

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, a respeito do Recurso nº 6, de 2016, do Presidente do Senado Federal, *sobre o indeferimento, pelo Presidente do Senado Federal, à Questão de Ordem formulada pelo Senador Ciro Nogueira, em que solicitava o cancelamento de deliberação de requerimentos de convocação na reunião da CPI do Futebol de 6 de abril de 2016.*

Relator: Senador **BENEDITO DE LIRA**

I – RELATÓRIO

Trata-se de examinar o Recurso nº 6, de 2016, *à Questão de Ordem formulada pelo Senador Ciro Nogueira, em que solicitava o cancelamento de deliberação de requerimentos de convocação na reunião da CPI do Futebol de 6 de abril de 2016*, indeferida pelo Senhor Presidente do Senado Federal.

A questão de ordem foi suscitada na 45ª Sessão Deliberativa Ordinária da 2ª Sessão Legislativa da 55ª Legislatura, ocorrida no mesmo dia da reunião da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e o Comitê Organizador Local da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 (COL), conhecida como a CPI do Futebol, nos seguintes termos, conforme o registro taquigráfico:



O SR. CIRO NOGUEIRA (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PP - PI. Para uma questão de ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, gostaria de solicitar à Mesa uma investigação do que ocorreu hoje na CPI, chamada CPI do Futebol.

Existe uma prática que, no meu ponto de vista, é nefasta, de as Comissões pegarem assinaturas nos corredores. Hoje, essa CPI, sem a presença das pessoas que assinaram a lista de presença, votou a convocação de diversas pessoas. Acho que esse tipo de prática não condiz com o papel de uma CPI, sem a presença daqueles que assinaram.

Gostaria de uma investigação. Até pelas imagens que estão hoje lá do trabalho da CPI, o Senhor verá que os Senadores não estavam presentes. Votaram uma quantidade enorme de convocações em bloco, de uma forma relâmpago, e acho que essa CPI não pode tomar esse tipo de atitude – nem essa e nem qualquer CPI.

Os Senadores que assinaram têm de ter a responsabilidade de estar presentes para aprovar essas convocações.

Gostaria de solicitar à Mesa uma investigação sobre esse ato e o cancelamento desse ato provocado por aquela CPI.

Foi essa resposta do Senhor Presidente:

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros, PMDB - AL) – Agradeço a questão de ordem levantada pelo Senador Ciro Nogueira e determino à Secretaria-Geral da Mesa proceder a uma rápida investigação com relação aos procedimentos regimentais que devem ser observados pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol, de modo que, amanhã mesmo, possamos responder a essa questão de ordem que agora faz o Senador Ciro Nogueira.

Na Sessão do dia seguinte, dia 7 do corrente, o Presidente assim se pronunciou sobre o assunto:

O SR. PRESIDENTE (Renan Calheiros. PMDB - AL) – Eu vou pedir a atenção dos Senadores e das Senadoras para responder rapidamente uma questão de ordem que foi formulada ontem pelo Senador Ciro Nogueira aqui, no plenário do Senado Federal.

Resposta à questão de ordem do Senador Ciro Nogueira:

Trata-se de resposta à questão de ordem apresentada pelo Senador Ciro Nogueira, alegando que foram deliberados vários requerimentos de convocações na reunião da Comissão Parlamentar de Inquérito do Futebol, no dia 6 de abril do corrente ano, **sem que houvesse quórum e requerendo à Mesa o cancelamento da referida reunião.**

O deslinde da questão apresentada está no cerne da aplicação das normas regimentais desta Casa. São dois os critérios de aferição de quórum, quais sejam, o registro de presenças e a possibilidade de verificação de votação. Esses instrumentos regimentais devem ser utilizados pelos Senadores como forma de garantir a lisura do procedimento e a efetiva participação dos Parlamentares nos trabalhos e debates travados no âmbito da Comissão.

O Presidente reconhece que as assinaturas foram devidamente colhidas na sala da Comissão:

Primeiramente, destaco que esta Presidência teve o cuidado de verificar, por meio do sistema interno de vídeo, que **as assinaturas foram devidamente colhidas na sala da Comissão**, e não em suas adjacências.

Decidiu, então, o Presidente:

Diante das razões acima citadas, em face da não ocorrência de violação frontal à norma regimental, eu **deixo de deferir a questão de ordem apresentada pelo Senador Ciro Nogueira**, ao tempo em que, em respeito às cautelas de necessidade de garantia do quórum, determino que a Comissão Parlamentar de Inquérito **realize nova reunião para a discussão e deliberação dos requerimentos impugnados da última reunião**, a fim de que não restem dúvidas sobre a lisura e a transparência dos trabalhos parlamentares naquela Comissão, fazendo-se tudo às claras, como é da vontade deste Congresso Nacional e, com certeza, do colegiado, da Comissão Parlamentar de Inquérito, e, assim, evitar futuras alegações de nulidade, conforme arguida na questão de ordem apresentada pelo Senador Ciro Nogueira.

(...)

Não deferi a questão de ordem, não anulei a decisão, mas mando que se faça a reprodução da votação, para que se garanta o direito daqueles que divergem de verificar a presença dos Senadores – é o que diz o Regimento, é o que diz o Regimento –, para que não haja gol de mão.

(...)

Em todo caso, aceito as ponderações, **mantenho a decisão, recebo o recurso da decisão da Mesa** e faço o pedido na forma do art. 408: “Art. 408. Havendo recurso para o Plenário, sobre decisão da Presidência em questão de ordem, é lícito a esta solicitar a audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a matéria, quando se tratar de interpretação de texto constitucional.

(...)

Para que não haja um precedente de lado a lado, para que, em uma CPI, nunca mais as pessoas peguem assinaturas em um requerimento sem colocá-los em votação, **defiro, para que possamos discutir isso, em primeiro lugar, na Comissão de Constituição e Justiça e, depois, no plenário do Senado Federal**. Mas, antes disso, para que tenha validade a decisão, é preciso haver a votação, garantindo o direito regimental daqueles que poderiam pedir a verificação.

II – ANÁLISE

Assim a decisão do Presidente, não obstante ter indeferido a questão de ordem, foi fundamentada no *caput* do art. 408 do RISF que trata de *recurso para o Plenário, sobre a decisão da Presidência em questão de ordem*, sendo-lhe *lícito a esta solicitar a audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a matéria, quando se tratar de interpretação de texto constitucional*.

Entretanto, a aplicação do *caput* do art. 408 do RISF ao caso em exame não é adequada, pois:

a) não há questão de ordem a ser decidida, posto que a que foi apresentada pelo Senador Ciro Nogueira não foi deferida pelo Presidente;

b) o assunto da inexistente questão de ordem não trata *de interpretação de texto constitucional*, pois não se vê violação a qualquer norma ou princípio constitucional, mas sim de deliberação sobre requerimento no âmbito das comissões, que é disciplinada mediante normas regimentais que cabe ao Senado Federal elaborar, *ex vi* do art. 52, inciso XII, da Constituição Federal; trata-se, portanto, de mero assunto *interna corporis*, imune, até mesmo, à intervenção do Poder Judiciário, conforme a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito;

c) o art. 58, § 3º, da Constituição Federal, que trata das comissões parlamentares de inquérito e que foi invocado pelo Presidente do Senado em sua resposta sobre a questão de ordem, apenas estabelece para essas comissões os poderes, os requisitos para criação, o objetivo – apurar fato determinado e por prazo certo – e o que deve ser feito ao seu término, não cuidando, portanto, de aspectos relacionados com o processo de votação, que é matéria regimental.

Ademais, a decisão do Senhor Presidente sobre a questão de ordem apresentada pelo Senador Ciro Nogueira não é clara, pois *deixa de deferir a questão de ordem apresentada pelo Senador Ciro Nogueira* e, ao mesmo tempo, atende ao que foi solicitado na questão de ordem ao determinar que a CPI *realize nova reunião para a discussão e deliberação dos requerimentos impugnados da última reunião*, admitindo, inclusive, não haver *violação frontal à norma regimental*. Assim, o despacho do recurso da Presidência à CCJ deve ser compreendido, regimentalmente, como uma consulta, nos termos do art. 101, inciso V, do RISF, de modo a orientar a sua decisão sobre o assunto, pois, reiteramos somente caberia a esta Comissão emitir parecer, nos termos do *caput* do art. 408 do Regimento Interno do Senado Federal, sobre o recurso para o Plenário de decisão da Presidência sobre questão de ordem que envolvesse interpretação do texto constitucional.

A CPI do Futebol, integrada por onze Senadores titulares e igual número de suplentes, realizou a sua 24ª Reunião no dia 6 do corrente, tendo

seis dos seus integrantes assinados a lista de presença, o que representa a maioria de sua composição.

De acordo com Ata dessa Reunião, ainda pendente de aprovação, foram votados e aprovados em bloco seis requerimentos que estavam previamente pautados e outros dois extrapautas.

Ainda sobre essa reunião, extraímos das notas taquigráficas trechos que elucidam o ocorreu no processo de votação dos requerimentos:

O SR. PRESIDENTE (Romário, Bloco Socialismo e Democracia/PSB – RJ)

(...)

Temos agora quórum. Vamos votar os requerimentos.

Todos os requerimentos pautados podem ser apreciados em bloco mediante **votação por processo simbólico**.

Passamos à aprovação em bloco dos seguintes requerimentos:

(...)

O Srs. Senadores que os aprovam permaneçam como se encontram. (Pausa.)

Os requerimentos estão aprovados.

Nada mais havendo a tratar, vou declarar encerrada esta presente reunião.

Antes de encerrar, gostaria de votar.

Constatamos, assim, que a votação foi feita mediante o processo simbólico previsto no art. 293 do RISF, do qual transcrevemos os dispositivos que interessam ao deslinde do assunto em exame:

Art. 293. No processo simbólico observar-se-ão as seguintes normas:

I – os Senadores que aprovarem a matéria deverão permanecer sentados, levantando-se os que votarem pela rejeição;

II – o voto dos líderes representará o de seus liderados presentes, permitida a declaração de voto em documento escrito a ser encaminhado à Mesa para publicação;

III – se for requerida verificação da votação, será ela repetida pelo processo nominal;

.....

VIII – verificada a falta de quorum, o Presidente suspenderá a sessão, fazendo acionar as campanhas durante dez minutos, após o que esta será reaberta, procedendo-se a nova votação;

IX – confirmada a falta de número, ficará adiada a votação, que será reiniciada ao voltar a matéria à deliberação do Plenário;

.....

A respeito da aprovação dos requerimentos realizados mediante votação simbólica na reunião da CPI, observamos que:

a) não houve pedido de verificação de votação, portanto, a aprovação dos requerimentos mediante votação simbólica, com a aplicação do art. 293, I, do RISF, foi concluída sem qualquer objeção por qualquer um dos membros presentes da CPI;

b) quem assinou a lista de presença e, porventura, tenha se ausentado propiciou quórum para a realização da reunião e aceitou, tacitamente, o resultado da votação dos requerimentos que se encontravam na pauta de deliberação da CPI;

c) a falta do pedido de verificação de quórum por ocasião da reunião da CPI não fornece fundamento à decisão do Presidente do Senado Federal de que deve ser concedida nova possibilidade do exercício do direito de se fazer esse pedido de verificação, sob a alegação de que pode ter havido *gol de mão*, pois o encerramento da reunião pelo Presidente da CPI é o mesmo que o apito final do juiz da partida de futebol, só restando ao torcedor lamentar e não recorrer ao *tapetão* para anular a partida;

Semelhante contestação de aprovação de requerimento mediante votação simbólica foi feita em mandado de segurança contra ato da Presidente da CPI da Câmara dos Deputados *destinada a investigar o tráfico de animais e plantas silvestres brasileiros, a exploração e comércio ilegal de madeira e a biopirataria no País*, ao alegar a impetrante não ter havido o quórum exigido no Regimento Interno da Câmara dos Deputados para a aprovação pela CPI do Requerimento nº 119, de 2005.

Ao julgar a Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 25.508/DF em 15 de setembro de 2015, o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Joaquim Barbosa indeferiu o pedido de liminar, em decisão monocrática da qual se extrai o seguinte excerto:

Sustenta-se que a CPI é composta de 22 membros, sendo o quorum de instalação de 12 membros e o de deliberação de 7 membros. A impetrante alega que, no momento da deliberação do requerimento ora atacado, estavam presentes apenas 6 deputados. A deliberação ofenderia, portanto, o disposto nos art. 56, § 2º, e 50, III, b, e § 2º, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (fls. 9-11).

Na cópia da ata da 37ª reunião ordinária da Comissão, a impetrante anota a presença, na abertura da sessão, de 18 parlamentares integrantes da Comissão, o que garantiria o quorum indicado para o início dos trabalhos daquele colegiado. Mas não há nenhuma demonstração de que, como sustentado (fls. 8), houvesse apenas 6 deputados no momento da deliberação do requerimento. Nesse ponto, a parte reservada da ata da 37ª sessão, trazida aos autos com as informações, nada esclarece, pois só há referência ao registro de presença inicial de 18 deputados e à aprovação, sem maiores detalhes, do Requerimento 119.

A esse respeito, para efeito de apreciação da liminar, parece assistir razão à autoridade impetrada, que sustenta (fls. 5):

“O artigo 183, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Não há qualquer dispositivo regimental, legal ou constitucional que determine, nas Comissões Parlamentares de Inquérito, quorum qualificado.



A presença da maioria absoluta dos deputados no momento das deliberações é verificada exatamente pela lista de assinaturas, conforme disposto nos artigos 50, §2º, e 227, III, do Regimento Interno. O regimento da casa ainda garante que qualquer deputado, no momento da votação, pode solicitar verificação de quorum a fim de apurar se a presença dos deputados naquele instante é compatível com o que está registrado na lista de assinaturas (art. 185, §§ 1º e 5º).

Entretanto, se tal pedido não é feito no momento da votação, o próprio Regimento Interno determina a preclusão (artigos 181 e 182 do RI)

[...]”

O argumento aqui é o mesmo que deve ser aplicado às votações de requerimento na CPI do Futebol do Senado Federal, pois também não houve nenhuma demonstração por parte do autor da questão de ordem de que os seis Senadores que assinaram a lista de presença não se encontravam na reunião no momento da deliberação do requerimento, tampouco houve pedido de verificação de quórum, ficando, por conseguinte, precluso esse ato de votação.

Sobre a votação simbólica de requerimentos pela CPI do Futebol, devemos, ainda, ressaltar a intervenção do Senador Ronaldo Caiado, durante a Sessão do Plenário deste Senado, realizada em 7 de abril do corrente, ao demonstrar preocupação com a possibilidade de se abrir **gravíssimo precedente** com a decisão de se refazer aquela votação, o que pode tornar difícil o trabalho das comissões e, em especial das CPIs, sendo também motivo de manifestação, nesse sentido, do Senador Alvaro Dias e da Senadora Vanessa Grazziotin.

Afirmou o Senador Caiado:

Sr. Presidente, acho que se abre um precedente gravíssimo. Dentro daquilo que ouvi de outros Parlamentares que estavam presentes e do Senador Randolfe, que realmente se atingiu o quórum e que todos aqueles requerimentos foram aprovados, a partir daí, acho que se **vai criar uma situação difícil para as comissões, principalmente para as CPIs e para as comissões permanentes**



da Casa, poderem trabalhar. Se essa alegação for convalidada, amanhã todo e qualquer requerimento será colocado *sub judice*.

Então, sinceramente, Sr. Presidente, também solicito a V. Ex^a e pondero que, se possível, consulte o Plenário no momento em que houver quórum, para que possamos debater essa matéria e trazer dados e, talvez, um relato mais claro também do momento em que esses requerimentos foram votados na CPI.

Sinceramente, preocupa-me a resposta de V. Ex^a, a decisão de V. Ex^a sobre a questão de ordem em relação a precedentes. A partir daí, todo aquele que não se sentir contemplado amanhã poderá derrubá-la por situações como as que foram explicitadas pelo Senador Ciro. (destaque nosso)

A verificação de quórum em votação simbólica constitui o recurso adequado para evitar que haja aprovação sem a presença da maioria. A alternativa à votação simbólica seria a de que todas as votações fossem realizadas pelo processo nominal. Mas isso resultaria em verdadeiro obstáculo ao andamento aos trabalhos legislativos. Sabemos que a maioria das deliberações trata de matéria de aceitação consensual, havendo polêmica, há meios regimentais para que a deliberação seja feita pelo modo mais rígido, que é votação nominal.

Reforçamos os nossos argumentos com o disposto no art. 19, inciso II, do RISF, que deve ser aplicada também no âmbito das comissões.

Art. 19. Ao Senador é vedado:

.....

II – falar sobre resultado de deliberação definitiva do Plenário, salvo em explicação pessoal.

O citado dispositivo é uma norma de respeito aos resultados de deliberações no plenário e nas comissões desta Casa. Isso evita a insegurança no processo de votação que tenha sido realizado com a observância das normas regimentais, como o caso em análise, cabendo aqui lembrar o jargão futebolístico: *derrotada a equipe, não há outra coisa a fazer que não seja pensar em vencer o próximo jogo, como dizem os nossos craques*.

Concluimos, portanto, não haver amparo regimental para o recurso submetido à CCJ, pois não se trata de *interpretação de texto constitucional*. O recurso em exame é sobre o indeferimento de questão de ordem que deixou de subsistir, em razão de ter sido indeferida pelo Presidente, restando, assim, prejudicada a sua decisão de determinar a realização de nova votação dos requerimentos aprovados na reunião da CPI do Futebol, devendo-se presumir como de boa-fé e condizente com o processo de votação simbólica, face às evidências, que foram observadas as normas regimentais na aprovação desses requerimentos.

III – VOTO

Em face do exposto, com fundamento no nos termos do art. 101, inciso VI, do RISF, opinamos pelo acatamento do Recurso nº 6, de 2016, no sentido de tornar sem efeito a decisão do Presidente do Senado Federal que determinou a realização de nova reunião para a discussão e deliberação dos requerimentos aprovados na 24ª Reunião da CPI do Futebol, por considerar totalmente hígidas, à luz do mesmo RISF, as votações dos requerimentos ocorridas naquela reunião.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

