

Composição Partidária Proporcional nas Comissões Parlamentares (CF, Artigo 58, § 1º) e o Pensamento do Possível: o Direito da Minoria à Efetivação da CPI

Eduardo Fortunato Bim

Advogado.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A CPI como instrumento potestativo das minorias; 1.1 A fiscalização como função imanente ao Poder Legislativo e às comissões parlamentares de inquérito; 1.2 As comissões parlamentares de inquérito como instrumentos potestativos das minorias; 2 A constituição (automática) da CPI com o requerimento de um terço dos parlamentares para investigar fato determinado por prazo certo; 3 O direito subjetivo público do parlamentar que assinou o requerimento à efetivação da CPI; 4 A proporcionalidade na composição das comissões parlamentares e a exegese da cláusula "tanto quanto possível" do § 1º do artigo 58 da Constituição; 4.1 O direito público subjetivo de os partidos indicarem membros proporcionalmente nas comissões parlamentares; 4.2 O problema da renúncia tácita ao direito previsto no § 1º do artigo 58 da Constituição; 5 O pensamento do possível em sede constitucional; 6 A cláusula "tanto quanto possível" como concretização do pensamento do possível; 7 O preenchimento de cargos nas comissões parlamentares: a máxima efetividade do § 1º do artigo 58 da Constituição; Conclusão; Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O princípio constitucional da representação partidária proporcional (§ 1º do art. 58) apresenta múltiplas aplicações, sendo, não raro, maltratado pela práxis parlamentar ou pela jurisprudência. Sua má compreensão atinge diversos problemas relacionados às comissões parlamentares, inclusive as de inquérito, objeto deste estudo.

Às vezes, o direito das minorias à instalação de uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) é obstruído por uma incorreta compreensão do

alcance desse princípio. Alguns partidos podem recusar-se a indicar os membros a que têm direito para completarem a composição proporcional de que fala o § 1º do art. 58 da Magna Carta e, concomitantemente, o órgão responsável por sua efetivação pode alegar que, sem a composição proporcional, não há como se instalar qualquer comissão parlamentar, incluindo a CPI.

Quid juris? A CPI não poderia ser instalada pela ausência da representação proporcional? O presidente do órgão legislativo competente poderia indicar parlamentares contra a vontade do partido, substituindo-se na função dos partidos que tinham esse direito? A nomeação de membros para manter a composição proporcional seria um direito ou um dever do partido político? Como suprir essa recusa ou omissão partidária?

Responder a tais questões é o objetivo nuclear do presente texto, o que não excluirá a análise de outros problemas conexos à exegese do § 1º do art. 58 da Lei Maior.

1 A CPI COMO INSTRUMENTO POTESTATIVO DAS MINORIAS

1.1 A fiscalização como função imanente ao Poder Legislativo e às comissões parlamentares de inquérito

No sistema político dos países ocidentais, o Legislativo ganhou imenso prestígio, não se resumindo apenas à função legislativa. O Parlamento também controla (ou fiscaliza) o governo e representa o povo. Daí por que se diz que tem, desde suas origens e em substância, tríplice função: *legislar, representar e fiscalizar*.¹

Quanto a esta última função, afirma HELY LOPES MEIRELLES: “o entendimento já pacífico de que as atribuições do Poder Legislativo não são só de fazer leis, mas também de inspecionar os administradores, fiscalizar os serviços públicos, observar o modo como as leis são executadas e mais: investigar, no sentido mais amplo, a ocorrência de fato determinado, de interesse público”.²

Depois da Segunda Guerra Mundial, a função fiscalizatória desenvolveu-se assustadoramente como forma de compensação da *administrativização do direito*.³ Assim, para equilibrar tal perda de poder, a atividade

1 BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. *RF* 350/87.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. Comissão parlamentar de inquérito. *Estudos e Pareceres de Direito Público*, São Paulo: RT, v. 11, 1991, p. 367. Continua o publicista (op. cit., p. 368): “Justificam-se essas investigações para transparecer uma das atribuições precípua do Poder Legislativo: fiscalizar as atividades dos administradores ou de tantos quantos gravitem em torno do interesse público”.

3 Fenômeno pelo qual o Executivo usurpa uma das funções do Legislativo, a de legislar, o que acontece no Brasil por meio das medidas provisórias.

investigativa – meio para fiscalização imanente e conatural ao Parlamento nos sistemas constitucionais ocidentais⁴ – fortaleceu-se.⁵

A função controladora do Parlamento sobre o Executivo está expressamente prevista em nossa Constituição (art. 49, X), podendo ser exercida de diversas maneiras, sendo uma delas por meio da CPI.⁶ Nos dizeres do Ministro CELSO DE MELLO:

“Os meios de que se vale o Poder Legislativo, para exercer as atribuições de fiscalização que lhe são inerentes, correspondem, basicamente, a três instrumentos de extração constitucional: a) interpelação parlamentar, b) pedido de informações e c) *inquérito parlamentar*.”⁷

Na Alemanha, a CPI também ocupa lugar de destaque na função fiscalizatória do Parlamento, levando KONRAD HESSE a enfatizar que a sua importância maior reside no controle governamental e administrativo.⁸ O mesmo ocorre no Brasil, entendendo o Ministro CELSO DE MELLO que elas são os instrumentos mais eficazes de fiscalização parlamentar.⁹

O controle dos atos governamentais constitui missão imanente à instituição parlamentar, estando relacionado mais à democracia do que propriamente aos sistemas de governo. Segundo AGUINALDO COSTA PEREIRA, “o poder de supervisão e controle da administração é inerente às assembléias democráticas, quer no regime parlamentar, quer no presidencial”.¹⁰

- 4 Paulo Brossard já afirmava, ancorado em doutrina pátria e estrangeira: “o poder de investigar é inerente ao Poder Legislativo, ainda quando a Constituição seja omissa e omissa sejam as leis” (A obrigação de depor perante as comissões parlamentares de inquérito criadas por assembléias legislativas. RDP 66/127 – grifamos). No mesmo sentido: OLIVEIRA FILHO, João de. Comissões parlamentares de inquérito. RF 151/11; COSTA, Moacyr Lôbo da. Origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito. RDP 9/110; GUTIÉRREZ, Alfonso Arévalo. Comisiones de investigación y de encuesta. In: OCHOA, Juan Carlos da Silva (coord.). *Las comisiones parlamentarias*. Vitória-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994, p. 365.
- 5 CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Controle parlamentar da administração. RDP 96/150.
- 6 CASTRO, José Nilo de. *A CPI municipal*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 31; COMPARATO, Fábio Konder. Comissão parlamentar de inquérito. RTDP 10/61; FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: RT, 1994, p. 176-177; MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 395; SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 522; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. *Os parlamentos frente às inovações do processo legislativo*. Dissertação de mestrado apresentada na USP. São Paulo: USP, 2001, p. 176; RUSSOMANO, Rusah. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1978, p. 299; VELOSO, Zeno. Mandado de segurança contra ato da Assembléia Legislativa. RDP 69/80.
- 7 Trecho do voto na ADIn 1.635/DF (STF, Pleno, ADIn 1.635/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, J. 19.10.2000, DJU 05.03.2004, Informativo 207 do STF) – sem grifos no original. No mesmo sentido: LIMA, Lucinara Moraes. *O controle judicial dos atos praticados pelas comissões parlamentares de inquérito*. Dissertação de mestrado apresentada na USP. São Paulo: USP, 2003, p. 34. Canotilho também defende que o inquérito parlamentar é uma das espécies de controle parlamentar (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 552-553).
- 8 HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 435.
- 9 MELLO FILHO, José Celso. Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito. *Justitia* 121/155-156.
- 10 PEREIRA, Aguinaldo Costa. *Comissões parlamentares de inquérito*. Rio de Janeiro: Asa Artes Gráficas, 1948, p. 78 – redação original.

Cumprе esclarecer que, na práxis parlamentar, verificou-se uma constante, qual seja, a de que muitos parlamentares apóiam o Executivo, existindo uma minoria que não o faz. Aqueles são chamados de maioria parlamentar ou situação, estes de minoria ou oposição.

Fruto dessa constatação, as Constituições impuseram *quorum* diferenciado para que a minoria exercesse o poder fiscalizatório, não podendo ser tolhida pela maioria, uma vez que esta, em regra, não precisa ou não tem interesse em investigar os atos do governo. Ademais, as CPIs não são um tribunal, mas instrumentos de luta entre a oposição e a situação parlamentar,¹¹ quando não entre a minoria e o Executivo.

1.2 As comissões parlamentares de inquérito como instrumentos potestativos das minorias

As CPIs são, por excelência, instrumentos potestativos de investigação da minoria parlamentar, instrumento que não é conduzido por esta, que apenas a inicia, residindo na deflagração do debate público o cerne do controle.¹²

Por isso, WOLFGANG ZEH BUNDESTAG aduz: “a oposição em geral não tem a oportunidade de obter pronunciamentos majoritários do Parlamento contra o Governo, só pode forçar o Governo e a maioria parlamentar a uma discussão pública e a um debate ordinário nas comissões”.¹³

Para ANTONIO TORRES DE MORAL, as CPIs “se alinham entre as instituições de controle parlamentar do Governo, ou melhor, da oposição sobre a maioria, posto que normalmente será aquela que instará sua criação, dado que o Governo não necessita delas para investigar qualquer assunto nacional”.¹⁴ Por isso, se afirmou que o *Parlamento é um* “cego constitucional que não pode ver senão pelos órgãos do Governo”.¹⁵

No direito alemão, no qual o *quorum* para a constituição da CPI é de um quarto dos parlamentares (LFB, art. 44), na esteira da Constituição de Weimar (1919), estas também são reconhecidas como instrumentos para

11 BUNDESTAG, Wolfgang Zeh. Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el Bundestag. In: OCHOA, Juan Carlos da Silva (coord.). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994, p. 51.

12 Para uma definição do conceito de controle, cf. BIM, Eduardo Fortunato. A função constitucional das comissões parlamentares de inquérito: instrumentos da minoria parlamentar e informação da sociedade (no prelo da *Revista de Informação Legislativa*).

13 BUNDESTAG, Wolfgang Zeh. Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el Bundestag. In: OCHOA, Juan Carlos da Silva (coord.). *Las comisiones parlamentarias*, p. 28-29 – tradução nossa.

14 MORAL, A. Torres de. *Principios de derecho constitucional español*. 4. ed. Madrid: Faculdade de Derecho de la Universidad Complutense, 1998, p. 199 – tradução livre.

15 BARTHÈLÈMY, J. *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*. Paris: Delagrave, 1934, p. 240, apud RUBIO, Ricardo Medina. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Civitas, 1994, p. 28 – grifamos e traduzimos.

proporcionar às minorias um equilíbrio com a maioria.¹⁶ A Magna Carta de Portugal as prestigia ainda mais como instrumento potestativo das minorias ao prever o *quorum* de um quinto do Deputados (art. 181, 4).

A outra conclusão não se pode chegar, tendo em vista o direito positivo pátrio. A Constituição de 1988 (§ 3º do art. 58) possibilita a criação de CPI por um terço dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, evidenciando a desnecessidade da presença da maioria para deflagrar tal processo. Isso porque a finalidade da norma, como dito, é “impedir que investigações parlamentares fiquem sujeitas aos caprichos da maioria, geralmente desinteressada em apurar certos fatos que possam colocar em risco a reputação e os interesses que representa”.¹⁷

O Tribunal de Justiça de São Paulo demonstrou a vocação das comissões em estudo como instrumentos potestativos das minorias, *in verbis*:

“Há, inequivocamente, nesse dispositivo constitucional [CF, art. 58, § 3º], a preocupação de resguardar, como corolário das chamadas democracias, a atuação das minorias nas casas legislativas quase sempre esmagadas pela ‘onipotência da maioria’ (...). Esse mecanismo constitucional permite que a minoria, sem depender de outro *quorum* que não um terço dos membros da Câmara, tenha condições de investigar e colher provas de irregularidades na Administração.”¹⁸

Embora nossa Constituição, por prever o *quorum* de um terço, não seja tão favorável às minorias (fundamentais em sistemas democráticos) quanto a Lei Fundamental de Bonn (1/4 dos membros) ou a Portuguesa (1/5), não há como negar a proteção que lhes é conferida. Se não as prestigiasse, seria muito simples exigir maioria simples ou qualificada para sua criação, o que, felizmente, não ocorre, salvaguardando as comissões parlamentares de inquérito como instrumentos das minorias parlamentares, embora possam, também, ser utilizadas pela maioria.

PONTES DE MIRANDA enfatizou que a CPI é a arma possível da minoria contra a maioria,¹⁹ motivo pelo qual *não pode aquela ser obstada se houver o quorum mínimo exigido para a sua criação; a maioria deve curvar-se perante a minoria!* A CPI é instrumento *potestativo* porque é direito que impõe à maioria ou ao Parlamento uma situação de sujeição: a de efetivar a CPI.

Nesse sentido, frisou o TJSP que, mediante o requerimento de um terço dos membros da Câmara, as minorias podem “*impor* ao colegiado a constituição da comissão especial de inquérito,”²⁰ concluindo ser “esse prin-

16 RUBIO, Ricardo Medina. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*, p. 36-37.

17 BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão parlamentar de inquérito: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 216.

18 TJSP, AC 102.396-1, 4ª C.Cív., Rel. Des. Alves Braga, J. 01.12.1988, v.u., *RJTJESP* 117/61.

19 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, t. II, 1960, p. 434.

20 AC 102.396-1, *RJTJESP* 117/61 – grifamos.

cípio que informa as disposições constitucionais que permitem que um terço da Câmara possa, *sem que se oponha à maioria*, obter a constituição das comissões especiais de inquérito”.²¹

2 A CONSTITUIÇÃO (AUTOMÁTICA) DA CPI COM O REQUERIMENTO DE UM TERÇO DOS PARLAMENTARES PARA INVESTIGAR FATO DETERMINADO POR PRAZO CERTO

Mas qual o significado dessa potestade da minoria? Significa que, apresentado o requerimento assinado por um terço dos parlamentares para investigar fato determinado por prazo certo, a constituição da CPI ocorre *juris et de jure* ou, como alguns preferem, automaticamente.

JOSÉ NILO DE CASTRO frisou a automaticidade da criação da CPI, bem como a impossibilidade de a maioria extingui-la:

“Porque a Constituição assegura à minoria – e é o *único momento na vida parlamentar em que a minoria tem voto e vez* – o privilégio de requerer a criação das CPIs –, o Texto Constitucional diz ‘*serão criadas*’, e não ‘*poderão ser criadas*’ –, não seria admissível que seus trabalhos fossem suspensos e mesmo extintos pela vontade da maioria.”²²

A dicção constitucional “serão criadas” deve ser interpretada como uma expressão que, inserida no contexto da máxima efetividade das normas constitucionais, designa exclusivamente o dever do Legislativo de criar a CPI – criar no sentido de tomar as providências necessárias para efetivar sua constituição, que ocorre *ope legis* com assinatura de um terço dos membros para investigar fato determinado por prazo certo.

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO realça o *dever* de se criar uma CPI, porque esta já está constituída quando presente o requerimento assinado pelo terço parlamentar:

“O *requerimento assinado por um terço dos parlamentares tem aí o seu ‘ato de criação’*, não se trata mais de um projeto de Comissão de Inquérito. Existe um dever de criar a Comissão de Inquérito, atendidos outros pressupostos (...). ROSAH RUSSOMANO afirma que o ‘*requerimento de Comissão de Inquérito*’, formulado por um terço dos parlamentares, é *suficiente, por si só, para provocar, de modo automático, a constituição da Comissão*.”²³

ZENO VELOSO, por sua vez, é enfático ao afirmar, embora não especifique, os requisitos do prazo certo e do fato determinado:

“(…) *desde que o requerimento tenha sido assinado por pelo menos 1/3 dos membros da Casa Legislativa, a constituição de uma CPI é auto-*

21 AC 102.396-1, RJTJESP 117/62 – grifos nossos.

22 CASTRO, José Nilo de. *A CPI municipal*, p. 41 – sem grifos no original.

23 BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 148 – grifos nossos.

mática. Não depende mais de qualquer outra formalidade. Não há que se falar, na espécie, em decisão do Plenário, que seria deliberação da maioria (...). Cumprido aquele requisito (assinatura por pelo menos um terço), há o dever de criar a CPI. Se isto não se faz, é afrontado o direito formativo gerador da comissão de inquérito, direito que é líquido e certo dos subscritores do requerimento.”²⁴

CELSO DE MELLO é peremptório quanto a esse ponto, aduzindo que “o requerimento assinado por 1/3 dos parlamentares constitui *ato de criação*, e não de projeto de criação, da comissão de inquérito”.²⁵ E conclui: “Entendimento diverso (...) conduzirá à frustração de um direito assegurado às minorias, e que justifica a própria razão de ser do inquérito parlamentar”.²⁶

A constituição *juris et de jure* da CPI com requerimento assinado pelo terço parlamentar é tão pacífica que o próprio Regimento Comum da Câmara e do Senado a admite no *caput* do seu art. 21.²⁷

Entretanto, a instalação da CPI é automática no sentido jurídico do termo, razão pela qual preferimos dizer que ela ocorre *ope legis* ou *juris et de jure*. No mundo dos fatos, a sua criação, no sentido de sua existência com membros, não ocorre com a assinatura de um terço dos parlamentares, mas por ato do órgão previsto no regimento interno da Casa, geralmente a mesa. Por isso, o correto é afirmar que os partidos indicam *seus* membros e, o presidente da mesa da casa legislativa os nomeia para as comissões. É um dever, portanto, do presidente da mesa promover a nomeação dos parlamentares e dar continuidade ao que se constituiu com a assinatura de um terço dos parlamentares.

3 O DIREITO SUBJETIVO PÚBLICO DO PARLAMENTAR QUE ASSINOU O REQUERIMENTO À EFETIVAÇÃO DA CPI

Dizer que a minoria tem direito à instalação da CPI significa que isso gera um dever para o presidente do órgão responsável pela sua efetivação (“serão criadas”, na redação do § 3º do art. 58 da CF).

O ato de efetivação da CPI, que foi constituída *juris et de jure* com o requerimento assinado pela terça parte parlamentar, é vinculado, não cabendo a apreciação da conveniência e oportunidade de sua criação.²⁸ Exis-

24 VELOSO, Zeno. Mandado de segurança contra ato da Assembléia Legislativa. RDP 69/81 – grifamos.

25 MELLO FILHO, José Celso. Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito. *Justitia* 121/159 – grifos no original.

26 MELLO FILHO, José Celso. Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito. *Justitia* 121/160.

27 “As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito serão criadas em sessão conjunta, *sendo automática a sua instituição se requerida por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados mais 1/3 (um terço) dos membros do Senado Federal, dependendo de deliberação quando requerida por Congressista.*” (sem grifos no original)

28 MARTINELLI, Mário Eduardo. *Comissão parlamentar de inquérito*. Dissertação de mestrado apresentada na USP São Paulo: USP, 2003, p. 175.

tindo um direito a algo, este se traduz no dever de outrem (do órgão competente), no caso, o dever de efetivar a CPI.

Se o órgão competente recusar-se a instaurar a CPI ou criar embaraços de qualquer tipo,²⁹ como o atraso injustificado, caberá medida judicial para amparar o direito subjetivo público dos parlamentares prejudicados. Menciona-se parlamentares porque é deles o direito de ver a CPI efetivada, direito que não se confunde com os dos partidos de a comporem de forma proporcional conforme veremos.

NELSON DE SOUZA SAMPAIO, ao comentar, em obra clássica, o direito das minorias à efetivação da CPI, aduziu com inegável maestria:

“Feito o requerimento subscrito por um terço do corpo legislativo, é dever do presidente considerar constituída a comissão de inquérito (...). O ato do presidente da Câmara ou do Senado (bem como das Assembleias Estaduais e de Câmaras de Vereadores que segue o modelo federal) é estritamente vinculado.”³⁰

A seguir, continua:

“Um membro da Câmara ou um partido político com direito à representação na respectiva comissão de inquérito (cuja criação foi indeferida) será, ao nosso ver, parte legítima para requerer o remédio judicial cabível, que é o mandado de segurança. (...) Em sua sentença, o juiz poderá considerar constituída a comissão de inquérito e mandar que se publique a decisão no órgão oficial da respectiva Câmara.”³¹

No entanto, mesmo tendo direito à instauração da CPI, qual a melhor maneira de efetivá-la se alguns partidos políticos não indicarem os membros a que têm direito para a sua composição? Seria impossível sua efetivação ou criação pela ausência da proporcionalidade exigida constitucionalmente?

4 A PROPORCIONALIDADE NA COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES E A EXEGESE DA CLÁUSULA “TANTO QUANTO POSSÍVEL” DO § 1º DO ARTIGO 58 DA CONSTITUIÇÃO

Os requisitos de constituição de uma CPI são três: (i) requerimento de um terço dos parlamentares, (ii) fato determinado e (iii) por prazo certo. Aliada a isso, figura a representação proporcional dos partidos nas comissões legislativas. Segundo a Constituição, essa representação proporcional deve ser buscada na medida do possível. Preceitua o § 1º do art. 58:

29 Ainda que esses embaraços estejam previstos no regimento interno da respectiva casa, isso não impede o seu controle pelo Judiciário, uma vez que a Constituição delimita todos os pressupostos para a instituição das comissões parlamentares de inquérito. Não cabe aqui o inadmissível argumento, no Estado Democrático de Direito – que protege as minorias –, de tratar-se de ato *interna corporis*, porque há lesão a direito subjetivo das minorias parlamentares.

30 SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do inquérito parlamentar*. São Paulo: Edições FGV, 1964, p. 36.

31 SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do inquérito parlamentar*, p. 37.

“Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, *tanto quanto possível*, a *representação proporcional* dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.” (grifamos)

Segundo JOSAPHAT MARINHO, a Constituição “*assegura* aos partidos representação proporcional em ‘cada comissão’. Não é uma garantia aleatória, suscetível de recusa por interpretação, mas de caráter incondicional, impositivo”.³²

Esclareça-se que a indicação deve ser de membro do próprio partido político. O parlamentar indicado necessariamente deve pertencer à agremiação que o indica, não tendo esta o direito de indicar parlamentares de outros partidos.

Sendo a norma que assegura a proporcionalidade parlamentar uma imposição constitucional, isso significa que a não-representação partidária proporcional em uma comissão parlamentar (CPI, comissão processante ou especial etc.) leva a sua nulidade? É o que analisaremos no próximo subitem.

4.1 O direito público subjetivo de os partidos indicarem membros proporcionalmente nas comissões parlamentares

A cláusula “tanto quanto possível” representa uma ordem para que, na medida e da melhor forma possível, haja presença irrestrita de todos os partidos políticos na composição da comissão parlamentar ou mesa. Com essa expressão, “a Constituição quis prestigiar a *proporcionalidade* enquanto princípio que repele *exclusões, eliminações, supressões, cerceios* de participação política no Parlamento, tendo em vista o número de partidos e a representatividade de cada um deles”.³³ Tal cláusula evita a nulidade da comissão ou mesa se houver imperfeições matemáticas na representação proporcional.

No entanto, a representação proporcional não significa que *todos* os partidos políticos têm que, necessariamente, compor a comissão parlamentar, inclusive a de inquérito. Corretamente aduz MÁRIO EDUARDO MARTINELLI que, “dependendo do tamanho das bancadas partidárias na Casa Legislativa e do número de cadeiras da CPI, um ou outro partido pode ficar sem representantes no inquérito parlamentar”.³⁴ Não seria razoável impor ao legislativo a criação de comissões ou mesas que tivessem um número elevado de membros para resguardar a participação de um partido político com, por exemplo, um membro na casa legislativa.

Por isso, a proporcionalidade exigida constitucionalmente não é absoluta, mas relativizada pela própria Lei Maior, ao preceituar que deverá ocorrer “tanto quanto possível”. Na verdade, a cláusula tanto quanto possível seria desnecessária, uma vez que o direito cuida apenas de condutas possí-

32 MARINHO, Josaphat. Comissão parlamentar de inquérito – indicação de integrantes. RTDP 4/156 – grifos no original.

33 BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão parlamentar de inquérito: teoria e prática*, p. 241.

34 MARTINELLI, Mário Eduardo. *Comissão parlamentar de inquérito*, p. 184.

veis, motivo pela qual ela está prevista não somente para validar alguma imperfeição matemática, mas, também, para realçar a autonomia partidária de participar ou não de uma comissão.

Dizer que a proporcionalidade é uma imposição constitucional não significa que o partido é obrigado a participar de uma comissão ou mesa, excluindo-se a possibilidade de compeli-lo a tanto, uma vez que se trata de uma faculdade, e não uma obrigação ou dever do partido à participação.

O “tanto quanto possível” tem a função de esclarecer que não há nulidade em uma comissão ou mesa se ausente a proporcionalidade, desde que tenha havido o binômio possibilidade/oportunidade dessa proporcionalidade se instalar. Se não existir possibilidade de um partido político participar porque na proporcionalidade ele não tem direito a nenhuma das vagas da CPI ou, existindo tal vaga, ele abdica, expressa ou tacitamente,³⁵ do seu direito de indicar filiados, não há que se falar em ofensa ao § 1º do art. 58 da Magna Carta.

Muito comum é a citação de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o qual trancou um processo de cassação de prefeito pela nulidade da comissão processante por infringência ao princípio da proporcionalidade, uma vez que esta é uma imposição constitucional.³⁶ Note-se, porém, que esse acórdão desconsiderou o binômio possibilidade-oportunidade, se omitindo sobre o fato dos partidos que podiam compor a comissão processante terem ou não abdicado do direito previsto no § 1º do art. 58 da CF.

Apenas os partidos políticos podem argüir a nulidade da comissão ou da mesa pela ausência da proporcionalidade; o processado, o indiciado, a testemunha não têm tal direito, mesmo nos casos em que aquele binômio tenha sido desrespeitado. O fato de a comissão ser processante ou especial, e não uma CPI, que não processa ninguém, em nada altera esse quadro. Não há direito a ser processado por comissão proporcional, ainda que seja em um processo de cassação de prefeito, porque esse direito é dos partidos políticos e acusar a nulidade de uma comissão é defender, sem autorização legal, o direito de outrem, o que é vedado por nosso ordenamento jurídico.³⁷

Nesse sentido, doutrinou JOSAPHAT MARINHO: “Se um partido, com direito a presença, não quer integrar uma determinada comissão, abdica de

35 A renúncia tácita ocorre quando o partido político não consigna em ata de sessão a sua discordância com o ato das nomeações feitas pelo órgão competente e nem recorre no prazo regimental para o órgão competente. O prazo do regimento interno é fundamental para evitar que a abdicção, ainda que tácita, seja convertido, em prol de interesses escusos, em alegação de prejuízo perante o Judiciário.

36 TJSP AC 254.929, 3ª C.D.Púb., Rel. Des. Costa Leite, J. 25.10.1976, v.u., *RJTJESP* 44/132-133.

37 O TJSP corretamente concedeu mandado de segurança impetrado por partido para que este participasse das comissões permanentes (TJSP AC 64.914-1, 7ª C., Rel. Des. Rebouças de Carvalho, J. 26.03.1986, v.u., *RT* 609/65-67). Aqui fica evidente a legitimidade da parte, o partido, para requerer o que é direito seu. De outro lado, entendeu a Primeira Câmara de Direito Público do TJSP que o parlamentar também tem legitimidade para exigir a composição proporcional na comissão parlamentar permanente (TJSP AC 163.842-5, 1ª C.D.Púb., Rel. Des. Cauduro Padin, J. 12.08.2003, v.u.), estendendo, sem autorização normativa, o alcance da norma insculpida no § 1º do art. 58 da Constituição da República.

indicar representante, para que o faça a agremiação imediatamente credenciada pelo volume de representação”.³⁸ PONTES DE MIRANDA foi enfático ao defender o direito de os partidos alegarem a violação ao princípio insculpido no § 1º do art. 58 da Magna Carta: “Os partidos políticos têm direito público (constitucional) subjetivo e pretensão para exigir, por intermédio de seus deputados ou senadores federais, o cumprimento da proporcionalidade assegurada”.³⁹

*O Supremo Tribunal Federal entendeu que a faculdade de indicar membros para uma CPI não pertence ao parlamentar, sendo prerrogativa do partido político, que, na omissão do regimento interno, pode ordenar a retirada de seus membros de uma determinada comissão, ainda que contra a vontade deles.*⁴⁰ Elucidou o Guardião da Constituição que a proporcionalidade era na medida do possível e nada impunha, em termos de comparecimento, ao partido político, não gerando nulidade do ato de retirada de seus membros e nem na validade da permanência da CPI. Se não gera obrigação do partido de ter um membro na CPI é porque tal presença não é obrigatória em face do § 1º do art. 58 da Lei Maior!

Corroborando o parecer da Procuradoria-Geral da República, à época chefiada por INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, o STF foi categórico em afirmar que, “assim como obviamente será lícito ao Partido político participar ou não participar de qualquer comissão, igualmente lícito será retirar-se ou não de qualquer comissão”.⁴¹

Tanto quanto possível não significa apenas uma otimização matemática, no sentido de que pode haver partidos que fiquem de fora pela aplicação do critério, mas, sim, que, se outros obstáculos existirem, devem ser superados para que as comissões parlamentares possam ser efetivadas. Se um partido que detém o direito de ocupar metade das vagas do parlamento se recusar a participar de determinada mesa ou comissão, deve-se, acatando o seu direito de indicar ou não seus membros, ignorá-lo, compondo a comissão parlamentar apesar disso, embora mantendo a proporcionalidade da melhor maneira possível.

38 MARINHO, Josaphat. Comissão parlamentar de inquérito – indicação de integrantes. *RTDP* 4/158.

39 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. 2. ed. São Paulo: RT, t. II, 1973, p. 598. Acrescentamos que a postulação partidária via parlamentar somente ocorrerá se o partido político expressamente autorizar o seu filiado a postular tal direito.

40 “CONSTITUCIONAL – COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO – SUBSTITUIÇÃO DO PRESIDENTE DE CPI – A Constituição Federal, quanto à composição das CPIs, apenas prevê que deve ser assegurada, tanto quanto possível, ‘a representação proporcional dos partidos políticos que participam da respectiva Câmara’. Não dispõe sobre a forma de nomeação ou afastamento de seus membros, diferentemente do que ocorre com os componentes da mesa diretora que exercem um mandato por prazo certo: dois anos. Os membros da CPI representam os partidos políticos e, assim, se a estes não mais interessar manter determinado representante seu na comissão, a questão é *interna corporis*, e se o regimento não prevê expressamente como resolver a questão, cabe fazê-lo o órgão competente para interpretar as normas regimentais.” (STF, MS 20.415/DF, Pleno, Rel. Min. Aldir Passarinho, J. 19.12.1984, v.u., *RTJ* 114/537-541)

41 MS 20.415/DF, *RTJ* 114/540.

Se, presentes os requisitos constitucionais, o partido declinar, recusar ou omitir a indicação dos membros a que tenha direito, não há violação ao § 1º do art. 58 da Constituição, porque não houve negação de seu direito, mas abdicação, expressa ou tácita.

4.2 O problema da renúncia tácita ao direito previsto no § 1º do artigo 58 da Constituição

Determinar o momento em que ocorre a renúncia tácita é fundamental para evitar alegações convenientes perante o Judiciário de que se preteriu o partido na composição da comissão ou da mesa. Sabe-se que muitos partidos silenciam sobre o direito de indicarem membros para, posteriormente, inquirirem de inconstitucional a comissão parlamentar, mormente a de inquérito ou a processante, apenas para satisfazer interesses políticos escusos.

A agremiação, que tem direito à indicação de integrantes para a comissão ou mesa, abdica, na maioria das vezes, tacitamente. Percebe-se essa renúncia, na dinâmica da vida parlamentar, por atos incompatíveis com a perseguição de seu direito. No entanto, a maneira mais eloqüente para saber se houve a renúncia tácita, evitando alegações em face de um novo quadro político, é o prazo para o recurso estabelecido no regimento interno da casa legislativa. Se o partido preterido não interpuser recurso até tal data, haverá renúncia tácita de seu direito de compor proporcionalmente as comissões ou mesas parlamentares. *Dormientibus non succurrit ius!*

É fundamental se reconhecer uma decadência tácita lógico-jurídica. A segurança jurídica não sobrevive diante de postura diversa, uma vez que um mandado de segurança poderia ser impetrado até 120 dias após a efetivação da comissão parlamentar, situação que ficaria ainda mais dramática se o partido utilizasse as vias ordinárias do processo civil.

Interpretamos, desta forma, a doutrina de PONTES DE MIRANDA, quando observou que “a formação da comissão, sem observância do *princípio da co-participação pluripartidária nas comissões* sem protesto, sana o vício”,⁴² no sentido de não haver nulidade (vício), mas mera renúncia tácita à participação que não nulifica a validade da comissão parlamentar ou mesa.

Outra maneira de aferir a irresignação do partido político é o protesto na ata da sessão ou em outro local que dê publicidade necessária ao ato, mas, aqui, não há mais que se falar em renúncia tácita. Tal ato credencia o socorro ao Judiciário para ver assegurado o direito de compor a comissão ou mesa, não caracterizando o abuso de poder consistente em se calar para depois, oportunamente, usar o Judiciário para buscar um direito abdicado.

Apenas para argumentar, ainda que assim não se interpretasse a expressão “tanto quanto possível”, ignorando a doutrina e jurisprudência

42 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. 2. ed. São Paulo: RT, t. II, 1973, p. 598.

construída sobre o assunto, o pensamento do possível leva ao mesmo resultado, qual seja, o de que a Lei Maior não nulifica, antes obriga à efetivação de uma comissão parlamentar, ainda que a composição proporcional ideal não possa ser alcançada.

5 O PENSAMENTO DO POSSÍVEL EM SEDE CONSTITUCIONAL

O *pensamento do possível* no direito constitucional veio à tona, de forma expressa, em um voto do Ministro GILMAR FERREIRA MENDES nos Embargos Infringentes na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.289-4.⁴³ Embora o Supremo Tribunal Federal tivesse acatado implicitamente essa doutrina ao decidir pela possibilidade da “lei ainda constitucional”,⁴⁴ não havia alusão ao pensamento do possível.⁴⁵

O pensamento do possível pressupõe a visão da Constituição como um projeto pluralista de realização de valores constitucionais, cenário que, às vezes, exige a superação de alguma disposição constitucional ou sua leitura harmonizada com outros valores para que haja o mínimo de sacrifício aos valores que a Magna Carta tutela.

GILMAR FERREIRA MENDES cita a reflexão de GUSTAVO ZAGREBELSKY (*Il Diritto Mite*), membro da Corte Constitucional italiana, sobre o pluralismo e o direito dúctil:

“No tempo presente, parece dominar a aspiração a algo que é conceitualmente impossível, porém altamente desejável na prática: a não-prevalência de um só valor e de um só princípio, senão a salva-

43 Voto publicado na *Revista Direito Público* n. 2/159-169. A ementa do referido acórdão ficou assim consignada: “Ação direta de inconstitucionalidade. (...) 3. Cargos vagos de juizes do TRT. Composição de lista. 4. Requisitos dos arts. 94 e 115 da Constituição: quinto constitucional e lista sêxtupla. 5. Ato normativo que menos se distancia do sistema constitucional, ao assegurar aos órgãos participantes do processo a margem de escolha necessária. 6. Salvaguarda simultânea de princípios constitucionais em lugar da prevalência de um sobre outro. 7. Interpretação constitucional aberta que tem como pressuposto e limite o chamado ‘pensamento jurídico do possível’. 8. Lacuna constitucional. 9. Embargos acolhidos para que seja reformado o acórdão e julgada improcedente a ADIn 1.289, declarando-se a constitucionalidade da norma impugnada”.

44 Em diversos precedentes (RE 135.328/SP, RTJ 177/879; RE 147.776/SP, RTJ 175/309; RE 213.514/SP, RTJ 178/423; AR-RE 196.857/SP; RE 208.798/SP; RE 229.810/SP; RE 295.740/SP; RE 341.717/SP; AI 482.332/SP), o Supremo entendeu que, na ausência da constituição das procuradorias estaduais, o membro do *Parquet* poderia promover a ação de reparação de dano *ex delicto*, validando, provisoriamente, o art. 68 do Código de Processo Penal.

45 A diferença da decisão nos embargos infringentes da ADIn 1.289 e desta propriamente dita é que nesta não se aceitava a composição da lista de membros com menos de 10 anos se houvesse algum que tivesse mais. Nos embargos infringentes, o STF, reconhecendo o caráter aberto e valorativo da Magna Carta, decidiu que a composição poderia ser mista, membros com dez anos e membros sem esse lapso temporal, na medida em que dependendo do número de integrantes na lista haveria ablação do direito de escolha do Tribunal e/ou do Presidente da República. Se a lista tivesse três membros, o Tribunal teria que enviar, sem exercer o seu direito de escolher os três nomes para o Presidente da República. Se houvesse apenas um, o tribunal teria que, ainda sem escolher, enviar o nome para o Presidente, que por sua vez também não escolheria, tendo que nomear o único integrante da lista. Haveria ablação da vontade de dois órgãos constitucionais, sem contar o de classe, que também não poderia escolher os integrantes de sua lista sêxtupla (CF, art. 94, parágrafo único).

guarda de vários simultaneamente. O imperativo teórico da não-contradição (...) não deveria obstaculizar a atividade própria da *jurisprudência* de intentar realizar positivamente a 'concordância prática' das diversidades."⁴⁶

O Ministro cita também PETER HÄBERLE como um ardoroso defensor desse pensamento, dizendo "que não existe apenas alternativas em relação à realidade, existem também alternativas em relação a essas alternativas".⁴⁷ Mas é na seguinte passagem da obra do membro da Corte Constitucional italiana que fica clara a gênese do pensamento do possível:

"(...) não, portanto, mediante a simples amputação de potencialidades constitucionais, senão principalmente *mediante prudentes soluções acumulativas, combinatórias, compensatórias, que conduzam os princípios constitucionais a um desenvolvimento conjunto e não a um declínio conjunto.*"⁴⁸

Pelo pensamento do possível, almeja-se a realização conjunta dos princípios, não a sua destruição conjunta. O direito dúctil, título da obra de ZAGREBELSKY, bem retrata tal situação, porque dúctil é aquilo que pode estender sem se romper. O mesmo ocorre com o direito: ele pode ser "estendido", evitando sua ruptura ao deixar de aplicar uma série de princípios por causa da leitura isolada ou totalizante de um dispositivo.

Esse modo de pensar não é novo. ARISTÓTELES afirmava que os magistrados, na aplicação do Direito, deveriam usar a régua de Lesbos, que, por ser de chumbo, era flexível, ajustando-se ao objeto medido. Assim, não devem guiar-se pela regra do leito de Procrusto, na qual o importante era salvar o padrão, ignorando as peculiaridades do caso concreto (*v.g.*, a inexistência das Procuradorias Estaduais e de, pelo menos, seis membros do Ministério Público com mais de dez anos de carreira para ocupar as vagas do quinto constitucional), deformando-o e gerando injustiça.

Em suma, o pensamento do possível exige soluções acumulativas, combinativas e/ou compensativas que levem a um desenvolvimento conjunto dos princípios constitucionais, e não ao seu declínio conjunto.

6 A CLÁUSULA "TANTO QUANTO POSSÍVEL" COMO CONCRETIZAÇÃO DO PENSAMENTO DO POSSÍVEL

Investiguemos, então, quais os princípios que estão em jogo para sabermos como otimizá-los, aplicando o pensamento do possível. Indubitavelmente,

46 MENDES, Gilmar Ferreira. A constituição e o "pensamento do possível": um estudo de caso (Embargos Infringentes na ADIn nº 1.289-4). *Revista do Advogado (AASP)*, 73/76; *Revista Direito Público*, 2/161.

47 MENDES, Gilmar Ferreira. A constituição e o "pensamento do possível": um estudo de caso (Embargos Infringentes na ADIn nº 1.289-4). *Revista do Advogado (AASP)*, 73/77; *Revista Direito Público*, 2/163.

48 MENDES, Gilmar Ferreira. A constituição e o "pensamento do possível": um estudo de caso (Embargos Infringentes na ADIn nº 1.289-4). *Revista do Advogado (AASP)*, 73/76; *Revista Direito Público*, 2/161 – grifamos.

há o direito do legislativo de fiscalizar o executivo (CF, art. 49, X), o direito potestativo da minoria de constituir uma CPI (CF, § 3º do art. 58) e a imposição da composição proporcional da CPI na medida do possível (CF, § 1º do art. 58).

Observe-se, antes de investigar possíveis soluções hermenêuticas, que o direito de o Legislativo controlar o Executivo e da minoria em instituir uma CPI estão umbilicalmente ligados à efetivação da democracia. “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 do Executivo] e contribuir para o aperfeiçoamento das instituições”.⁴⁹ GERALDO ATALIBA defendia que a proteção das minorias é atributo não somente da democracia, mas da própria república.⁵⁰

O pluralismo político (CF, art. 1º, V) é outro princípio que tutela as minorias porque, se “o pluralismo não pode excluir nada ou ninguém do diálogo”,⁵¹ também não pode ignorar a existência das minorias, que integram o diálogo político democrático e, *ipso facto*, devem ser protegidas.

Os valores em jogo seriam, de um lado, o direito do parlamento de fiscalizar o executivo e o direito potestativo das minorias à instalação da CPI, sendo ambos iluminados pelo princípio democrático e republicano e, de outro – o que só admitimos para argumentar –, a leitura da Magna Carta (e até de eventual regimento interno), de que a cláusula do § 1º do art. 58 da CF leva à impossibilidade de suprir a abdicação dos partidos políticos de indicarem os membros a que tenham direito.

Entender a locução “tanto quanto possível” como óbice à efetivação das comissões parlamentares, particularmente as de inquérito, levaria à ruína conjunta não apenas de umas das funções do Legislativo, a de controle sobre o executivo, mas, também, ao declínio do direito potestativo das minorias de constituírem uma CPI, enfraquecendo duas das bases sobre a qual se erige nosso Estado, a democracia republicana.

Sob a óptica do pensamento do possível, a solução a ser dada pela leitura da cláusula do “tanto quanto possível” deve ser a que leve à efetivação da democracia republicana, do resguardo do direito das minorias e da fiscalização parlamentar, ou seja, a de que o § 1º do art. 58 da Constituição apenas autoriza, mas não obriga, a presença dos partidos políticos, prestigiando-se, ainda e dessa forma, o princípio da autonomia partidária.

Muito mais distante da vontade constitucional seria argumentar que a ausência de proporcionalidade levaria à não-constituição de uma comissão, deixando na mão de um único partido que tivesse direito à composição

49 TJPR, MS 34/71, Pleno, J. 15.10.1971, v.u., RT 442/195.

50 ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 98.

51 SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. Direito alternativo e equidade. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, 15/22.

da comissão ou mesa o futuro de importantes funções parlamentares, como são as que desempenham as mesas e as diversas comissões parlamentares, dentre as quais se inclui as de inquérito.

Repetindo, ainda que ignorado o teor da proporcionalidade construída pela doutrina e jurisprudência, o pensamento do possível nos conduziria à mesma solução, qual seja, a de que a ausência da possibilidade da representação proporcional não inviabiliza a efetivação da CPI ou outra comissão parlamentar.

Na verdade, a cláusula “tanto quanto possível” é a consagração do pensamento do possível na Constituição, é a sua concretização. O constituinte, prevendo a riqueza da vida relativa aos obstáculos à efetivação da proporcionalidade partidária, positivou essa válvula de escape para evitar o dano maior, que é a não-instalação das comissões parlamentares ou das mesas, pelo não-exercício de uma faculdade conferida aos partidos.

De qualquer forma, a representação proporcional deve ser buscada até o fim, em sintonia com a máxima efetividade constitucional, conforme veremos.

7 O PREENCHIMENTO DE CARGOS NAS COMISSÕES PARLAMENTARES: A MÁXIMA EFETIVIDADE DO § 1º DO ARTIGO 58 DA CONSTITUIÇÃO

Para tutelar os subprincípios que fortalecem nossa democracia, faz-se necessário preencher os cargos das comissões parlamentares, mantendo o critério da proporcionalidade tanto quanto possível. Como alguns partidos podem se abster de indicar os membros a que tenham direito, o que fazer, como manter o critério da representação proporcional para suprir tal omissão? A menção à cláusula tanto quanto possível autoriza o abandono do critério da proporcionalidade? Acreditamos que não.

A proporcionalidade deve ocorrer dentro do possível. Preceitua a Constituição que a proporcionalidade será tanto quanto possível, não deixando dúvidas de que *ela deve ser buscada enquanto for possível*, sempre respeitando o direito de os partidos não indicarem ninguém. Em suma, a proporcionalidade deve ser buscada enquanto possível. Não poderia ser diferente. Para CANOTILHO, o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais (ou princípio da eficiência) “pode ser formulado da seguinte maneira: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais”.⁵² INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO aduz que esse princípio “orienta os aplicadores da lei maior para que interpretem as suas normas em ordem a otimizar-lhes a eficácia”.⁵³

52 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*, p. 1097.

53 COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação constitucional*. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003, p. 137.

No cálculo da proporcionalidade partidária na casa legislativa onde a comissão parlamentar será instaurada, determinado número de partidos tem direito de indicar seus membros de acordo com o peso de sua sigla na casa legislativa.

JOSAPHAT MARINHO asseverou que, se um partido abdicar da indicação das vagas a que tenha direito, este passa para o próximo da fila: “Se um partido, com direito a presença, não quer integrar uma determinada comissão, abdica de indicar representante, para que o faça a agremiação imediatamente credenciada pelo volume de representação”.⁵⁴

Na medida em que os partidos políticos se abstenham ou abdicuem do seu direito intransferível de indicar seus membros, a proporcionalidade deve ser reiniciada, ignorando o número de parlamentares dos partidos que abriram mão de seu direito e/ou os que o exerceram. Deve-se reavaliar a proporcionalidade, reiniciando-se o processo, de modo a efetivar o direito de formação da comissão ou mesa. Observe-se que a indicação partidária deve ser feita na ordem da maior bancada para a menor, possibilitando a renovação da proporcionalidade na medida em que ocorrerem abdições das indicações de membros. Como não poderia ser de outra forma, na reiniciação da proporcionalidade por abstinência de um ou mais partidos, deve-se excluir da nova contagem as vagas e os partidos que indicaram os membros a que tinham direito. Caso contrário, eles participariam de uma proporcionalidade já exercida, constituindo tal prática um *bis in idem* vedado pela representação proporcional exatamente por negá-la.

Reiniciar a proporcionalidade é procedimento que prestigia a máxima efetividade da Constituição porque obtêm “a máxima eficácia ante as circunstâncias de cada caso”.⁵⁵

Embora o regimento interno da casa legislativa seja ato *interna corporis*, insuscetível de apreciação jurisdicional salvo prejuízo a direito de alguém, ele deve ser declarado inconstitucional se estabelecer critério diverso ao exposto nesse subitem e se prejudicar as minorias parlamentares, pois este critério é o mais próximo da imposição constitucional. Admitir outro critério de integração poderia levar a maioria a burlar a imposição constitucional mediante normas regimentais.

Admitimos que o regimento interno pode estabelecer que sempre haverá direito de, por exemplo, o menor partido ocupar uma vaga na CPI ou outra espécie de comissão parlamentar, mas a validade disso está ligada à renúncia (via regimento) da maioria parlamentar que votou esse dispositivo do regimento, em favor do partido minoritário.⁵⁶

54 MARINHO, Josaphat. Comissão parlamentar de inquérito – Indicação de integrantes. *RTDP* 4/158.

55 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 218.

56 Obviamente, como ressaltamos, se algum partido político não consignar sua irresignação com a preterição de seu direito de compor proporcionalmente a comissão parlamentar em ata de sessão ou mediante

CONCLUSÃO

A função legislativa exercida pelo parlamento, desde os seus primórdios, teve tríplice função: legislar, representar e controlar (ou fiscalizar), sendo esta última desempenhada, ainda que não exclusivamente, pelas CPIs.

As CPIs são, por excelência, instrumentos de investigação parlamentar porque o parlamento é um cego constitucional que não enxerga senão pelos olhos do Executivo, ainda mais quando é este o alvo de seu controle. A maioria parlamentar, por estar do lado do executivo, não precisa, em regra, desse instrumento, por isso defende-se que ele é, genuinamente, uma potestade das minorias.

Os requisitos para que a minoria imponha a efetivação desse direito são: requerimento assinado por um terço dos parlamentares, fato determinado e prazo certo (CF, art. 58, § 3º). No entanto, sua composição, em face do disposto no § 1º do art. 58 da Constituição, deve ser, tanto quanto possível, partidariamente proporcional, podendo levar a exegese de que, sem tal proporcionalidade, haveria a impossibilidade de se instaurar qualquer comissão parlamentar, inclusive a de inquérito.

O direito à representação proporcional é exclusivo do partido político, não de seus membros ou de outras pessoas envolvidas na atividade da comissão parlamentar, como prefeitos submetidos ao processo de cassação do mandato previsto no Decreto-Lei nº 201/67, testemunhas convocadas a depor na CPI etc. Ademais, deve ser contestado até o prazo regimental recursal para combater a decisão, caso em que haverá renúncia tácita ao direito previsto no § 1º do art. 58 da Lei Maior.

O argumento de que a ausência de proporcionalidade inviabilizaria a comissão parlamentar não procede, porque a locução “tanto quanto possível” não se aplica somente a imperfeições matemáticas da sua composição pela aplicação da fórmula da proporcionalidade; aplica-se, também, para que a existência de outros obstáculos, impossibilitando a composição proporcional (como, por exemplo, a recusa, expressa ou tácita, do partido político – inserida no âmbito de sua autonomia, art. 17, CF – de indicar os integrantes a que tenha direito), não maculem a sua validade, desde que, obviamente, ela tenha sido efetivada da melhor maneira possível.

A cláusula tanto quanto possível da representação proporcional partidária (CF, § 1º do art. 58) é a consagração do pensamento do possível em sede constitucional. O constituinte, sabendo das dificuldades de se implementar a proporcionalidade e evitando uma crise de efetividade à instauração das comissões e mesas, imprescindíveis à vida parlamentar e à

recurso ao órgão competente indicado no regimento, mesmo que se utilize, posteriormente, do Judiciário para restaurá-lo, haverá renúncia tácita do direito de fazê-lo, ou, nas palavras de Pontes de Miranda, o vício será sanado.

democracia republicana, estabeleceu que a proporcionalidade ocorresse na medida em que isso fosse possível. Tal solução consagra o pensamento do possível porque cria uma solução acumulativa e compensatória, conduzindo a um desenvolvimento conjunto dos princípios constitucionais da efetivação das comissões e das mesas (e no caso da CPI, do direito potestativo das minorias de efetivá-la), da fiscalização do Executivo pelo Legislativo, e não ao seu declínio conjunto.

Agregando a tal exegese o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, deve-se ler o § 1º do art. 58 da Lei Maior até o fim, ou seja, enquanto for possível aplicar a proporcionalidade, ela deve ocorrer. Se um partido já indicou seu membro ou abdicou de seu direito de fazê-lo, deve-se reiniciar a proporcionalidade, excluindo da contagem o partido que se absteve de indicar os membros a que tinha direito e o partido cujas indicações já ocorreram.

Sendo a instalação da CPI um direito potestativo da minoria, como sinônimo do terço parlamentar que a requereu, a declinação dos partidos políticos de indicar membros para a sua composição não impede nem elimina o dever do órgão responsável na casa legislativa respectiva de efetivar a CPI. Esse dever é suprível pelo Judiciário para possibilitar sua efetivação, uma vez que a sua constituição ocorre *juris et de jure* com a apresentação do requerimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. *Revista Forense*, n. 350.
- _____. *Interpretação e aplicação da constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- BASTOS, Celso. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BROSSARD, Paulo. A obrigação de depor perante as comissões parlamentares de inquérito criadas por Assembléias Legislativas. *Revista de Direito Público*, n. 66.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão parlamentar de inquérito: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BUNDESTAG, Wolfgang Zeh. Informe sobre la organización, las funciones y el procedimiento de las comisiones en el Bundestag. In: OCHOA, Juan Carlos da Silva (coord.). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994.
- CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Controle parlamentar da administração. *Revista de Direito Público*, n. 96.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.
- CASTRO, José Nilo de. *A CPI municipal*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação constitucional*. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

- COMPARATO, Fábio Konder. Comissão parlamentar de inquérito. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 10.
- COSTA, Moacyr Lôbo da. Origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito. *Revista de Direito Público*, n. 9.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: RT, 1994.
- GUTIÉRREZ, Alfonso Arévalo. Comisiones de investigación y de encuesta. In: OCHOA, Juan Carlos da Silva (coord.). *Las comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1994.
- HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- LIMA, Lucinara Moraes. *O controle judicial dos atos praticados pelas comissões parlamentares de inquérito*. Dissertação de mestrado apresentada na USP São Paulo: USP, 2003.
- MARTINELLI, Mário Eduardo. *Comissão parlamentar de inquérito*. Dissertação de mestrado apresentada na USP São Paulo: USP, 2003.
- MENDES, Gilmar Ferreira. A constituição e o “pensamento do possível”: um estudo de caso (Embargos Infringentes na ADIn nº 1.289-4). *Revista do Advogado da AASP (Estudos de Direito Constitucional em Homenagem a Celso Ribeiro Bastos)*, v. 73.
- MELLO FILHO, José Celso. Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito. *Justitia*, n. 121.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- MARINHO, Josaphat. Comissão parlamentar de inquérito – indicação de integrantes. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 4.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Comissão parlamentar de inquérito. *Estudos e Pareceres de Direito Público*, São Paulo: RT, v. 11, 1991.
- MORAL, A. Torres de. *Principios de derecho constitucional español*. 4. ed. Madrid: Faculdade de Derecho de la Universidad Complutense, 1998.
- OLIVEIRA FILHO, João de. Comissões parlamentares de inquérito. *Revista Forense*, n. 151.
- PEREIRA, Aguinaldo Costa. *Comissões parlamentares de inquérito*. Rio de Janeiro: Asa Artes Gráficas, 1948.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1946*. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, t. II, 1960.
- _____. *Comentários à Constituição de 1967*. 2. ed. São Paulo: RT, t. II, 1973.
- RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. *Os parlamentos frente às inovações do processo legislativo*. Dissertação de mestrado apresentada na USP São Paulo: USP, 2001.
- RUBIO, Ricardo Medina. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*. Madrid: Civitas, 1994.
- RUSSOMANO, Rusah. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1978.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. Direito alternativo e equidade. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*, n. 15.
- VELOSO, Zeno. Mandado de segurança contra ato da Assembléia Legislativa. *Revista de Direito Público*, n. 69.