



Comissão não pode ser barrada por falta de indicação

O procurador-geral da República, Cláudio Fonteles, sinalizou que a CPI dos Bingos não pode ser barrada pelo simples fato de as lideranças dos partidos que compõem a maioria do Senado não indicarem membros para compor a comissão. A opinião foi emitida em parecer encaminhado nesta terça-feira (4/5) ao Supremo Tribunal Federal.

Fonteles firmou posição ao analisar Mandado de Segurança impetrado pelo senador Efraim Araújo Morais (PFL-PB) junto ao STF. O relator da questão é o ministro Celso de Mello.

Segundo o procurador, a criação da CPI dos Bingos cumpriu todos os requisitos previstos pela Constituição Federal: requerimento de instalação assinado por 1/3 dos membros da Casa, apuração de fato determinado e por prazo certo.

Contudo, o procurador opinou pelo não conhecimento do Mandado de Segurança com a argumentação de que ele deveria ter sido impetrado contra os líderes da maioria e não contra a Mesa do Senado, como foi feito.

O entendimento é o de que os líderes dos partidos é quem têm a atribuição de formar CPIs, conforme determina o artigo 66 do Regimento Interno do Senado. O presidente do Senado procede a mera designação. No caso em questão, como os líderes da maioria não realizaram a indicação, Fonteles afirma que não cabe invocar o inciso XXI do artigo 78 do Regimento Interno, como sugerido pelo senador Efraim — ou seja "designar substitutos de membros das comissões e nomear relator em plenário".

Ele acrescenta que, no dispositivo em referência, a designação dos membros substitutos pelo presidente "fica compreendida pela necessidade de não acontecer solução de continuidade no desenvolvimento dos trabalhos, que está a presidir, o que, em nada se assemelha com o suprir a omissão dos líderes da maioria, impedindo a formação de comissão parlamentar de inquérito".

No mesmo parecer, o procurador-geral opina em Mandado de Segurança impetrado pelos senadores Pedro Simon (PMDB/RS) e Jefferson Peres (PDT-AM). De acordo com eles, caberia aplicar ao Senado o Regimento Comum do Congresso Nacional e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que delegam ao presidente do Senado a formação das comissões parlamentares no caso de as lideranças se omitirem.

Para Fonteles, "não cabe, assim, integrar-se a vontade de um corpo legislativo em outro, que são autônomos, na elaboração e expressão dos respectivos regimentos, que, por tal plena autonomia, livremente produzem, regram e não se comunicam". (PGR)

Leia a íntegra do parecer

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 24.845-9/160 – df



RELATOR: EXMO. SR. MINISTRO **Celso de Mello**

Impetrante: Efraim de Araújo Moraes

Impetrado: Mesa do Senado Federal

Ementa:

1. Normas regimentais das Casas do Parlamento, dotadas todas de estatura legal, sofrem o controle judicial, até a que se averigüe sua conformação com o traçado constitucional: considerações.

2. As normas regimentais de cunho **instrumental, tal a do artigo 78 – RISF – não** podem inviabilizar, pelo **não** exercício da atribuição constitutiva de formação das comissões parlamentares, **pelo líderes da maioria**, a instalação destas comissões, **devidamente criadas** na observância do **§ 3º, do artigo 58**, da Constituição Federal: preservação do direito das minorias: considerações.

3. **Ilegitimidade passiva** da Mesa do Senado: considerações.

4. **Não conhecimento** do pleito.

1. Efraim de Araújo Moraes, Senador da República ajuíza mandado de segurança **contra ato da Mesa do Senado Federal** que, decidindo questão de ordem, validou conduta da Presidência do Senado Federal, **omissiva** na indicação de membros a compor Comissão Parlamentar de Inquérito.

2. Releva a ofensa a direito líquido e certo porque, **verbis**:

“A Impetração não se resume à interpretação regimental levada à cabo pelo Presidente do Senado Federal, mas à própria definição e extensão dos direitos da minoria parlamentar, tanto do poder-dever de fiscalizar os atos do Executivo, como dos requisitos para a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, respectivamente assentados nos artigos 49, inciso X e 58, § 3º da Constituição Federal.

O objeto deste mandado de segurança é a lesão ao direito subjetivo público do Impetrante, integrante da minoria parlamentar de exercer suas funções públicas, dispondo dos meios que a Constituição da República lhe assegura e nos seus estritos termos.

É dizer: da impossibilidade de se criar mais requisitos para a criação de CPI, além dos existentes na Carta da República, impondo-se ao Presidente do Senado o dever correlato ao direito do Impetrante, ou seja, o de fazer funcionar a mencionada comissão, indicando ele mesmo os membros não apontados da maioria, respeitada a proporcionalidade partidária.

De fato, longe de questão intestina da Câmara Alta, porque sequer existe dispositivo que deva ser cotejado como o mandamento do artigo 58, § 3º – a alegação da autoridade coatora afirma simplesmente a ausência de norma regimental permissiva para a indicação dos membros pela presidência – a matéria



encerra séria discussão acerca dos contornos do direitos da minoria, quiçá, do próprio contorno do parlamento brasileiro.” (fls. 5)

3. Propõe a integração analógica do **inciso XXI**, do **artigo 48** do RISF (fls. 6) ; extrai do enunciado do **§ 3º, do artigo 58**, da Constituição Federal a força **cogente** da criação de Comissão Parlamentar de Inquérito uma vez observados os requisitos, no texto postos – **deliberação de 1/3; fato determinado a ser apurado e instalação por período determinado** -, tudo a enfatizar o tema central da controvérsia: o direito da **minoria parlamentar** ao controle, **in concreto**, dos atos da **maioria**.

4. As informações da Presidência do Senado Federal (fls. 66/83) realçam:

a) inviabilidade do **writ of mandamus** a albergar questões **interna corporis**, de que se dotam as matérias regimentais (fls. 67/69)

b) inexistência do direito líquido e certo (fls. 69)

c) impossibilidade de se aplicar a uma casa legislativa o regimento interno de outra, ou o regimento interno congressional (fls. 70/1)

d) impossibilidade de a decisão judicial atribuir competência a autoridade que não a detém (fls. 72/5)

e) impossibilidade de normas infraconstitucionais regulamentarem preceitos constitucionais (fls. 75/82) .

5. Apreciemos a controvérsia.

6. Quanto à asserção, trazida nas informações da impetrada, sobre **a inviabilidade** da via eleita por tudo reduzir-se a questões **interna corporis**, recolho do doutrinador Derly Barreto e Silva Filho, no apropriado trabalho “Controle dos Atos Parlamentares pelo Poder Judiciário” o válido registro, **verbis**:

“Os regimentos são a mais clara expressão da autonomia e independência institucional do órgão legislativo. Por isso, suas normas são de elaboração e revisão da própria Casa a que se referem, constituindo-se, assim, nesta acepção, em atos internos e exclusivos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

Adverta-se no entanto, que o fato de a autonomia do órgão legiferante envolver, para suas Câmaras, o poder de se organizar, de regular seu funcionamento, de determinar a ordem e o método de seus trabalhos não implica, de modo algum, o exercício de competência acima ou ao largo da Constituição. “Os corpos legislativos – leciona Pontes de Miranda – são órgãos do Estado (= das entidades estatais), sujeitos a regras jurídicas de competência e de ordenamento da atividade deliberante. Por sobre eles estão as regras jurídicas constitucionais (...).”

O Congresso e suas Casas situam-se, então, sob a égide das normas constitucionais, devendo-lhes observância, acatamento e cumprimento irrestritos.

A rigor, o Estatuto Fundamental confere ao Legislativo competência para disciplinar sua vida interna, sua organização e seu funcionamento. Competência – é providente rememorar a clássica definição de



Ruy Cirne Lima – “se denomina, em direito público, a medida do poder que a ordem jurídica assina a uma pessoa determinada”. Logo **o exercício da competência parlamentar prevista nos arts. 51, III e IV, 52, XII e XIII, e 57, § 3º, II da Carta Política será legítimo se se comportar na moldura desenhada pelo texto constitucional para a atividade legislativa**. Tal parcela de poder – frise-se, na esteira de Rainer Arnold – não constitui mera faculdade parlamentar; trata-se de obrigação constitucional do órgão de representação política, inerente às suas funções. Diz o autor alemão: “se puede decir que, en los casos en que la Constitución misma habla de los reglamentos internos (por ejemplo que el Parlamento ‘establece relamentos internos’ o que actúa sobre la base de los reglamentos internos), se trata no solamente de un poder del órgano para adoptar reglamentos internos, sino de una obligación constitucional de hacerlos. Es inherente a la función constitucional del órgano y resulta de su creación por la Constitución que pueda ejercer adecuadamente sus funciones previstas, lo que conduce a la obligación de establecer reglamentos internos”. (obra citada – pg. 63/64)

7. Não colhe, pois, a simples asserção de que, residindo o tema em tratamento regimental, nisto identifica-se situação **interna corporis**, refratária ao controle judicial.

8. Importa avançar, com base no magistério que vim de transcrever, **e indagar**, a solução regimental, adotada no caso, indis põe-se com o texto constitucional, sob a ótica, que a impetração releva, **de ofensa ao direito participativo da minoria**, razão de ser do **§ 3º, do artigo 58**, da Constituição Federal, ou não?

9. De plano, o **§ 3º, do artigo 58**, se não pode ser compreendido como a preservar, **exclusivamente**, a presença efetiva da minoria parlamentar na ação política, até porque a exigência de investigação sobre **fato determinado** a motivar a criação de **comissão parlamentar**, no caso de inquérito, pode perfeitamente coincidir com o interesse da maioria – por exemplo, a criação de comissão parlamentar a investigar a pirataria de produtos sonoros -, todavia **é de se reconhecer que no amplo espectro dos fatos determinados tem a minoria parlamentar, pela via da comissão parlamentar de inquérito, efetivamente útil procedimento à fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, da maioria no poder, portanto**.

10. Então, cumpridos os requisitos constitucionais á criação da comissão parlamentar de inquérito, pode restar inviabilizada a sua instrumentalização?

11. **A resposta é negativa.**

12. Com efeito, se é certo que normas infraconstitucionais podem, perfeitamente, regulamentar preceitos constitucionais todavia esta afirmação, que é trazida pela impetrada (**alínea e, item 4**, deste parecer) **não tem adequação** ao tema, aqui em disputa, porque aqui a invocação do preceito regulamentar **inviabilizou a incidência do texto constitucional**.

13. Não poderia fazê-lo porque, no caso, o preceito regulamentar **é puramente instrumental**. Com efeito, está no **artigo 78, do RISF, verbis**:



“Os membros das comissões serão designados pelo Presidente, **por indicação escrita dos respectivos líderes**, assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação no Senado Federal.” (transcrição da petição inicial a fls. 6)

14. Como se vê, a comissão parlamentar de inquérito **preencheu os requisitos constitucionais à sua criação**.

15. Caminhou-se, por conseqüência, à sua **instrumentalização**, quando restou inviabilizada **porque os líderes da maioria não indicaram os seus membros**.

16. Por certo, o texto regimental do **artigo 78**, insisto de cunho **puramente instrumental, não se identifica com aquele outro do artigo 412**, do mesmo Regimento Interno do Senado Federal, saudado pelo doutrinador Derly Barreto e Silva Filho, na obra já aqui referida, como **auto-regulamento substantivo**, no texto regulamentar, **verbis**:

“14. Tratando dos princípios gerais do processo legislativo, o art. 412 do Regimento do Senado Federal é merecedor de aplausos. Ele procura consolidar, normatizando-os, importantes postulados que visam a emprestar **maior legitimidade à elaboração das leis**, dentre os quais se destacam: a participação plena e igualitária dos senadores em todas as atividades legislativas; modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais; impossibilidade de prevalência sobre uma norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, ainda que unânime, tomados ou não mediante voto: **nullidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental; preservação dos direitos das minorias**; decisão colegiada; impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do *quorum* regimental estabelecido; pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os senadores seu devido conhecimento; publicidade das decisões tomadas.”

(obra citada – nota de rodapé na página 70, grifos nossos)

17. E mesmo os textos regimentais **de auto-regramento substantivo não escapam ao controle judicial**. Bem leciona, a propósito, o doutrinador Derly Barreto e Silva Filho, **verbis**:

“8. O exercício da competência jurisdicional controladora jamais poderá manietar a liberdade decisória constitucionalmente outorgada ao Poder Legislativo. Pelo conformação orgânico-funcional dos Poderes do Estado Brasileiro, ao judiciário não foi atribuída competência governamental, de modo que se poderia sustentar a existência de uma reserva de poder político jurisdicional incontestável. **Isto, no entanto – frise-se com todas as letras -, não implica dizer que há atos insindicáveis, imunes à jurisdição**. O ser vedado aos órgãos judiciários verificar se o conteúdo da ordem-do-dia da Câmara dos Deputados atende ou não ao interesse público, por exemplo, **não significa que o ato do Presidente daquela Casa que designa ou modifica a pauta de votação ao arrepio das regras contidas no Regimento não seja suscetível de fiscalização judicial**. Da mesma forma, se uma proposição legislativa não acompanhada dos pareceres das Comissões a que foi distribuída entrar na ordem-do-dia (e isso é defeso pelo art. 86, §



3º, do RICD), é lícito provocar a intervenção do Poder Judiciário a fim de anular tal ato. Contudo, atendidas todas as formalidades regimentais se o Presidente da Câmara organiza a ordem-do-dia visando a deliberar exclusivamente sobre assunto afetos aos interesses das instituições financeiras, em detrimento de matérias ligadas a programas de assistência social, o Poder Judiciário, diante de um pleito da Oposição, não terá competência para censurar a decisão legislativa; não por ela ser *interna corporis*, mas por dizer respeito a uma competência constitucionalmente reservada com exclusividade ao Poder Legislativo. Em geral, nada o obriga a votar tal ou qual matéria em lugar de outra."

(obra citada – pg. 186, grifamos)

18. Portanto, o texto de regramento **puramente instrumental não pode obstaculizar a criação de comissão parlamentar de inquérito quando preenchidos os requisitos constitucionais à sua existência.**

19. Isso assentado, importa, agora, adentrar-se em outra controvérsia.

20. É a Mesa do Senado Federal a autoridade coatora, que impede o exercício da minoria congressional?

21. **Não! Não o é!**

22. Está no **artigo 78, do RISF, verbis:**

Artigo 78: “Os membros das comissões serão **designados** pelo Presidente, **por indicação escrita dos respectivos líderes**, assegurada...”

(grifei)

23. Ora, o Presidente do Senado procede a mera designação. **Não constitui, modifica ou extingue coisa alguma.**

24. **Os líderes partidários é que detém a atribuição constitutiva de formar comissões parlamentares de inquérito. Textual o artigo 66 do RISF, verbis:**

"Artigo 66. É da **competência dos líderes** das representações partidárias, além de outras atribuições regimentais, **indicar os representantes** das respectivas agremiações nas comissões.

(grifei).

25. E se **os líderes da maioria** não realizarem dita atribuição constitutiva, tal sucede no caso, qual a solução a fixar-se?

26. **Incabível** a integração analógica, **data venia**, como sugerido no presente pleito com a invocação do **inciso XXI, do artigo 78 – RISF -**, que preceitua, **verbis:**

XXI – designar substitutos de membros das comissões e **nomear relator em plenário.**



(grifei)

27.O Presidente, portanto, **continua jungido à designação**, dos substitutos de membros das comissões, à indicação partidária, e a hipótese de "nomear relator em plenário" fica compreendida pela necessidade de não acontecer solução de continuidade **no desenvolvimento dos trabalhos, que está a presidir, o que, em nada, assemelha-se com o suprir a omissão dos líderes da maioria**, impedindo a formação de comissão parlamentar de inquérito.

28.Há, nesta linha de debate, ponto outro que, se não trazido por esta impetração, advém daqueloutra, ajuizada pelos também Senadores da República Pedro Jorge Simon e Jefferson Carpinteiro Peres, que propiciou parecer do advogado Saulo Ramos, anexado neste autos a fls. 90/108, ponto este a dizer da integração analógica dos **artigos 9º, § 1º e 28, § 1º**, respectivamente, do Regimento Comum do Congresso Nacional e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em ambos presente a transferência da atribuição da formação das comissões parlamentares ao Presidente caso não aconteça o exercício dessas atribuições pelas lideranças.

29.Também aqui não há espaço para ação integrativa.

30.O mesmo Darley Barreto e Silva Filho, valendo-se dos ensinamentos de Ruy Barbosa, certo a marcar a inexistência de "qualquer diferença essencial entre regimento e lei", todavia exalta o texto regimental como a elaboração **própria e pertinente a cada Casa Legislativa, como expressão de sua independência verbis**:

“Nesta quadra final impõe-se perscrutar o valor dos regimentos, com o fito de demonstrar sua juridicidade e sua importância no estado Democrático de Direito Brasileiro.

Na opinião de Ruy Barbosa não há qualquer diferença essencial entre regimento e lei. Os dois têm em comum “o caráter de império e inviolabilidade a respeito dos entes, individuais ou coletivos, a cujos atos e relações têm por objeto de norma”. Somente se distinguem na origem de onde provêm, na forma como se elaboram e na área em que imperam. Há homogeneidade na substância, que toca às duas espécies, do laço obrigatório, instituído para aqueles sobre quem se destina a incidir cada uma dessas “enunciações da legalidade”. São suas palavras: “Pouco importa que, no caso dos regimentos parlamentares, ela resulte, **para cada uma das Câmaras, da sua própria autoridade. Quando mesmo se tratasse então de um fato meramente voluntário, não seria menos rigorosa a inquebrantabilidade a respeito do vínculo, a que se submete cada uma das Câmaras pela adoção do seu regimento**; porque, nos atos jurídicos, a obrigação voluntariamente assumida se transforma em lei intransgressível, para os que livremente se lhe sujeitaram. Mas, **ao organizarem os seus regimentos**, as Assembléias Legislativas obedecem a um dever constitucional, inerente à natureza desses corpos deliberantes, em cujo seio releva necessariamente assegurar nos debates e no voto a ordem e a liberdade. Não seria concebível que residindo nessas entidades coletivas o laboratório das leis nacionais, as deixasse a gestação destas à incoseqüência, ao tumulto e à surpresa das correntes arbitrárias da paixão e do interesse, esperando que dessa desordem na origem da legalidade pudesse vir a nascer a harmonia, a



sua duração e o seu acerto.”

(obra citada – pg. 76/7, grifamos)

31. Não cabe, assim, integrar-se a vontade de um corpo legislativo em outro, que são autônomos, na elaboração e expressão dos respectivos regimentos, que, por tal plena autonomia, livremente produzem, regram e não se comunicam.

32. Ainda mais uma vez o doutrinador Derly Barreto e Silva Filho, **verbis**:

“Os regimentos são **a mais clara expressão da autonomia e independência institucional do órgão legislativo**. Por isso, são de elaboração e revisão da própria Casa a que se referem, constituindo-se, assim, nesta acepção, **em atos internos e exclusivos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.**” (obra citada – pg 63 – grifamos)

33. Não há, pois, espaço a que se socorra da integração analógica entre textos normativos que são expressão “da **autonomia e independência** funcional do órgão legislativo” pois, em tal quadro, a integração analógica não deixa de inovar, dispondo sobre o que não se dispôs.

34. O direito trazido pelo impetrante, tenho-o por líquido e certo, **todavia não é a Mesa do Senado quem deve figurar no pólo passivo desta relação processual, mas os líderes da maioria.**

35. Pelo não conhecimento do pleito, reconhecendo-se a **ilegitimatio passiva ad causam** da Mesa do Senado Federal.

Brasília, 04 de maio de 2004.

CLAUDIO FONTELES

PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Date Created

05/05/2004