

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC

CONSULTA nº 17, de 2016

Consulta à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania acerca de apreciação, em Plenário, de processo político-disciplinar.

Autor: Presidente da Câmara dos Deputados.

Relator originário: Deputado Arthur Lira.

VOTO EM SEPARADO

RELATÓRIO

1. O Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, no exercício da Presidência (art. 18, caput, do RICD), com fundamento na competência prevista no art. 32, inc. IV, alínea “c” do Regimento Interno, consultou a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) no seguinte:
 - (a) Finalizado o processo político-disciplinar com a aprovação de parecer que conclua pela aplicação de penalidade, formalizado por meio de projeto de resolução do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma dos arts. 13, caput, e 14, § 4º, IV, ambos do Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), o que é submetido à deliberação do Plenário: o projeto de resolução ou o parecer?
 - (b) Ao se apreciar em Plenário o aludido projeto de resolução, admitem-se emendas de Plenário?
 - (c) As emendas podem ser prejudiciais ao Representado?
 - (d) No caso de rejeição, pelo Plenário, do referido projeto de resolução, passa-se à deliberação da representação originalmente oferecida ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou essa é considerada prejudicada?

2. Referida consulta foi inicialmente distribuída pelo Presidente do colegiado, *ex officio*, ao Deputado Arthur Lira, para que oferecesse parecer.
3. É o relatório.

V O T O

1. Preliminarmente, é mister cogitar um aparente conflito de atribuições entre a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (COETICA) para análise do feito. Isso porque compete à primeira responder consulta sobre “assunto de natureza jurídica ou constitucional” (RICD, art. 32, inc. IV, “c”), sendo o segundo responsável por dirimir dúvidas “sobre matérias relacionadas ao processo político-disciplinar” (CEDP, art. 6º, inc. IV).
2. Sem embargo, verifica-se que os questionamentos em tela vertem sobre a deliberação político-disciplinar no âmbito do Plenário, extrapolando a competência do Conselho de Ética de sorte que, assomando-se a correlação da matéria suscitada com a necessidade de interpretação de dispositivos constitucionais, tem-se por cabível a presente consulta, e dela conheço.
3. Isto posto, passo à resposta dos questionamentos. Adoto, aqui, um único voto para todas as dúvidas levantadas, porquanto presente vínculo de pertinência temática entre elas.
4. A resposta repousa, *prima facie*, no exame da controvertida legislação aplicável ao caso, qual seja, o Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução nº 25, de 2001).

Tem-se, no plano estritamente normativo, que o Código é, de fato, obscuro.

Ao disciplinar a penalidade de *suspensão de prerrogativas*, v.g., malgrado disponha que ao Plenário compete apreciar *projeto de resolução* oferecido pelo Conselho (art. 13, caput), requer seja o *parecer aprovado* encaminhado à Mesa, *instruído com projeto de resolução destinado à efetivação da penalidade* (art. 13, inc. V). Noutros termos, a indubitável clareza do art. 13, caput, do CEDP, tem seu alcance limitado pelo inciso V, que estatui a ideia de que a resolução seria mero veículo da sentença disciplinar.

5. Assim também procede, com maior gravidade, nas regras que ordenam as hipóteses de suspensão e de perda do mandato eletivo. Neste caso, por um curso, o Código exige o oferecimento de um projeto de resolução (art. 14, inc. IV, *in fine*); por outro, determina que, ultimada a tramitação no órgão

fracionário (CEDP ou CCJC), seja o **processo encaminhado à Mesa**, para inclusão na Ordem do Dia.

E, não bastassem todas as aparentes antinomias supra elencadas, o art. 16, § 3º, inc. III, do CEDP ainda se refere à **representação**, que gozará de preferência sobre os demais itens da Ordem do Dia de todas as sessões deliberativas.

6. O plano fático, por sua vez, revela o costume da Casa. Desde a promulgação da Resolução nº 2, de 2011 – que modificou dispositivos do CEDP, o rito adotado foi o seguinte: em primeiro lugar, a **representação é incluída na ordem do dia** para que seja apreciada; em seguida, passa-se à deliberação, mas não da representação, e sim do **parecer do Conselho de Ética**. Finalmente, quando aprovado o parecer pela aplicação de penalidade, é lida e promulgada a **resolução** que veicula a pena¹. Inexiste, aqui, projeto de resolução em sentido próprio.

Da referida praxe nunca exsurgiram efeitos nocivos ao representado: cingindo-se sua defesa ao fato, garante-se, através do procedimento, um mínimo de previsibilidade sobre o alcance do direito disciplinar na espécie.

7. O ilustre relator originário, todavia, após minucioso estudo da legislação interna, entendeu que o costume de deliberar o *parecer* do Conselho de Ética, nos casos de perda de mandato, seria *contra legem* e, em última análise, “antirregimental”. Estribou-se, sucintamente, na premissa de que o *parecer* não seria proposição sujeita à deliberação do Plenário, por ausência de regra específica, conforme dispõe art. 126 do RICD². Neste sentido, entendeu que malgrado o processo seja incluído na Ordem do Dia – anunciando-se como item da pauta a representação, o Pleno deve deliberar sobre o projeto de resolução destinado à aplicação da penalidade.
8. Referida interpretação, contudo, não merece prosperar, sob pena de desvirtuamento de todo o processo político-disciplinar instaurado no âmbito da Câmara dos Deputados. O âmag argumentativo do relator, com as devidas vênias, esteve centrado em atribuir ao projeto de resolução (PRC) o predicado de proposição principal *exclusivamente* para permitir seu inédito emendamento (dúvidas “b” e “c” da Consulta).

A celeuma desenvolve-se, assim, pela inadequação do critério eleito para sua solução. Não é o caso de realizar uma *análise histórica* de dispositivos regimentais para infirmar práticas já consolidadas na Câmara. No caso, a melhor leitura deflui da própria Constituição Federal que, ao estabelecer o núcleo de cabimento da espécie normativa em epígrafe, implicitamente **a previu tanto para regulação de situações**

¹ Vide Representações nº 25/2014 (lavrada em desfavor do Deputado André Vargas – Resolução nº 59/2014); nº 22/2013 (autuada em face do Deputado Natan Donadon – Resolução nº 53/2014) e nº 17/2012 (impulsionada em desfavor do Deputado Carlos Alberto Leréia – Resolução nº 17/2012).

² In verbis: “Parecer é a proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo”.

abstratas como para disposição de situações concretas. Via resolução, por exemplo, a Câmara elabora seu Regimento Interno. Indica, outrossim, membros para o Conselho da República.

Dispõe, neste sentido, o RICD:

Art. 109. Destinam-se os projetos: [...]

III – **de resolução** a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou **quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos** como:

- a) **perda de mandato de Deputado;**
- b) criação de Comissão Parlamentar de Inquérito;
- c) conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito;
- d) conclusões de Comissão Permanente sobre proposta de fiscalização e controle;
- e) conclusões sobre as petições, representações ou reclamações da sociedade civil;
- f) matéria de natureza regimental;
- g) assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos.

A diferença basilar é que a regulação *in abstracto* atrai o processo legislativo típico, do qual o emendamento é mera consequência lógica, vide art. 118, caput, c/c art. 138, inc. I, alínea “e”, do RICD. Trabalhando no espectro da generalidade, o Parlamento possui, ainda que jungido a postulados jurídicos, ampla discricionariedade normativa, podendo inclusive adotar proposições de juridicidade controversa, ou mesmo de flagrante inconstitucionalidade.

A disposição de situações concretas, todavia, atrai a incidência de regras diferenciadas.

É incabível atribuir à resolução que positive o Código de Ética e Decoro o mesmo tratamento jurídico dado àquela que apregoe determinada sentença disciplinar ou que formalize as conclusões de uma CPI. No primeiro caso (regulação *in abstracto*) ter-se-á uma norma perene, passível de reexame *a posteriori*. No segundo (regulação *in concreto*), existe espécie de exaurimento normativo: a resolução é mero veículo de um *decisum* parlamentar, o instrumentalizando e dando-lhe eficácia externa³.

³ Essa solução é adotada, *verbi gratia*, no processo de *impeachment*, regido pela Lei nº 1.079/1950 (vide APDF nº 378/STF); em apartado resumo, vez instaurada a denúncia por crime de responsabilidade (DRC), competirá a um órgão fracionário (comissão) sobre ela emitir parecer. Já a resolução senatorial exigida no art. 35, caput, da lei em tela destinar-se-á, tão somente, à lavratura da sentença.

9. Exigir que o Plenário, diante de casos concretos de ordem político-disciplinar, delibere o *projeto de resolução* (PRC) **em sentido próprio** representa, pois, legitimar situações-limite, como a absurda hipótese de cabimento de emenda parlamentar, aditiva ao PRC, intentando alterar o próprio Código regente (igualmente uma *resolução*) ao tempero da conveniência e da oportunidade, decompondo, por exemplo, o tipo imputável ao representado.

Não é difícil pressupor o número de situações anômalas que exsurgiriam da aludida interpretação. Admitidas emendas ao projeto, poderia o relator de Plenário adotar *substitutivo* convolvando a sanção proposta pelo Conselho, nada obstante o CEDP adote tipificações fechadas? A eventual rejeição de substitutivo importaria na análise da proposição original (ainda que de conteúdo mais gravoso – vide art. 191, inc. V, do RICD)? Poderiam ser propostas emendas “aleatórias”, desprovidas de qualquer juízo de subsunção da conduta do representado ao tipo sancionador? Ainda na seara dos casos concretos, seria possível, via emenda parlamentar, a livre modificação das conclusões de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), lavradas via PRC, ainda que para isso fosse mister ampliar o fato determinado que motivou a constituição do colegiado?

Em última análise, o tratamento dado pelo relator primitivo exigiria uma **ilegítima modulação ao poder de emenda**, modulação essa que – repita-se, não prospera nem mesmo quando da apresentação de propostas acessórias eivadas, *ab initio*, por inconstitucionalidade nomodinâmica (formal). E concentraria, na Mesa Diretora da Casa, a potestade de exercer *juízo de aceitabilidade* imune a qualquer *meio recursal* que devolvesse a controvérsia ao Plenário, numa autêntica violação ao princípio da soberania parlamentar e de sua própria competência originária (CF, art. 55, § 2º)⁴.

Fica cristalino que, em matéria disciplinar, o órgão judicante atípico extrairá seu fundamento de agir precipuamente do Código de Ética (**resolução**), que adota um sistema de tipos *fechados*. Diante de uma situação subjetiva, realizará, em **parecer**, a subsunção do fato à norma, oferecendo, **como ato acessório**, o PRC destinado à imputação da penalidade.

10. Tem-se, portanto, que a resposta ao questionamento não pode ignorar consequências de ordem prática. Este talvez seja o motivo locomotor do costume da Casa em sempre deliberar o *parecer adotado* pelo Conselho de Ética. E inexistem motivos para sua modificação.
11. Isto posto, entende-se que, finalizado o processo político-disciplinar com a aprovação de parecer que conclua pela aplicação de penalidade, deve ele ser submetido ao Plenário, mediante inclusão, na Ordem do Dia, da referida representação. Sobrevindo juízo condenatório, a *resolução* destinar-se-á a veicular a sentença, consubstanciando a decisão.

⁴ In verbis: “§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa”.

Por essas razões, julgo **incabível o emendamento**, seja prejudicial ou benéfico ao representado.

12. Rejeitado o parecer do Conselho de Ética, **deve o Plenário analisar a representação original**, na esteira da interpretação adotada em 23 de abril de 2014, quando da análise da REP nº 17/2012, autuada em desfavor do ex-Deputado Carlos Alberto Leréia.

Isso porque a denúncia está sujeita a um crivo de admissibilidade, cumprindo, para se aperfeiçoar e mesmo tramitar no âmbito do Conselho, todos os requisitos formais de processamento (indícios de autoria e materialidade, presença de justa causa para persecução disciplinar etc.).

Não é crível, pois, admitir que a rejeição do parecer absolverá o representado, subtraindo do Plenário da Câmara a oportunidade de apreciar a representação original, considerada passível de deliberação pelo próprio Conselho de Ética ou até mesmo pelo Plenário, nas hipóteses de provimento de eventual recurso contra a inadmissibilidade (CEDP, art. 14, § 4º, inc. III). Outrossim, é a ele a quem compete a última palavra, consoante prevê o § 2º do art. 55 da Constituição Federal.

DISPOSITIVO

1. Ante o exposto, resolvo a consulta nos seguintes termos:

- (a) Finalizado o processo político-disciplinar com a aprovação de parecer que conclua pela aplicação de penalidade, formalizado por meio de projeto de resolução do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma dos arts. 13, caput, e 14, § 4º, IV, ambos do Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), o que é submetido à deliberação do Plenário: o projeto de resolução ou o parecer?

O Plenário delibera o parecer adotado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

- (b) Ao se apreciar em Plenário o aludido projeto de resolução, admitem-se emendas de Plenário?

Não são admitidas emendas, porquanto o PRC não tramita como proposição principal em sentido próprio, na medida em que se presta a regular situações concretas (RICD, art. 109, inc. III, alínea “a”).

- (c) As emendas podem ser prejudiciais ao Representado?

Não são admitidas emendas.

- (d) No caso de rejeição, pelo Plenário, do referido projeto de resolução, passa-se à deliberação da representação originalmente oferecida ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou essa é considerada prejudicada?

Rejeitado, pelo Plenário, o parecer adotado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, é necessário deliberar a representação original.

Brasília – DF, em de junho de 2016.

Deputado BACELAR
PTN-BA