (ADI 3.619/SP, Rel. Min. EROS GRAU - MS 24.831/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - MS 24.847/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), na linha do entendimento que tem prevalecido na doutrina (J. M. SILVA LEITÃO, "**Constituição e Direito de Oposição**", 1987, Almedina, Coimbra; DERLY BARRETO E SILVA FILHO, "**Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário**", p. 131/134, item n. 3.1, 2003, Malheiros; JOSÉ WANDERLEY BEZERRA ALVES, "**Comissões Parlamentares de Inquérito: Poderes e Limites de Atuação**", p. 169/170, item n. 2.1.2, 2004, Fabris; UADI LAMMÊGO BULOS, "**Comissão Parlamentar de Inquérito**", p. 216, item n. 5, 2001, Saraiva; MANOEL MESSIAS PEIXINHO/RICARDO GUANABARA, "**Comissões Parlamentares de Inquérito: Princípios, Poderes e Limites**", p. 76/77, item n. 4.2.3, 2001, Lumen Juris; LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES, "**Comissões Parlamentares de Inquérito - Poder de Investigação**", p. 41/42, item n. 5, 2001,

Juarez de Oliveira, v.g.), valendo referir, no tema, a lição expandida pelo saudoso NELSON DE SOUZA SAMPAIO ("Do Inquérito Parlamentar", p. 34, 1964, FGV):

"A Constituição quis apenas dizer que a investigação parlamentar não ficaria dependente sempre da vontade da maioria, geralmente o grupo menos interessado em iniciativa dessa ordem. O pensamento do Constituinte foi, por conseguinte, o de ampliar os meios de controle do governo, conferindo, à oposição ou a determinada minoria, ainda contra a vontade da maioria, a faculdade de provocar a investigação parlamentar. Do contrário se limitariam muito o emprêgo e alcance dessa arma de fiscalização do Executivo, de informação do Legislativo e de esclarecimento da opinião pública." (grifei)

Não se pode recusar procedência, portanto, à afirmação - em tudo compatível com a essência democrática que qualifica o regime político brasileiro, tal como veio este a ser definido pelo próprio texto da Constituição da República - de que "O fato de a maioria não necessitar dos votos da minoria para lograr sucesso em todas as suas iniciativas não significa possa ela, só por isso, violentar normas constitucionais e regimentais para abreviar a consumação de atos de seu interesse. A minoria, face à lei, está colocada em pé de igualdade com ela e todos têm a obrigação indeclinável de se subordinar às normas que se impuseram através de Regimento e às que lhes impôs a Constituição", tal como assinalou, em memorável julgamento, o E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (RT 442/193-210, 196).

Não se revela possível desconsiderar, por tal razão, a própria "ratio" subjacente ao preceito normativo inscrito no art. 58, § 3º, da Constituição, cujo fundamento político-jurídico - que deriva da necessidade de respeito incondicional às minorias parlamentares - atua como verdadeiro pressuposto de legitimação da ordem democrática, tal como adverte o magistério jurisprudencial dos Tribunais e, em particular, o desta Suprema Corte:

"A atuação dum governo **democrático** e responsável ante o povo **requer**, pois, o **concurso de uma oposição que desempenhe** a dupla função do princípio motor e de órgão de proteção da Constituição.

Se um dos vários setores da coletividade está descontente, nada serve melhor, **nem com mais eficácia**, para expressão desse descontentamento, **que a conduta da oposição parlamentar**.

.....
Não há, na realidade, **regime democrático sem oposição e que a esta se assegure o pleno direito de fiscalizar** os atos do grupo majoritário e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições."
(RT 442/193-210, 195 - grifei)

"(...) O ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS MINORIAS PARLAMENTARES: A PARTICIPAÇÃO ATIVA, NO CONGRESSO NACIONAL, DOS GRUPOS MINORITÁRIOS, A QUEM ASSISTE O DIREITO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DO PODER.

- A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que (...) culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos

órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.

- Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas - notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar - devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.

- A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar.

.....
- O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa promessa constitucional inconstitucional, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta.

- A maioria legislativa (...) não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar em torno de fato determinado e por período certo. (...)."

(MS 24.831/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Também o eminente Professor PINTO FERREIRA ("Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno", tomo I/195-196, item n. 8, 5ª ed., 1971, RT) demonstra igual percepção do tema ao enfatizar - com fundamento em irrepreensíveis considerações de ordem doutrinária - que a essência democrática de qualquer regime de governo apóia-se na

existência de uma imprescindível harmonia entre a "Majority rule" e os "Minority rights":

"A verdadeira idéia da democracia corresponde, em geral, a uma síntese dialética dos princípios da liberdade, igualdade e dominação da maioria, com a correlativa proteção às minorias políticas, sem o que não se compreende a verdadeira democracia constitucional.

A dominação majoritária em si, como o centro de gravidade da democracia, exige esse respeito às minorias políticas vencidas nas eleições. O princípio majoritário é o pólo positivo da democracia, e encontra a sua antítese no princípio minoritário, que constitui o seu pólo negativo, ambos estritamente indispensáveis na elucidação do conceito da autêntica democracia.

O princípio democrático não é, pois, a tirania do número, nem a ditadura da opinião pública, nem tampouco a opressão das minorias, o que seria o mais rude dos despotismos. A maioria do povo pode decidir o seu próprio destino, mas com o devido respeito aos direitos das minorias políticas, acatando nas suas decisões os princípios invioláveis da liberdade e da igualdade, sob pena de se aniquilar a própria democracia.

A livre deliberação da maioria não é suficiente para determinar a natureza da democracia. (...)." (grifei)

Vê-se, daí, que o reconhecimento do direito de oposição, de um lado, e a afirmação da necessidade de se assegurar, em nosso sistema jurídico, a proteção às minorias parlamentares, de outro, qualificam-se, na verdade, como fundamentos imprescindíveis à plena legitimação material do Estado Democrático de Direito, **tal como assinalou**, em passagem brilhante de seu sempre douto magistério - **por mim lembrado** no julgamento do MS 24.831/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO -, o saudoso e eminente Professor GERALDO

ATALIBA ("Judiciário e Minorias", "in" Revista de Informação Legislativa, vol. 96/189-194):

"É que só há verdadeira república democrática onde se assegure que as minorias possam atuar, erigir-se em oposição institucionalizada e tenham garantidos seus direitos de dissensão, crítica e veiculação de sua pregação. Onde, enfim, as oposições possam usar de todos os meios democráticos para tentar chegar ao governo. Há república onde, de modo efetivo, a alternância no poder seja uma possibilidade juridicamente assegurada, condicionada só a mecanismos políticos dependentes da opinião pública.

.....
A Constituição **verdadeiramente democrática há de garantir todos os direitos das minorias e impedir toda prepotência, todo arbítrio, toda opressão contra elas. Mais que isso - por mecanismos que assegurem representação proporcional -, deve atribuir um relevante papel institucional às correntes minoritárias mais expressivas.**

.....
Na democracia, governa a maioria, mas - em virtude do postulado constitucional fundamental da igualdade de todos os cidadãos - ao fazê-lo, não pode oprimir a minoria. Esta exerce também função política importante, decisiva mesmo: a de oposição institucional, a que cabe relevante papel no funcionamento das instituições republicanas.

O principal papel da oposição é o de formular propostas alternativas às idéias e ações do governo da maioria que o sustenta. Correlatamente, critica, fiscaliza, aponta falhas e censura a maioria, propondo-se, à opinião pública, como alternativa. Se a maioria governa, entretanto, não é dona do poder, mas age sob os princípios da relação de administração.

.....
Daí a **necessidade** de garantias amplas, no próprio texto constitucional, de existência, sobrevivência, **liberdade de ação** e influência da minoria, para que se tenha verdadeira república.

.....
Pela proteção e resguardo das minorias e sua necessária participação no processo político, a

república faz da oposição instrumento institucional de governo.

.....
É imperioso que a Constituição não só garanta a minoria (a oposição), como ainda lhe reconheça direitos e até funções.

.....
Se a maioria souber que - por obstáculo constitucional - não pode prevalecer-se da força, nem ser arbitrária nem prepotente, mas deve respeitar a minoria, então os compromissos passam a ser meios de convivência política." (grifei)

Isso significa, portanto, numa perspectiva pluralística, em tudo compatível com os fundamentos estruturantes da própria ordem democrática (CF, art. 1º, V), que, ao lado do mero reconhecimento formal do direito de oposição, há que haver a garantia real que possibilite, ao cidadão, o efetivo exercício do direito de se opor, para que essa prerrogativa essencial não se converta em fórmula destituída de significado, o que subtrairia - consoante adverte a doutrina (SÉRGIO SÉRVULO DA CUNHA, "Fundamentos de Direito Constitucional", p. 161/162, item n. 602.73, 2004, Saraiva) - o necessário coeficiente de legitimidade jurídico-democrática ao regime político vigente em nosso País.

Nesse contexto, o inquérito parlamentar desempenha um papel impregnado de essencial relevo, pois se qualifica - enquanto garantia instrumental do direito de oposição - como meio expressivo de investigação legislativa, ensejando, a quem a promove, mesmo contra a vontade dos grupos majoritários, a possibilidade de

apreciar, de inspecionar e de averiguar, para coibi-los, abusos, excessos e ilicitudes eventualmente cometidos pelos órgãos e agentes do Governo e da Administração.

Concluo o meu voto, Senhora Presidente. E, ao fazê-lo, **considerando** as razões ora expostas e tendo em vista, ainda, o douto parecer do eminente Procurador-Geral da República, concedo o mandado de segurança, em ordem a invalidar a deliberação emanada do E. Plenário da Câmara dos Deputados, que, ao acolher o Recurso deduzido pelo Senhor Líder do PT, desconstituiu o Ato da Presidência dessa mesma Casa legislativa. Determino, em consequência, a restauração definitiva da eficácia do mencionado Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, que validamente reconheceu criada a CPI do sistema de controle do tráfego aéreo (Requerimento nº 01/2007, do Senhor Deputado Vanderlei Macris e outros), devendo, o Senhor Presidente dessa Casa do Congresso Nacional, providenciar a publicação do Ato em questão (fls. 25v.), nos termos e para os fins a que se refere o art. 35, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, com a adoção das demais medidas complementares destinadas a viabilizar a efetiva instalação da CPI em causa.

É o meu voto.