

DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

Em 31 de maio do ano em curso, formulei à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), na condição de Presidente em exercício da Câmara dos Deputados, a Consulta nº 17, de 2016, acerca de procedimentos de votação quando da apreciação de processo político-disciplinar pelo Plenário desta Casa, nos seguintes termos:

O Presidente da Câmara dos Deputados, no uso da prerrogativa que lhe é conferida pelo artigo 32, inciso IV, "c", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, formula a seguinte consulta à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC):

- (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 do arts. 13, *caput*, e 14, § 4, 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?

Chega ao conhecimento deste Presidente, contudo, que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania já se pronunciou sobre o mérito da referida consulta em, pelo menos, duas ocasiões, sobretudo no que diz respeito ao que deve ser submetido à deliberação do Plenário: se o parecer ou o projeto de resolução (item "a").

A primeira ocorreu em 2 de março de 1994, quando a CCJC deliberou o Recurso nº 22,¹ de 1991, do deputado NELSON TRAD, contra decisão do então presidente da Câmara dos Deputados, deputado IBSEN PINHEIRO, em questão de ordem (QO nº 05, de 1991), o qual indeferiu apresentação de

¹ Recurso nº 22-A, de 1991 (Contra decisão da Presidência em questão de ordem) – (Do Sr. Nelson Trad) – Requer seja ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação sobre questão de ordem do Sr. Nelson Trad, proferida na sessão plenária, secreta, de 6 de novembro de 1991, quanto ao indeferimento de apresentação de emenda substitutiva ao Projeto de Resolução que autorizou a cassação do mandato do ex-Deputado Jabes Rabelo, tendo parecer: da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação pelo não acolhimento. Fonte: Diário do Congresso Nacional, Ano XLIX – Nº 55 – 15 de abril de 1994 – Seção I

Recurso nº 22-A
Ass: JH

Criseau: CJC

Diário do Congresso Nacional da Mesa Diretora 20/Jul/2016 11:05

COM. DE CONSTITUCION E JUSTICA E DE CIENCIAS - 20/03/2016 10:59 - Sub Analise

Folha: 5735 Ass.: Lygia depend

emenda substitutiva ao projeto de resolução destinado a formalizar a perda do mandato do então deputado Jabes Rabelo. Foi designado para relatar a matéria o deputado NELSON JOBIM, reconhecido parlamentar, jurista e ministro de estado, cujo parecer pelo **não acolhimento** do recurso resultou **aprovado à unanimidade** pela referida Comissão.

A emenda ao projeto de resolução não foi acolhida porque, de acordo com NELSON JOBIM, "**o que vai a Plenário para votação é o parecer**". De fato, o projeto de resolução é ato declaratório, consequência, atestado do que vem a decidir o Plenário. Não foi outro o entendimento da CCJC ao aprovar por unanimidade o parecer de NELSON JOBIM. Para ele, se procedente a representação, deve-se

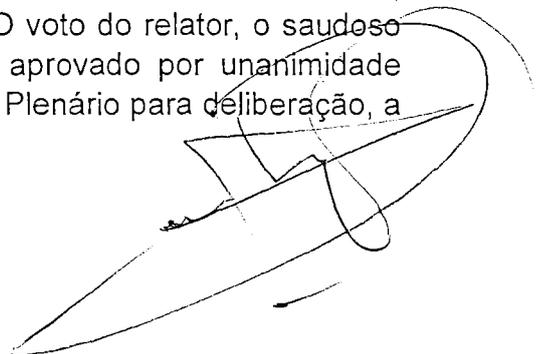
[...] oferecer também projeto de resolução no sentido da perda do mandato. Ou seja, é, concomitantemente, requisito e consequência direta da procedência da representação, o fato de o parecer vir acompanhado do projeto de resolução no sentido da perda do mandato. Ou, ainda, o Projeto de Resolução declarando a perda do mandato é a tradução da procedência da Representação, a sua complementação necessária.

Isto posto, o que vai a Plenário para votação é o **parecer** [...]

Acertada, no nosso entender, a decisão da Mesa, que não deu seguimento à Emenda, sob o fundamento de que não se vota o Projeto de Resolução, mas o Parecer da Comissão, razão pela qual o Projeto de Resolução é insuscetível de emendamento. (G.N)

Sendo assim, é forçoso concluir que o objeto a ser deliberado pelo Plenário é o parecer e não o projeto de resolução, extraíndo-se desse entendimento não ser possível o cabimento de emendas ao projeto.

A segunda ocasião em que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciou-se acerca do assunto foi em 1º de setembro de 2005, quando respondeu à Consulta nº 8 daquele ano. O voto do relator, o saudoso deputado e ministro MENDES RIBEIRO FILHO, aprovado por unanimidade pela CCJC, reconhece que o parecer é que vai ao Plenário para deliberação, a saber:



A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente respondendo afirmativamente à Consulta nº 8/2005, nos seguintes termos:

1. Nos processos de perda de mandato parlamentar, cabe ao Conselho de Ética manifestar-se pela procedência (fazendo juntada do respectivo projeto de resolução) ou pela improcedência;
2. Nos dois casos, os autos do processo serão obrigatoriamente encaminhados à Mesa, a fim de que o Plenário aprove ou rejeite o parecer do Conselho de Ética;
3. Sendo o Parecer pela improcedência, tendo havido instrução probatória, será submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados, que decidirá definitivamente sobre a perda ou não do mandato, por meio de projeto de resolução, se for o caso;
4. No caso de Parecer concluindo pelo arquivamento, por inépcia da Representação ou ausência de justa causa, a apreciação pelo Plenário da Casa ocorrerá se interposto recurso com o quórum e prazos previstos no art. 132, § 2º do Regimento Interno. Se submetido o parecer ao Plenário da Câmara dos Deputados, se este o aprovar, determinará o arquivamento do feito, se o rejeitar (o que pode ser por maioria simples), o retorno da matéria ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, para a devida instrução probatória e posterior decisão do Plenário, devolvendo-se todos os prazos [...]. (G.N)

Depreende-se do arrazoado de MENDES RIBEIRO, encampado à unanimidade pela CCJC, que o **parecer**, e não o projeto de resolução, é que deve ser submetido à deliberação do Plenário. Com efeito, não há que se cogitar da possibilidade de apresentação de emendas ao projeto de resolução em caso de processo político-disciplinar.

Note-se que tanto sob a égide do inciso IV do § 3º do art. 240 do Regimento, que dizia expressamente ser o parecer o item a ser votado, quanto sob o pálio da Resolução nº 25, de 2001, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), alterado pela Resolução 2, de 2011, **todos** os processos ou representações foram submetidos ao Plenário colocando-se em votação o **parecer**.

Tomando como ponto de partida o marco constitucional de 1988, os processos político-disciplinares submetidos ao Plenário eram anunciados, até o advento do CEDP, em 2001, da seguinte forma: "**Discussão e votação do parecer...**"

Com a superveniência do Código, o anúncio da matéria passou a ser feito com os seguintes dizeres: “**Discussão e votação da Representação [nº tal]...; tendo parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar [no sentido qual] ...**”, mas sempre submetendo-se o parecer à votação do Plenário, nunca o projeto de resolução. Dessa forma, antes ou depois de 2001, foi o **parecer** o instrumento posto à deliberação do Plenário, independentemente de denominações genéricas como “matéria” e “processo” em algumas falas do Presidente durante os procedimentos.

A bem da verdade, a Resolução nº 2, de 2011, que modificou a Resolução nº 25, de 2001, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar, traz no *caput* do art. 13 disposição segundo a qual, no caso de suspensão de prerrogativas regimentais, o projeto de resolução será apreciado pelo Plenário. Entretanto, o atual inciso V do mesmo art. 13 diz expressamente que “o **parecer aprovado pelo Conselho será encaminhado pelo Presidente à Mesa, para as providências da parte final do inciso VIII do § 4º do art. 14, devidamente instruído com o projeto de resolução destinado à efetivação da penalidade;**”.

E o que diz a parte final do inc. VIII do § 4º do art. 14 do CEDP? Determina de forma cristalina, pela conjugação dos dois dispositivos, que o **parecer** deve ser lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos para **inclusão na Ordem do Dia**. Inclusão na Ordem do Dia para qual finalidade? Para apreciação do Plenário da Casa.

Antes que se argumente haver conflito e antinomias ou obscuridades, e que o *caput* prevalece sobre seus respectivos parágrafos, incisos e alíneas, cumpre ressaltar que a determinação do atual inciso V (antes inciso IV) do art. 13 do CEDP, no que tange às providências contidas na parte final do agora inciso VIII (antes inciso IX) do § 4º do art. 14, foi integralmente mantida, ou seja, a substância de ambos permaneceu inalterada.² Com efeito, a vontade do

2

CEDP - Redação original	CEDP - Redação dada pela Res. 2/2011
Art. 13. IV - o Conselho emitirá, ao final da apuração, parecer concluindo pela improcedência ou procedência da representação, e determinará seu arquivamento ou proporá a aplicação da penalidade de que trata este artigo; neste caso, o parecer será encaminhado à Mesa para as providências referidas na parte final do inciso IX do § 4º do art. 14;	Art. 13. V - o parecer aprovado pelo Conselho será encaminhado pelo Presidente à Mesa, para as providências referidas na parte final do inciso VIII do § 4º do art. 14, devidamente instruído com o projeto de resolução destinado à efetivação da penalidade;
Art. 14. § 4º IX - concluída a tramitação no Conselho de Ética, ou na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação na hipótese de interposição de recurso nos termos do inciso VIII, o processo será encaminhado à Mesa e, uma vez lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos para inclusão na Ordem do Dia.	Art. 14. § 4º VIII - concluída a tramitação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na hipótese de interposição do recurso a que se refere o inciso VII, o processo será encaminhado à Mesa e, uma vez lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos para inclusão na Ordem do Dia.

legislador foi preservada, mantendo-se o comando original do Código de Ética na sua reforma de 2011, ou seja, inclusão na Ordem do Dia do parecer para subsequente apreciação do Plenário da Casa.

Da mesma forma não há que se falar que tal procedimento afigura-se *contra legem*, ou antirregimental. Ora, fosse considerada *contra legem*, no âmbito *interna corporis*, privilegiar-se a tradição e o costume na adoção de procedimentos em deliberações na Câmara dos Deputados, não seria possível, por exemplo, candidatura avulsa para presidente da Câmara dos Deputados alheia à bancada que, pelo princípio da proporcionalidade, detém a vaga, conforme expressamente dispõe o *caput* do art. 8º do Regimento da Câmara dos Deputados.

Art. 8º Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou blocos Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, lhes caiba prover, sem prejuízo de candidaturas avulsas oriundas das mesmas bancadas.
(G.N)

Extrai-se do referido dispositivo que são permitidas candidaturas avulsas, mas com a condição de que elas partam da bancada ou bloco parlamentar que detém a vaga. Numa leitura superficial e desatenta à história da Casa, a candidatura avulsa poderia ser considerada antirregimental. Tal alegação, contudo, está superada na seara interna da Câmara dos Deputados, tendo em vista decisões de vários presidentes a diversas questões de ordem.

O primeiro a consentir nesse sentido foi o então presidente da Casa, IBSEN PINHEIRO, ao dar resposta, em 1993, à Questão de Ordem 490517.³ Exatamente dois anos mais tarde, em 1995, foi a vez do presidente INOCÊNCIO DE OLIVEIRA, aduzindo que

A candidatura avulsa à Presidência da Câmara postulada por qualquer Deputado não integrante da bancada à qual, pelo critério da proporcionalidade, cabe o cargo, embora não expressamente prevista no Regimento, tem respaldo em **tradição** que se firma na Casa".⁴ (G.N)

Essa decisão foi alvo do Mandado de Segurança nº 22.183-6, porém a ação não foi conhecida com o fundamento de que se tratava de matéria *interna corporis*. Além do referido mandado de segurança, a decisão do Senhor

³ Diário do Congresso Nacional (Seção I) pág. 2690, Col. 2, de 03/02/1993.

⁴ Diário do Congresso Nacional (Seção I) pág. 1746, Col. 1, de 03/02/1995.

INOCÊNCIO OLIVEIRA foi atacada no âmbito da Câmara pelo Recurso 1, de 1995, que recebeu parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pelo não provimento, em votação unânime no dia 25 de abril de 2000.

Em outra oportunidade, em 28 de novembro de 2000, o então presidente MICHEL TEMER decidiu a Questão de Ordem nº 10494 permitindo candidatura avulsa para o cargo de presidente sem levar em consideração o critério da proporcionalidade, arrazoando que,

Historicamente, tem-se admitido, excepcionalmente, candidaturas avulsas para o cargo de Presidente, independentemente dos critérios descritos anteriormente, isto é, mesmo oriundas das bancadas diversas daquela à qual, pelo critério de escolha ou acordo, tenha tocado a Presidência. (G.N)

Esse entendimento perdura até os dias de hoje, corroborado pelas decisões às Questões de Ordem nºs 418/2001 e 374/2009. Em todos os casos, os presidentes alicerçaram suas decisões na tradição, no costume, enfim, na história da Casa, a despeito da regra expressa no *caput* do art. 8º do Regimento, no caso específico de candidatura avulsa para presidente da Câmara dos Deputados.

Essa questão foi aqui posta para refutar qualquer alegação de contrariedade de norma, segundo a qual seria *contra legem* não observar o que dispõe o *caput* do art. 13 do Código de Ética e Decoro Parlamentar em processo político-disciplinar. O exemplo de candidatura avulsa para presidente da Câmara, a despeito de regra expressa em sentido contrário, joga por terra tal raciocínio. Ademais, a literalidade do intérprete não pode ignorar a tradição, o costume desta Casa, que, de longa data, no caso de processo político-disciplinar, submete o **parecer** ao Plenário ao invés do projeto de resolução.

É de se recordar que, na direção da consolidada jurisprudência desta Casa, o inciso V, do art. 13, e o inciso VIII do § 4º do art. 14, todos do Código de Ética e Decoro Parlamentar, que também veiculam regra expressa, autorizam submeter o **parecer** à apreciação do Plenário. Tais dispositivos, em síntese, aduzem que o parecer aprovado pelo Conselho, uma vez lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos, terá que ser encaminhado pelo Presidente à Mesa para inclusão na Ordem do Dia e consequente deliberação do Plenário. Note-se que esse procedimento tem respaldo tanto na tradição e costume, quanto no próprio Código de Ética, afastando-se cabalmente a alegada hierarquia do *caput* do art. 13 do CEDP sobre os dispositivos que também expressamente permitem a apreciação do **parecer** pelo Plenário da Câmara dos Deputados (CEDP, art. 13, V c/c art. 14, § 4º, VIII).

Diante de todo o exposto e considerando os precedentes e jurisprudência da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania relacionados ao Recurso nº 22, de 1991 (relator NELSON JOBIM), e à Consulta nº 8, de 2005 (relator MENDES RIBEIRO FILHO), bem como o disposto expressamente nos incisos V, do art. 13, e VIII do § 4º do art. 14, ambos do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, além da respeitada tradição e costume desta Casa, decido:

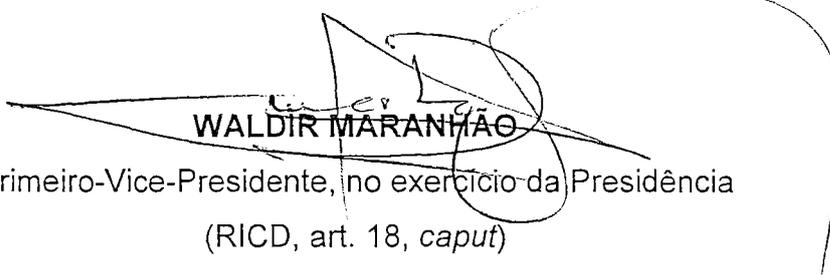
1. Em processo político-disciplinar, o que é submetido à deliberação do Plenário da Câmara é o **parecer** e não o projeto de resolução. Sendo assim, não há que se cogitar da possibilidade de admissão de emendas.
2. Retirar de tramitação da Consulta nº 17, de 2016.

É a decisão.

Publique-se.

Oficie-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para devolução imediata da Consulta nº 17, de 2016, à Secretaria-Geral da Mesa para o devido arquivamento.

Em: 20 / 06 /2016


WALDIR MARANHÃO
Primeiro-Vice-Presidente, no exercício da Presidência
(RICD, art. 18, *caput*)