



COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL E MINORIA PARLAMENTAR: ESTUDO DE CASO

Vilma Pereira*

Resumo: O objetivo deste artigo é verificar se o direito da Minoria de propor a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito — CPIs — é usurpado pela composição das Comissões pelo sistema de representação proporcional, que dá à Maioria superioridade de votos nas decisões das CPIs. Trata-se de pesquisa descritiva, que teve como estratégia de pesquisa um estudo de caso. Para tanto, analisa dados numéricos e de conteúdo das notas taquigráficas da chamada CPI da Crise do Tráfego Aéreo, para verificar o uso da palavra pelos membros de cada partido representado na Comissão, a votação das propostas oferecidas à CPI e o relatório final. Nos resultados apurados verifica-se que, apesar do contundente uso da palavra pela Minoria e dos requerimentos apresentados, visando responsabilizar órgãos do Governo Federal pela insuficiência na formação dos controladores de voo e de equipamentos de controle, de irregularidades nos processos licitatórios para construção e manutenção de aeroportos, o resultado da votação é favorável ao Governo Federal pelo voto da Maioria governista.

Palavras-Chaves: Ciência Política; Congresso Nacional; Comissão Parlamentar de Inquérito; representação proporcional; direito da Minoria.

Abstract: The paper aims to verify rights of minority to propose the creation of parliamentary committees of inquiry - CPIs, that is usurped by the composition of committees by the system of proportional representation, which gives the majority of votes in the decisions superiority of CPIs. This is a descriptive research and it is focused in a case study. It analyzes numerical data and content of the shorthand notes of the call CPI Crisis air traffic, in order to check the floor by members of each party represented on the committee, the vote on the proposals offered to the CPI and the final report. The results reported it is apparent that, despite the forceful use of the word by the Minority and lodged, seeking to blame federal government agencies by insufficient training of flight controllers and control equipment, irregularities in the bidding process for

* Analista Legislativo, Especialista em Processo Legislativo, lotada no Departamento de Taquigrafia. (vilma.pereira@camara.gov.br)

construction and maintenance airports, the vote is favorable to the Federal Government by majority vote of the governing.

Key-Words: Political Science; Brazil Congress; parliamentary committee; proportional representation; parliamentary minority right.

1 Introdução

Este estudo analisa o efeito, nos resultados e objetivos esperados pela Minoria parlamentar ao requerer a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito — CPIs —, da composição dos membros das CPIs pelo critério da representação proporcional, que dá superioridade numérica de votos à bancada governista.

Para contextualização da pesquisa em curso, foram utilizados conceitos de representação política, sistemas eleitorais, representação proporcional, presidencialismo de coalizão. No caso da representação política, recomenda-se a leitura de Lemos (2005) e Bobbio (1986, p. 18-20); com relação à representação proporcional, recomenda-se Nicolau (1999, 2004, p. 10,37,38, 42-44, 2007); para uma boa abordagem da questão da proporcionalidade partidária, Soares & Lourenço (2004, p. 3) e para presidencialismo de coalizão, Abranches (1998, p. 5-53).

A análise dos dispositivos das Constituições Federais de 1934 a 1988, referentes à criação de Comissões Parlamentares de inquérito — CPIs —, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, revela que o ponto comum a todas elas, à exceção da Constituição de 1937, é o direito de parlamentares de cada Casa, apoiados por 1/3 do colegiado, requererem a criação de CPIs, consagrado como direito da Minoria (Alves 2004, p. 319).

Na Constituição de 1934, as Comissões Parlamentares de Inquérito são criadas apenas pela Câmara dos Deputados, sendo prevista, já então, a necessidade do requerimento subscrito por um terço dos membros da Câmara e a existência de **fatos determinados** (no plural) para investigação.

Na Constituição de 1937, sob a égide de regime ditatorial e a consequente hipertrofia do Executivo, não há previsão de investigação parlamentar.

Na Constituição de 1946, texto liberal ensejado pelo retorno ao Estado de Direito, é prevista a Comissão Parlamentar de Inquérito com o objetivo de investigar **fato determinado** (no singular) e introduz-se a proporcionalidade partidária na composição da CPI. Na vigência da CF 1946 é também instituída a investigação parlamentar no Senado Federal e aprova-se a Lei nº 1.579, de 1952, que disciplina as Comissões Parlamentares de Inquérito.

Na Constituição de 1967, apesar de ter sido outorgada em período autoritário, o texto não só mantém as prerrogativas estatuídas na Constituição de 1946, como também introduz a

criação de Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito — CPMIs — e o prazo determinado de funcionamento da CPI.

Na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, repete-se o disposto na Constituição de 1967, inova-se na dificuldade de convocação de Ministros de Estado e limita-se a cinco o número de Comissões simultâneas em funcionamento.

A Constituição de 1988, por sua vez, inova com a atribuição de poderes de investigação, próprios das autoridades judiciais, às Comissões Parlamentares de Inquérito e, conforme o caso, com o envio do resultado das investigações ao Ministério Público; enquanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado após a promulgação da Constituição, possibilita a criação de CPIs além do teto de cinco em funcionamento simultâneo, mediante projeto de resolução aprovado em Plenário.

O § 3º do art. 58 da Constituição Federal de 1988 dispõe que as Comissões Parlamentares de Inquérito terão “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, (...) serão criadas pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros*”, sendo portanto direito da Minoria, consagrado por decisões do Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2006). No entanto, o § 1º do art. 58 da Constituição Federal determina que a composição partidária da CPI seja proporcional à representação dos partidos ou dos blocos partidários que participam da respectiva Casa.

Este estudo parte da suposição de que o direito da Minoria de requerer a criação de CPIs é frustrado pela superioridade numérica dos votos da base governista, que barra as iniciativas da Minoria para averiguar as irregularidades praticadas por órgãos ou autoridades governamentais no fato que se investiga (Santi 2007, p. 93). Nesta situação, ainda há que se considerar que o sistema presidencialista brasileiro, batizado por Sérgio Abranches de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988), leva o Governo Federal a negociar com os líderes dos partidos políticos que compõem sua base de apoio (Santos, 2007) a indicação e/ou substituição de membros de Comissões Parlamentares, a qualquer tempo (Nicolau, 1996, 1999, 2004).

Para verificar esta hipótese, estudaram-se todas as reuniões da *Comissão Parlamentar de Inquérito instalada para investigar as causas, consequências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol (voo 1907), e um jato Legacy, da América ExcelAire, com mais de uma centena de vítimas*, mais conhecida como CPI da Crise do Sistema de Tráfego Aéreo, ou CPI do Apagão Aéreo. As notas taquigráficas das reuniões da CPI foram analisadas para verificar os conteúdos dos requerimentos apresentados, assim como

dos discursos pronunciados¹ tanto no plenário das reuniões da CPI quanto no plenário principal da Câmara dos Deputados.

2 Criação de CPIs de 1934 a 2001 e aplicação do princípio da proporcionalidade na criação da CPI da Crise do Tráfego Aéreo.

A instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito é prevista no art. 58, § 3º da Constituição Federal. Seu funcionamento é disciplinado nos arts. 35 ao 38, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, nos arts. 145 ao 153, do Regimento do Senado Federal, art. 21 e parágrafo único, do Regimento Comum do Congresso Nacional — no caso das Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito — e na Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. Tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal, a apresentação de requerimento de criação das referidas Comissões é facultada a qualquer parlamentar, com o apoio mínimo da assinatura de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado², com prazo certo para sua duração, a composição numérica e a fixação do limite de despesas estabelecidos no requerimento de criação³. As Comissões Parlamentares de Inquérito possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais⁴. No caso do Congresso Nacional, o apoio ao requerimento de instalação é de um terço dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o número de membros é fixado no ato da sua criação, devendo ser igual a participação de Deputados e Senadores, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária⁵.

2.1 Panorama das CPIs criadas em circunstâncias diferentes, de acordo com as restrições ou incentivos contidos nos textos constitucionais vigentes à época:

CF 1934: seis propostas de criação, duas realizadas.

CF 1946: foram criadas 253 CPIs: 241 pela Câmara dos Deputados e 13 pelo Senado Federal.

CF 1967 e Emenda Constitucional nº 1, de 1969: entre 1969 e 1973, foi criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados. Após 1974, retomou-se o ritmo normal de criação de Comissões.

CF 1988: sob a égide da Constituição de 1988, várias CPIs e CPIMs foram instaladas. Dentre elas destacaram-se: CPMI PC Farias (1992) — averiguação de denúncias de Pedro Collor de Mello — resultou no *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello; CPMI do Orçamento (1993) — desvio de verbas do Orçamento — cassação de seis Deputados e renúncia

¹ As notas taquigráficas dos discursos pronunciados no Plenário da Câmara dos Deputados e nas reuniões de Comissões foram pesquisadas nas páginas : www.camara.gov.br/comissoes/comissoes temporárias, no caso das reuniões, e www.camara.gov.br/plenario/discursos , no caso dos pronunciamentos.

² Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País. (art. 35, § 1º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

³ Obedecidos os critérios da representação proporcional (art. 23, Regimento da Câmara dos Deputados, art. 78, Regimento do Senado Federal e art. 10, do Regimento Comum do Congresso Nacional)

⁴ Art. 35, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 148, do Regimento Interno do Senado Federal.

de quatro; CPMI do Senado sobre Precatórios (1997) — Prefeitos e Governadores — dívida pública (sem punição); CPI dos Bancos (Senado Federal, 1999) — irregularidades praticadas no PROER pelo Banco Central; CPI do Narcotráfico (Câmara dos Deputados, 1999); CPMI dos Correios (2006) — Mensalão.

Quadro 1: CPIs Criadas, Não Concluídas e Não Instaladas de 1946 a 2001

| ANO | CRIADAS | NÃO CONCLUÍDAS | NÃO INSTALADAS | ANO | CRIADAS | NÃO CONCLUÍDAS | NÃO INSTALADAS | ANO | CRIADAS | NÃO CONCLUÍDAS | NÃO INSTALADAS | ANO | CRIADAS | NÃO CONCLUÍDAS | NÃO INSTALADAS |
|--------------|------------|----------------|----------------|------|------------|----------------|----------------|------|-----------|----------------|----------------|------|-----------|----------------|----------------|
| 1946 | 2 | 1 | 0 | 1960 | 9 | 3 | 0 | 1974 | 0 | 0 | 0 | 1988 | 0 | 0 | 0 |
| 1947 | 2 | 0 | 0 | 1961 | 14 | 2 | 2 | 1975 | 7 | 0 | 0 | 1989 | 0 | 0 | 0 |
| 1948 | 5 | 0 | 1 | 1962 | 6 | 1 | 1 | 1976 | 5 | 0 | 0 | 1990 | 0 | 0 | 0 |
| 1949 | 3 | 0 | 1 | 1963 | 30 | 9 | 0 | 1977 | 5 | 0 | 0 | 1991 | 12 | 1 | 0 |
| 1950 | 4 | 3 | 1 | 1964 | 1 | 0 | 0 | 1978 | 2 | 1 | 0 | 1992 | 1 | 0 | 0 |
| 1951 | 1 | 1 | 0 | 1965 | 24 | 3 | 1 | 1979 | 6 | 1 | 0 | 1993 | 5 | 0 | 0 |
| 1952 | 15 | 7 | 0 | 1966 | 16 | 8 | 2 | 1980 | 8 | 1 | 0 | 1994 | 1 | 1 | 0 |
| 1953 | 8 | 4 | 0 | 1967 | 16 | 3 | 0 | 1981 | 4 | 3 | 0 | 1995 | 8 | 1 | 0 |
| 1954 | 6 | 2 | 0 | 1968 | 15 | 7 | 2 | 1982 | 0 | 0 | 0 | 1996 | 3 | 0 | 0 |
| 1955 | 19 | 9 | 0 | 1969 | 0 | 0 | 0 | 1983 | 4 | 0 | 0 | 1997 | 0 | 0 | 0 |
| 1956 | 15 | 7 | 0 | 1970 | 0 | 0 | 0 | 1984 | 1 | 0 | 0 | 1998 | 0 | 0 | 0 |
| 1957 | 13 | 8 | 0 | 1971 | 0 | 0 | 0 | 1985 | 4 | 1 | 0 | 1999 | 6 | 1 | 0 |
| 1958 | 6 | 2 | 0 | 1972 | 0 | 0 | 0 | 1986 | 0 | 0 | 0 | 2000 | 5 | 0 | 0 |
| 1959 | 11 | 4 | 0 | 1973 | 1 | 0 | 0 | 1987 | 2 | 1 | 0 | 2001 | 8 | 7 | 0 |
| TOTAL | 110 | 48 | 3 | | 132 | 36 | 8 | | 48 | 8 | 0 | | 49 | 11 | 0 |

¹ Fonte: Adaptado de Coutinho & Lins (2006)

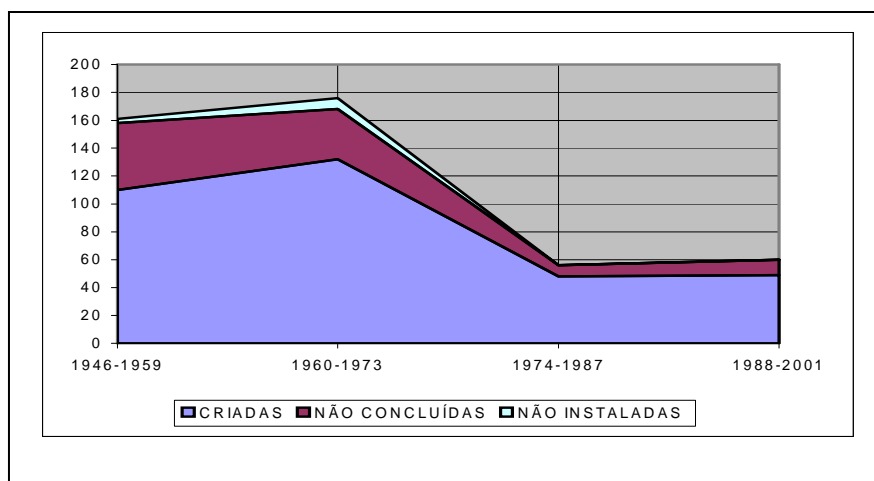


Figura 1: Representação gráfica CPIs 1946-2001

⁵ Art. 10, do Regimento Comum do Congresso Nacional.

2.2 Aplicação do Princípio da Proporcionalidade na composição da CPI

No resultado das últimas eleições, conforme divulgado no *site* do TSE, dos 29 partidos políticos que disputaram representação na Câmara dos Deputados, vinte e um lograram se fazer representar, enquanto oito partidos não o conseguiram. Apresenta-se abaixo a proporcionalidade partidária constante do resultado das eleições de 2006 para a Câmara dos Deputados, nas bancadas partidárias na posse, em 2007 e na composição da CPI da Crise do Tráfego Aéreo.

Quadro 2: Proporcionalidade partidária nas eleições de 2006, na posse, em 2007, e na formação da CPI Aéreo, na Câmara dos Deputados.⁶

| RESULTADOS DAS ELEIÇÕES PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS 2006 | | | BANCADAS NA POSSE NA CÂMARA DOS DEPUTADOS 2007 | | | COMPOSIÇÃO DA CPI AÉREO da CÂMARA DOS DEPUTADOS 2007 | | |
|--|---------|--------|--|-------|--------|--|---------|------|
| TOTAL: 513 DEPUTADOS | | | TOTAL: 513 DEPUTADOS | | | TOTAL: 48 DEPUTADOS | | |
| PARTIDO | ELEITOS | % | PARTIDO | POSSE | % | PARTIDO | MEMBROS | % |
| PT | 83 | 16.179 | PT | 83 | 16.179 | PT | 8 | 16.6 |
| PMDB | 89 | 17.348 | PMDB | 90 | 17.543 | PMDB | 6 | 12.5 |
| PSDB | 66 | 12.865 | PSDB | 64 | 12.475 | PSDB | 6 | 12.5 |
| PFL/DEM | 65 | 12.670 | PFL/DEM | 62 | 12.085 | PFL/DEM | 6 | 12.5 |
| PP | 41 | 7.992 | PP | 41 | 7.992 | PP | 4 | 8.3 |
| | | | PR* | 34 | 6.627 | PR | 2 | 4.16 |
| PSB | 27 | 5.263 | PSB | 28 | 5.458 | PSB | 2 | 4.16 |
| PDT | 24 | 4.678 | PDT | 23 | 4.483 | PDT | 2 | 4.16 |
| PL* | 23 | 4.483 | PL* | 23 | 4.483 | | | |
| PPS | 22 | 4.288 | PPS | 17 | 3.313 | PPS | 2 | 4.16 |
| PTB | 22 | 4.288 | PTB | 21 | 4.093 | PTB | 2 | 4.16 |
| PCdoB | 13 | 2.534 | PCdoB | 13 | 2.534 | PCdoB | 2 | 4.16 |
| PV | 13 | 2.534 | PV | 13 | 2.534 | PV | 2 | 4.16 |
| PSC | 9 | 1.754 | PSC | 7 | 1.364 | PSC | 1 | 2.08 |
| PMN | 3 | 0.584 | PMN | 3 | 0.584 | PMN | 1 | 2.08 |
| PSOL | 3 | 0.584 | PSOL | 3 | 0.584 | PSOL | 2 | 4.16 |
| PTC | 3 | 0.584 | PTC | 3 | 0.584 | PTC | 1 | 2.08 |
| PHS | 2 | 0.389 | PHS | 2 | 0.389 | PHS | 1 | 2.08 |
| PRONA* | 2 | 0.389 | PRONA* | 2 | 0.389 | | | |
| PAN | 1 | 0.194 | PAN | 4 | 0.779 | | | |
| PRB | 1 | 0.194 | PRB | 1 | 0.194 | | | |
| PtdoB | 1 | 0.194 | PtdoB | 1 | 0.194 | | | |

Fonte: TSE e Câmara dos Deputados (Quadro nosso)

2.3 Atuação da Minoria para a criação da CPI da Crise do Tráfego Aéreo

Os Deputados Vanderlei Macris (PSDB-SP) e Otávio Leite (PSDB-RJ) e outros apresentaram, em 27 de fevereiro de 2007, o requerimento de criação da CPI. O Deputado Arlindo Chinaglia, então Presidente da Câmara dos Deputados, em 07 de março de 2007, procedeu à leitura do ato de criação da CPI. Observe-se que esta decisão ocorreu após 18 intervenções dos Deputados da Minoria, em sessões da Câmara dos Deputados, reivindicando

⁶ *Fusão do PL e do PRONA — resultou no PR.

do Presidente a criação da CPI. Inusitadamente, o Deputado Luiz Sérgio, então Líder do Partido dos Trabalhadores, apresentou questão de ordem, contra a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados de criação da CPI, alegando falhas na determinação do fato a ser apurado e na fixação do prazo para sua duração. O Presidente Arlindo Chinaglia indeferiu a questão de ordem, tendo o Deputado Luiz Sérgio recorrido da decisão, com efeito suspensivo, sendo que o recurso foi votado pelo Plenário da Casa e aprovado.

Alguns Deputados da Oposição protocolaram, no dia 12 de março de 2007, no Supremo Tribunal Federal, mandado de segurança em favor da instalação da CPI, o MS 26.441-1. O Ministro-Relator, Celso Mello, solicitou ao Presidente da Câmara dos Deputados informações complementares, com prazo até 29 de março de 2007. No dia 14 de março de 2007, na Câmara dos Deputados, começaram os debates na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania sobre o Recurso do Deputado Luiz Sérgio; o Relator nomeado foi o Deputado Colbert Martins, que concluiu pela irregularidade do requerimento de instalação da CPI. O Parecer referido foi aprovado no dia 20 de março. No dia seguinte à aprovação do Parecer, a decisão foi ratificada pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Os Deputados de oposição iniciaram coleta de assinaturas nos principais aeroportos do País, para a instalação da CPI. Ao mesmo tempo, procedeu-se à obstrução aos trabalhos do Plenário da Câmara dos Deputados.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no dia 25 de abril de 2007, julgou o mandado de Segurança (MS- 26441), determinando a restauração do ato de criação da Comissão Parlamentar de Inquérito da Crise do Sistema Aéreo. O Deputado Arlindo Chinaglia, Presidente da Câmara dos Deputados, determinou sua instalação no prazo regimental de quarenta e oito horas, com designação de seus membros.

2.3.1 Atuação partidária no Plenário da Câmara dos Deputados para criação da CPI e durante seus trabalhos.

Entre os meses de fevereiro e outubro de 2007 houve diversas manifestações de Deputados no Plenário da Câmara, defendendo ou contestando a validade da criação da CPI da Crise do Tráfego Aéreo, conforme apresentado no quadro abaixo, agrupados por partidos políticos:

Quadro 3: número de pronunciamentos, por partidos, sobre a CPI da Crise do Tráfego Aéreo.

| PARTIDO | DISCURSOS | PERÍODO (2007) |
|-------------------------|------------------|-----------------------|
| DEM | 8 | 25/4 A 29/8 |
| PCdoB | 5 | 16/3 A 28/9 |
| PDT⁷ | 13 | 7/3 A 3/5 |
| PMBD⁸ | 15 | 8/3 A 3/8 |

⁷ Dez intervenções foram feitas pelo Deputado Miro Teixeira.

⁸ Todas as intervenções contundentemente contrárias à CPI.

| PARTIDO | DISCURSOS | PERÍODO (2007) |
|--------------------------|------------------|-----------------------|
| PHS | 1 | 1/2 |
| PMN | 3 | 7/3 A 20/3 |
| PP | 11 | 7/3 O 4/5 |
| PPS⁹ | 38 | 7/3 A 26/9 |
| PR | 13 | 8/3 A 16/5 |
| PSB | 8 | 8/3 A 21/6 |
| PSDB¹⁰ | 129 | 7/3 a 26/9 |
| PSOL¹¹ | 25 | 7/3 a 20/9 |
| PT¹² | 92 | 6/3 A 2/8 |
| PTB¹³ | 17 | 7/3 A 19/6 |
| PTC | 3 | 8 A 22/3 |
| PV¹⁴ | 6 | 8 a 22/3 |

Fonte: Banco de discursos: www.camara.gov.br/plenario/discursos. Acesso em novembro de 2007.

2.4 Requerimentos aprovados, rejeitados e prejudicados, apresentados pela Maioria e pela Minoria na CPI

O Relator da Comissão impôs o ritmo da Maioria aos trabalhos da CPI ao decidir pelo agrupamento dos requerimentos por temas, desrespeitando a ordem de apresentação. Além disso, o Relator e o Presidente da Comissão atuaram para minimizar a importância dos requerimentos apresentados pela Minoria. Por exemplo, requerimento da Deputada Luciana Genro solicitando escalas de serviços dos Cindactas I, II, III e IV foi duramente criticado e classificado como de conteúdo “sindicalista”, quando a intenção da autora era a de fundamentar argumentos de falta de pessoal.¹⁵ Requerimento do Deputado Gustavo Fruet, que solicitava cópias de todas as auditorias do TCU relativas a aeroportos e tráfego aéreo, foi retirado de pauta pelo Presidente da Comissão, Marcelo Castro, sob a alegação de que o seu conteúdo era muito genérico.

O requerimento dos Deputados Vic Pires Franco e Gustavo Fruet, de solicitação de assessoria do TCU aos trabalhos da CPI, também foi rejeitado, sob a alegação de que essa função era privativa do Presidente. O Deputado Gustavo Fruet protestou contra a retirada de pauta de requerimento de convocação do Secretário do Tesouro Nacional, Tarcísio Godoy, para prestação de contas sobre a execução orçamentária do espaço aéreo e da infraestrutura portuária nos últimos dez anos.

2.4.1 Resultado das votações dos requerimentos

Os requerimentos apresentados pela Maioria tiveram uma aprovação de 91%, enquanto os da Minoria tiveram uma aprovação de 85%, conforme dados da tabela abaixo:

⁹ Intensa atuação do Líder Fernando Coruja.

¹⁰ As maiores intervenções foram dos Deputados: Otávio Leite, Júlio Redecker, Antonio Carlos Pannunzio e Vanderlei Macris.

¹¹ Dezesete intervenções do Deputado Chico Alencar, três do Deputado Ivan Valente e cinco da Deputada Luciana Genro.

¹² Em sua maioria, foram intervenções do Deputado Arlindo Chinaglia, na qualidade de Presidente da Câmara dos Deputados.

¹³ Oito intervenções do Deputado Arnaldo Faria de Sá e cinco do Deputado José Múcio Monteiro

¹⁴ Foram quatro intervenções do Deputado Fernando Gabeira e duas do Deputado Marcelo Ortiz. As intervenções do Deputado Fernando Gabeira são contra o Governo, apesar de o PV estar alinhado à base governista.

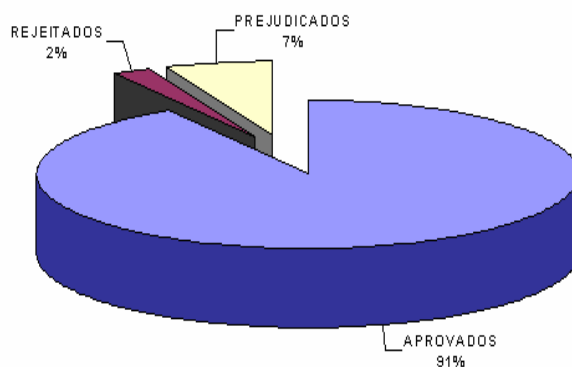
¹⁵ Deputado Eduardo Valverde.

Quadro 4 : Requerimentos aprovados, rejeitados e prejudicados

| | APROVADOS | REJEITADOS | PREJUDICADOS | TOTAL |
|----------|-----------|------------|--------------|-------|
| GOVERNO | 211 | 4 | 15 | 230 |
| OPOSIÇÃO | 179 | 32 | 28 | 239 |

Fonte: www.camara.gov.br/comissões/comissões - Acesso em novembro de 2007.

RESULTADO DOS REQUERIMENTOS – GOVERNO



RESULTADO DOS REQUERIMENTOS – OPOSIÇÃO

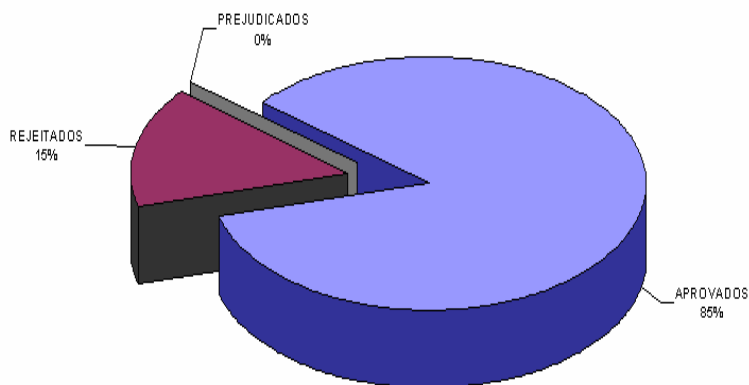


Figura 2: Resultado da votação dos requerimentos pautados.

Embora os dados pareçam demonstrar equilíbrio no resultado das votações, cumpre assinalar que os requerimentos aprovados tanto da Oposição quanto do Governo foram aqueles que convocavam autoridades que obviamente deveriam depor. A decisão de agrupar os requerimentos por temas propiciou aos membros da Maioria apresentar requerimentos de conteúdo idêntico — neste caso, o uso da palavra é concedido aos autores e não somente ao que

apresentou o requerimento em primeiro lugar. Entre os requerimentos rejeitados da Oposição estavam os que requisitavam documentos de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos de licitação da INFRAERO para construção de aeroportos.

Segundo relatado no voto em separado da bancada do PSDB,¹⁶ os requerimentos referentes a procedimentos administrativos, auditoria ou quebra de sigilo foram ou rejeitados, ou prejudicados ou nem foram pautados, como os requerimentos que solicitavam a quebra de sigilo de Milton Zuanazzi e de Denise Abreu, respectivamente, então Presidente e Diretora da Agência Nacional de Aviação Civil — ANAC.

3 Conclusão

O direito da Minoria de requerer a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito é constitucional, regimental e consagrado por decisões do Supremo Tribunal Federal. No entanto, a composição proporcional das vagas nas Comissões impõe uma maioria governista que decide sobre os requerimentos aprovados, sobre as autoridades convocadas e sobre o relatório final encaminhado ao Judiciário. Dessa maneira, para responder à indagação proposta, da supremacia da Maioria parlamentar sobre a Minoria nas investigações e no resultado das CPIs, foi apresentado um estudo de caso, A CPI da Crise do Tráfego Aéreo, em que esta hipótese foi confirmada com os resultados das votações dos requerimentos apresentados, do uso da palavra e com o relatório final aprovado pelo voto da Maioria. Apesar da atuação da Minoria, na apresentação do requerimento para a sua criação, no uso insistente da palavra em defesa de sua instalação, no recurso ao Supremo Tribunal Federal para a garantia desta instalação; e, durante os trabalhos da Comissão, novamente a apresentação de requerimentos de solicitação e dados e convocação de autoridades e o uso da palavra para críticas à atuação do Governo Federal e dos membros da Maioria na CPI, o relatório final¹⁷ aprovado apenas sugere mudanças na estrutura de órgãos governamentais, sem responsabilizá-los.

No desenvolvimento dos trabalhos da CPI, a Maioria impôs o seu ritmo, iniciando com a decisão do Relator pelo agrupamento dos requerimentos por tema e não pela ordem de apresentação, como usualmente se procede. Os Deputados da Maioria apresentavam requerimentos de convocação de autoridades idênticos aos apresentados pela Minoria, visando ao uso conjunto da palavra; os requerimentos que tratavam de convocação de autoridades governamentais ou dados que a Maioria queria resguardar não foram aprovados, e assim o relatório final frustrou os propósitos da Minoria ao propor a criação da CPI.

Os resultados demonstram que o voto da Maioria determina o resultado da investigação parlamentar, frustrando as pretensões da Minoria ao requerer a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito.

¹⁶ O voto em separado do PSDB transcrito na reunião 1.697 da CPI da Crise do Tráfego Aéreo, realizada em 03/10/1997. Endereço: www.camara.gov.br/comissoes/comissoes. Acesso em novembro de 2007.

¹⁷ Idem para a publicação do Relatório final da CPI da Crise do Tráfego Aéreo.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, 1988, vol. 31, p. 5-33.

ALVES, José Wanderley Bezerra. *Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes e limites de atuação*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Facris Editor, 2004, p. 319.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *O Supremo Tribunal Federal e as Comissões Parlamentares de Inquérito*. Brasília: Supremo Tribunal Federal/Secretaria de Documentação, 2006, 55 p.

COUTINHO, Maria Laura & LINS, Maria Inês. *Comissões parlamentares de inquérito 1946 a 2002*. Revisto e ampliado por Dilsson Emilio Brusco. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações, 2006. 580p.

LEMONS, Leany B. *Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. Brasília: Universidade de Brasília; Instituto de Ciências Sociais – Centro de Estudos e Pós-Graduação sobre as Américas, 2005. 244 p. (tese de doutorado)

NICOLAU, Jairo. *Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999, mimeo.

_____. A representação proporcional. In: *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004, p. 37-61.

_____. Multipartidismo, Maiorias Parlamentares e Democracia: notas sobre o caso brasileiro, In: E. Diniz (org.). *O Desafio da Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996.

NINA, Carlos Homero Vieira. A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições Brasileiras. Brasília. *Revista de Informação Legislativa*. 2005, v. 46, n° 166, abr./jun., p. 367-374.

SALGADO, Plínio. *Comissões Parlamentares de Inquérito CPI: doutrina, jurisprudência, legislação*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 44-45; 50-51; 51-52.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. *Criação de Comissões Parlamentares de Inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, 160 p.

SANTOS, Fabiano. As estratégias dos partidos para a nomeação de membros para as comissões. In: Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Dados*. Rio de Janeiro, 2002, v. 44, n° 2, p. 1-17. Acesso em 12 julho 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_52582002000200003&ing=pt&nrm=isso.

SOARES, Márcia Miranda & LOURENCO, Luiz Cláudio. A representação política dos estados na federação brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 19, n° 56, 2004, p. 3-19. Acesso em: 2 out. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092004000300008&lng=pt&nrm=iso.

Artigo recebido em: 30/06/2010

Artigo aceito para publicação em: 15/07/2010