



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

CONSULTA N. 17, DE 2016

VOTO EM SEPARADO (Do Senhor José Carlos Aleluia)

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

Autor: Primeiro Vice-Presidente, no exercício da Presidência da Câmara dos Deputados.

I – RELATÓRIO

O Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, no exercício da Presidência (RICD, art. 18, caput), com base na competência prevista na alínea “c” do inciso IV do artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, consultou a Comissão de Constituição Justiça e 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 originalmente oferecida ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou essa é considerada prejudicada?

Em 31/05/2016, a matéria foi distribuída ao Deputado Arthur Lira.

É o relatório.

II – VOTO

1. Breve contextualização:

Inicialmente, cumpre destacar que o voto oferecido pelo Relator designado para a Consulta, Deputado Arthur Lira, padece de diversos equívocos técnicos, que serão objeto de análise adiante. O defeito mais grave do voto, contudo, é de outra ordem. A proposta traduz uma alteração casuística do rito aplicável ao processo disciplinar, concebida para esvaziar o processo de instrução realizado no âmbito do Conselho de Ética e para permitir um sem número de manobras em Plenário. Tudo com o único e exclusivo propósito de tornar o processo menos transparente e aumentar o espaço para conchavos obscuros.

O processo disciplinar instaurado em face do Deputado Eduardo Cunha é o mais longo da história desta Casa. A demora se deve a um conjunto de manobras protelatórias e casuísticas, tramadas pelo Representado e executadas diretamente por ele ou por seus prepostos. Esta Consulta insere-se nesse conjunto desmoralizador de medidas, cuja despudorada reiteração – para a vergonha da Câmara dos Deputados – valeram ao Representado decisão unânime do Supremo Tribunal Federal afastando-o cautelarmente do exercício do mandato.

Na ocasião, o Ministro Teori Zavascki deixou claro que o afastamento se justificava em razão de Eduardo Cunha ter abusado das prerrogativas do cargo de Presidente da Câmara dos Deputados para obstruir o andamento de investigações criminais e disciplinares em seu desfavor. A mais alta Corte do país entendeu que o Deputado Eduardo Cunha usou seu poder para delinquir. Nas últimas semanas, o Procurador-Geral da República, munido de novas evidências sobre a atuação do parlamentar afastado, convenceu-se de que a medida cautelar aplicada a ele não tem se mostrado apta a fazer cessar sua influência deletéria sobre os procedimentos em curso: pediu a prisão de Eduardo Cunha.

Essa sequência lastimável de eventos coloca sob os ombros da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania uma grande

responsabilidade. Podemos, hoje, mostrar às cidadãs e cidadãos brasileiros que esta Casa tem forças para superar o quadro de deterioração institucional instalado no Poder Legislativo. Podemos mostrar que os órgãos da Câmara dos Deputados recobram condições de exercer suas funções de forma independente. Ou podemos provar o contrário. Podemos provar que permanecemos reféns de interesses políticos inconfessáveis, e que a intervenção do Poder Judiciário é condição sem a qual esta Casa não será capaz de resolver seus próprios dilemas.

2. Primeiro quesito da consulta:

A primeira questão formulada diz respeito ao objeto de deliberação do Plenário, uma vez concluído o trabalho do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (CEDPA). O Autor da Consulta pergunta se o objeto da deliberação do Plenário é “o projeto de resolução ou o parecer” proferido pelo Conselho de Ética.

É oportuno registrar que as digressões históricas oferecidas pelo Deputado Arthur Lira em seu voto contribuem muito pouco para o deslinde da Consulta posta à apreciação da CCJC. A razão é simples: o único processo de quebra de decoro parlamentar levado a termo entre o 1949 e 1991 foi o célebre caso do Deputado Edmundo Barreto Pinto, que teve a perda de mandato declarada pela Resolução n. 22, de 1949 (*Diário do Congresso Nacional*, 25.5.1949, p. 4.381 e 4.384 e ss.). Todos os demais casos de declaração de perda de mandato ocorridos nesse período decorreram de decisão judicial (Ato da Mesa n. 66/1974) ou atos de exceção do Poder Executivo, fundamentados em Atos Institucionais do governo militar. Assim, podemos dizer, com segurança, que a *prática institucional* do processo disciplinar no âmbito da Câmara dos Deputados desenvolve-se apenas à luz da Constituição de 1988.

Nesse sentido, os dispositivos legais pertinentes para a solução do caso em análise são os artigos 51 e 55 da Constituição Federal e os artigos 13 e 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar. Do ponto de vista constitucional, a aplicação da sanção de perda de mandato por quebra de decoro parlamentar (art. 55, II, CF) compete à Câmara dos Deputados, por meio de seu Plenário, que deliberará por maioria absoluta de seus membros, por provocação da Mesa Diretora ou de partido político com representação no Congresso (art. 55, § 2º, CF). Uma vez recebida representação tida por juridicamente hígida, proposta pelos entes legitimados constitucionalmente para tanto, **caberá ao Plenário da Câmara dos Deputados – e apenas a ele –** decidir se dá ou não provimento ao pedido, decretando a perda do mandato parlamentar.

Por tratar-se de competência privativa da Câmara dos Deputados, ainda que não expressamente listada no art. 51 da Constituição, a sanção aplicada é

efetivada por meio de Resolução. Isso não significa, contudo, que a minuta ou projeto de Resolução que instrui o processo disciplinar seja uma proposição autônoma, com tramitação própria. Se fosse, estaria regida pelas disposições regimentais pertinentes, e deveria ser, por exemplo, distribuída por ato do Presidente (art. 139, *caput*, RICD), submetida obrigatoriamente a parecer da CCJC (art. 139, II, “c”, RICD) e poderia, ainda, sujeitar-se a requerimentos de urgência que levassem a apreciação da matéria diretamente ao Plenário (art. 155, RICD), com pareceres proferidos oralmente por relatores designados pelo Presidente (art. 157, § 2º, RICD). Nada disso pode, por óbvio, ocorrer. E não pode ocorrer exatamente pelo fato de que o “projeto de resolução” a que se refere o Código de Ética e Decoro Parlamentar **não é proposição em sentido técnico**. Não é a matéria sobre a qual se delibera. Seria mais correto, inclusive, referir-se a ele como “minuta”, e não “projeto”.

A leitura conjunta dos artigos 13, V, e 14, § 4º, IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar revela que, na verdade, a Resolução é **mero instrumento** por meio do qual a punição se efetiva. O parecer aprovado pelo Conselho de Ética é, nesse sentido, **“instruído com o projeto de resolução destinado à efetivação da penalidade”**. É o veículo por meio do qual a sanção é exteriorizada, para todos os efeitos legais (por exemplo, para os fins do art. 1º, I, “b”, da Lei Complementar n. 64/1990, ou para a cessação da prerrogativa de foro a que se refere o art. 53, § 1º, CF). Mas a minuta ou projeto de resolução não é a **matéria** submetida à deliberação da Casa. O que é **objeto de deliberação** da Câmara dos Deputados é o **pedido de partido político ou da Mesa Diretora que requer a decretação da perda de mandato**. Esse pedido, uma vez formalizado, recebe o nome de **representação**. Portanto, a matéria apreciada pelo Plenário é a **representação** formulada em desfavor de um Deputado Federal. É assim que essa matéria tramita e é dessa forma que ela é incluída na Ordem do Dia para conhecimento da Casa (art. 16, § 3º, III, CEDPA).

Atente-se para o fato de que o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar apenas instrui a representação com a minuta ou projeto de Resolução nas hipóteses em que sugere a aplicação de sanção. Seria absurdo imaginar uma Resolução editada para decretar que **não** se aplicou sanção disciplinar a um dado Deputado. Contudo, se o Plenário rejeita um parecer do Conselho de Ética pelo desprovimento de representação e, por consequência, aplica a esse Deputado a sanção de perda do mandato, a Mesa minutará diretamente em Plenário a Resolução sancionadora que, uma vez assinada pelo Presidente da Casa, a encaminhará à publicação. Em outras palavras, ainda que um projeto de Resolução nunca tenha chegado a ser minutado, a conclusão do processo disciplinar pode levar à promulgação de uma Resolução como ato derradeiro e, frise-se, **não deliberativo** da cadeia procedimental. Tudo isso revela, de maneira cristalina, o caráter ancilar do projeto de Resolução que instrui processos disciplinares.

Deve-se ressaltar, por fim, que o fato de se colocar em votação o **parecer** do Conselho de Ética ou diretamente a **representação** termina por ser indiferente. Ocorre que o parecer manifesta posição pela procedência ou improcedência da representação. Ao votá-lo, vota-se contra ou a favor da representação por intermédio da opinião do Conselho. Mas o objeto da deliberação permanece o mesmo: o pedido para que se aplique a um Deputado sanção disciplinar ou, em termos técnicos, a representação. Em qualquer hipótese (aprovação do parecer pela procedência ou rejeição do parecer pela improcedência), eventual decisão sancionatória deverá contar com a maioria absoluta dos membros da Câmara. Assim, não há confusão, obscuridade ou antinomia entre as regras que regem o processo disciplinar. Há somente uma falsa quimera jurídica que serve como álibi para a ideia extravagante de se apreciar o “Projeto de Resolução” acessório da Representação como proposição autônoma.

O objetivo dessa manobra é óbvio: ao tratar o Projeto de Resolução como proposição autônoma abre-se caminho para que o Plenário, ao arrepio do devido processo legal, simplesmente desconsidere a instrução levada a cabo no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e, ainda, reformule o pedido contido na Representação ao seu livre alvedrio.

Cabe ao Conselho instruir a Representação e, ao fazê-lo, analisar com cuidado as evidências fáticas e os aspectos propriamente jurídicos envolvidos no pedido. O Código de Ética confere ao Conselho a responsabilidade de preparar a deliberação do Plenário. Em regra, isso quer dizer que, a partir do conjunto probatório colhido, o Conselho emite uma opinião sobre a procedência ou improcedência do pedido. O Plenário deve responder ao pedido formulado pelos sujeitos constitucionalmente legitimados (Mesa Diretora ou Partidos Políticos) com um sim ou não à representação. Em casos nos quais foi pleiteada a decretação de perda do mandato, há uma única exceção: o **pedido de requalificação**. Tal pedido é cabível apenas quando a representação requer a “aplicação de uma sanção que não se coaduna com o conjunto fático descrito ou efetivamente apurado no processo”. Nas palavras do parecer do Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto, ao justificar o substitutivo que veio a se converter no texto vigente do atual Código de Ética:

“Atos reputados pela Constituição como incompatíveis com o decoro parlamentar, uma vez reconhecidos, acarretam a perda de mandato, e não há nada que possa ser feito em nível infraconstitucional para alterar isso. Por exemplo, se um processo disciplinar comprova a percepção de vantagem ilícita por parte de Deputado, a sanção a ser aplicada é a perda de mandato e nenhuma outra, pois assim determina taxativamente a Constituição. Todavia, há casos em que a representação requer a aplicação de uma sanção que não se coaduna com o conjunto fático descrito ou efetivamente apurado no processo. Nessas hipóteses, para evitar que o delito ético permaneça sem punição adequada, a reforma proposta permite **a requalificação da conduta punível e, por consequência – frise-se, por**

consequência –, da penalidade cabível. Por essa razão, a cláusula “conforme couber” foi substituída pela expressão “conforme os fatos efetivamente apurados”. Em poucas palavras, manteve-se no Código de Ética e Decoro Parlamentar o modelo de enumeração das sanções aplicáveis a cada um dos delitos disciplinares previstos, tornando explícita a possibilidade de requalificação em razão de uma descrição enviesada ou equivocada do suporte fático que enseja a punição disciplinar” (grifos no original).

Em síntese, **a requalificação do delito ético não autoriza que o pedido deduzido pelo Autor da representação seja livremente manipulado pelo Plenário**, como pretende equivocadamente o voto do Relator desta Consulta. Os sujeitos legitimados pela Constituição requerem a perda do mandato. Cabe ao Plenário decidir sobre ela, e não sobre outra providência que bem entender. É indispensável que haja **congruência** entre o pedido formulado na representação e o provimento correspondente. O que se autoriza no Código vigente é que o Conselho **proponha** ao **Plenário** uma alternativa, fundada **não em juízo de conveniência**, mas na constatação de que os fatos concretamente apurados durante a instrução apontam para delito **diverso** daquele que inicialmente se cogitara, punido com sanção disciplinar destoante da originariamente proposta. Se não for este o caso, a requalificação é **vedada**.

Ressalte-se que, nos casos em que rege o art. 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, o pedido de requalificação deve ser **sempre** chancelado pelo Plenário, que aprova a **proposta** do Conselho de Ética. O Plenário é o órgão competente para apreciar a matéria (representação) e não pode ser privado de fazê-lo por uma decisão do Conselho, cujas competências, no que se refere à apreciação dos pedidos de perda de mandato, limitam-se à instrução, não alcançando a prática de atos decisórios.

3. Quesitos remanescentes:

Os demais quesitos propostos são, sem exceção, dependentes do primeiro. Referem-se à possibilidade de oferecer emendas em Plenário ao “Projeto de Resolução” e às consequências de sua eventual rejeição.

Conforme explicado acima, entendemos que o objeto da deliberação é a **representação**, portanto, um pedido de aplicação de uma sanção específica. Não se trata de Projeto de Resolução. E a representação não comporta emendas. Há, para tanto, um motivo de ordem constitucional. Na prática, o reconhecimento de uma possibilidade de emendamento a uma representação **desnatura o pedido original**, transformando-o em uma **nova representação**, proposta, contudo, por quem não tem competência constitucional para fazê-lo (art. 55, § 2º, CF). Seria como admitir que emendas a uma proposta de

emenda à Constituição fossem apresentadas sem a observância do quórum previsto no art. 60, I, da Constituição.

O argumento constitucional é suficiente para descartar a possibilidade de emendamento de representações (ou do parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar). Contudo, é apropriado alertar para os diversos inconvenientes técnicos que adviriam da adoção dessa sistemática de deliberação. Ainda que se aplicasse à espécie restrições típicas de matérias tramitando em urgência, como a exigência de apoio de um quinto dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número (art. 120, § 4º, RICD), um volume extenso de emendas poderia ser oferecido. Tais emendas poderiam propor, em tese, desde a aplicação de sanções diferentes da inicialmente requerida na representação até gradações dessas sanções. Poderíamos, por exemplo, ter emendas sugerindo a suspensão do mandato por um, dois, três, quatro, cinco ou seis meses (no limite, poderiam ser formuladas até propostas que variassem apenas quanto ao número de **dias** da suspensão); ou, ainda nesse sentido, emendas propondo a suspensão cumulativa ou isolada das prerrogativas regimentais a que se refere o art. 13, VI, do Código de Ética. Poderíamos ter, ainda, diversos substitutivos globais concorrentes, propondo virtualmente qualquer alternativa de sanção, **independentemente de instrução**, algo absolutamente impróprio para um modelo normativo que vincula sanções específicas a condutas pré-determinadas, como é o caso do Código vigente. Enfim, um quadro que abre espaço a amplo repertório de manobras procrastinatórias e que torna virtualmente inútil o processo de instrução levado a efeito no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

A possibilidade de emendamento em Plenário arrisca, simultaneamente, a necessária congruência entre pedido e provimento, a celeridade e racionalidade do processo e, por consequência, a própria justeza da medida a ser adotada pelo Plenário. Não sendo admitidas a apresentação de emendas em Plenário, o quesito acerca da possibilidade de emendas “prejudiciais ao Deputado” perde objeto. Registre-se, contudo, que nada impede que o Plenário adote medida menos favorável ao parlamentar objeto de processo disciplinar na hipótese de, por exemplo, rejeitar parecer do Conselho de Ética que opinava pela improcedência da representação.

No que tange ao último quesito, que indaga sobre a consequência da rejeição do “Projeto de Resolução”, ressalta-se, de início, que o objeto de apreciação é **sempre a representação**, quer diretamente, quer por intermédio do parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Dito isso, cabe uma observação. A posição do Plenário ao apreciar uma representação é binária: “sim ou não” ao pedido formulado pelo partido político representante ou pela Mesa Diretora, observado, em qualquer hipótese, o quórum de maioria absoluta para aprovação de decisão que imponha a aplicação da sanção. Se a votação se dá de acordo com o parecer, há dois cenários possíveis. No

primeiro, há parecer pela procedência da representação. Nesse caso, o quórum para aprovação do parecer é de maioria absoluta. Caso os votos “sim” ao parecer (leia-se “sim” à procedência da representação) não alcançarem esse quórum, a representação é rejeitada; caso alcancem duzentos e cinquenta e sete votos ou mais, a representação é procedente e a sanção é aplicada. No segundo cenário, o parecer é pela improcedência da representação. Nesse caso, a decretação da perda de mandato supõe que o parecer (isto é, a posição pela improcedência da representação) seja rejeitado pelo quórum de maioria absoluta para aplicação da sanção. Se o parecer for aprovado, a representação é rejeitada e arquivada. Construção idêntica foi, inclusive, chancelada pelo próprio Deputado Eduardo Cunha ao responder à Questão de Ordem n. 105/2015, que tratou sobre o rito do processo de impeachment.

O procedimento do Plenário apenas será diverso na hipótese de apreciação de proposta de requalificação aprovada pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Tal como ocorreu no caso da Representação n. 17/2012 – conforme reconhecido pelo próprio relator da Consulta –, nesse caso a presidência inicialmente submeterá ao Plenário a proposta de requalificação. Se aprovada pelo quórum de maioria absoluta, aplica-se a sanção sugerida pelo Conselho. Caso contrário, passa-se à apreciação da Representação, para que se resolva sobre a aplicação ou não da sanção originariamente requerida.

4. Conclusão:

Conclui-se, portanto, respondendo aos quesitos formulados pelo Consulente da seguinte forma:

(a) Submete-se à deliberação do Plenário o **parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar**, por meio do qual é apreciado o pedido deduzido na representação. O “Projeto de Resolução” que consubstancia a aplicação da sanção não é proposição em sentido técnico e, portanto, não é objeto de deliberação da Câmara dos Deputados.

(b) Não se admite emendamento de Representação em Plenário;

(c) Quesito prejudicado;

(d) A deliberação sobre a Representação por quebra de decoro é binária, pela procedência ou improcedência do pedido, salvo na hipótese de requalificação proposta pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar com arrimo no art. 14, § 4º, IV. Nesse caso, submete-se o parecer do Conselho propondo a requalificação ao Plenário, observado o quórum de maioria absoluta, necessário para a aplicação da sanção sugerida. Caso o parecer não seja aprovado pela maioria absoluta dos membros da Casa, passa-se a

votação da Representação, quando se decidirá acerca da aplicação da sanção originariamente pleiteada.

Sala de Reuniões, de de 2016.

JOSÉ CARLOS ALELUIA
DEM/BA