



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

RECURSO N° 144/2016

Recorre da decisão proferida pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, que deu procedência à Representação nº 01/2015 formulada pelos Partidos Políticos REDE e PSOL.

Recorrente: Deputado EDUARDO CUNHA

Relator: Deputado RONALDO FONSECA

VOTO EM SEPARADO

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recurso interposto pelo Deputado Eduardo Cunha contra decisão proferida pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, que acolheu a Representação nº 01/2015 formulada pelo Partido Socialismo e Liberdade e Rede Sustentabilidade. A Representação em tela visa à perda de mandato do Deputado Eduardo Cunha com base no art. 55, inciso II e § 2º da Constituição Federal; no artigo 240, inciso II do Regimento interno da Câmara dos Deputados; e no art. 4º, incisos V do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

O Recorrente se insurge contra a decisão do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar sob os seguintes argumentos, que entende implicar em nulidade total de todo o processo da respectiva representação: a) contrariedade à norma constitucional do § 2º do artigo 55 da Constituição (ausência de defesa preliminar); b) contrariedade à norma do artigo 9º do Código de Ética e à norma regimental do artigo 139 do Regimento Interno (nulidade do aditamento à representação); c) contrariedade à norma constitucional do inciso XXXVII do artigo 5º da Constituição (impedimento do Presidente do Conselho de Ética); d) contrariedade à norma constitucional do inciso LIV do artigo 5º da Constituição (vedação ao duplo processo); e) contrariedade ao inciso V do artigo 40 do Código de Ética e Decoro Parlamentar (vedação à desconsideração da personalidade).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Jurídica em sede político-disciplinar); f) da contrariedade ao § 6º do artigo 95 do Regimento Interno (inérgia decisória); e g) da contrariedade do §1º, do art. 10, do Código de Ética (por desproporcionalidade da sanção disciplinar aplicada).

Ademais, o Representado destacou alguns pontos que considera configurar nulidade parcial: a) contrariedade à norma do inciso I do artigo 13 do Código , de Ética e Decoro Parlamentar e norma regimental da alínea ado inciso III do artigo 50 do Regimento Interno (nulidade do ato de escolha do relator); b) contrariedade à norma da alínea a do inciso I do artigo 13 do Código de Ética (impedimento superveniente do Relator); c) contrariedade à norma regimental do § 40 do artigo 187 do Regimento Interno (nulidade do requerimento de votação nominal por chamada de deputados); d) contrariedade à norma regimental do § 1º do artigo 185 do Regimento Interno (negativa de verificação do requerimento de votação por chamada de deputados); e) contrariedade à norma regimental do § 1º do artigo 117 do Regimento Interno (ausência de encaminhamento); f) contrariedade à norma constitucional do inciso LIV do artigo 5º da Constituição (efeito manada/cascata decorrente de chamada nominal sem previsão regimental); g) contrariedade ao § 2º do artigo 55 da Constituição Federal (cerceamento de autodefesa); h) ofensa ao disposto do artigo no artigo 56, inciso 11, da C.F. (suspensão do processo administrativo disciplinar enquanto perdurar a suspensão do exercício do mandato parlamentar pelo STF); i) contrariedade à alínea a do inciso III do artigo 109 do Regimento Interno (necessidade de deliberação de projeto de resolução pelo Plenário da Câmara dos Deputados).

Em sua justificativa o recorrente alega que o parecer do relator e, por consequência, o do Conselho, ao concluir pela procedência da Representação nº 1/2015, não convalidou tampouco resolveu qualquer matéria processual, independente da natureza dos vícios, salvo os resolvidos em questão de ordem, obviamente. A isso, soma-se, ainda, a necessidade de ressaltar o efeito suspensivo *ex lege*, ou seja, automático, que opera com a mera interposição do presente recurso, tal como desde logo se requer.

Em seus argumentos o recorrente alega que “*houve flagrante contrariedade à norma constitucional do § 2º do artigo 55 da Constituição Federal por ausência de defesa preliminar, do que exsurge o cabimento da presente*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Inresignação recursal, nos moldes do inciso VII do § 4º do artigo 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, a determinar a declaração de nulidade do processo nº 1/2015, retornando-se à fase de admissibilidade da Representação nº 1/2015.”

Com relação a nulidade do ato de escolha do Relator, a defesa alega que “não há dúvidas de que o sorteio a que alude o inciso I do artigo 13 do Código de Ética é matéria pertinente à ordem do dia do Conselho, não podendo ser realizado após o encerramento da sessão, como ocorrido no dia 9/12/2015.”

O recorrente considera que outra “gravíssima nulidade absoluta relaciona-se à ausência de imparcialidade do juiz natural (CF, art. 5º, XXXVII). Não há a mínima condição, portanto, de José Carlos Araújo ter funcionado na tramitação da Representação nº 1/2015, muito menos como Presidente. Assim, impõe-se o reconhecimento de contrariedade à norma constitucional do inciso XXXVII do artigo 5º da Constituição, por impedimento do Presidente do Conselho de Ética, declarando-se nulos todos os atos por ele praticados, impondo-se a renovação dos subsequentes.

Segundo o Recorrente, “Não obstante, a gravidade do processo político-disciplinar, ainda mais de perda do mandato, como é o caso, exige o mínimo de imparcialidade, ainda que haja e se tolere sabidamente uma orientação política tendenciosa. No caso do Deputado José Carlos Araújo (PR/BA), entretanto, tem-se muito mais do que isso, cuida-se de inimizade capital. Não é possível que a ampla defesa (CF, art. 55, §2º) admita o julgamento de quem quer que seja por seu algoz declarado.”

Conforme entendimento do recorrente, “com a promulgação da Emenda à Constituição nº 91/2016, o Relator da Representação nº 1/2015, Deputado Marcos Rogério, migrou do Partido Democrático Trabalhista (PDT) para o Democratas (DEM). Ele passou, então, a pertencer ao mesmo bloco do partido do Representado (PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/PSDC/PEN/PRTB), pois esse é o bloco parlamentar considerado para fins regimentais.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Prosseguiu o Recorrente: “Ora, se regimentalmente o bloco a ser considerado é o da composição do colegiado e o Relator filiou-se a partido que pertence, segundo tal critério, ao mesmo bloco do Representado, é irrelevante, se não simplesmente falsa, a escusa do Relator de que “ao mudar para o DEM, este partido não mais integrava o mesmo bloco do PMDB”, de modo a incidir a vedação da alínea a do inciso I do artigo 13 do Código de Ética e Decoro Parlamentar (...).”

A defesa alegou ainda que “com relação à arguição de que as imputações contra o Representado estão amparadas em fatos ainda objeto de investigação criminal, o Relator tergiversou dizendo-se tratar de suposta ofensa à presunção de inocência, resolvida porque “São independentes as responsabilidades civil, penal e administrativa, sendo perfeitamente possível a configuração de infração ético-disciplinar sem que haja, necessariamente, a prática de ato qualificado como ilícito penal”.

O recorrente argumenta que “Estando o sistema eletrônico em plenas condições, como na ocasião aqui examinada, o requerimento, além de formulado erroneamente, é, para fins jurídicos, inexistente, pois sequer preencheu os requisitos legais para ser reconhecido pelo Direito, ante a absoluta ausência de respaldo regimental. Daí porque exsurge nulidade a ser reconhecida por contrariedade à norma regimental do § 4º do artigo 187 do Regimento Interno.”

Conforme argumento do representado, “recuperando-se as notas taquigráficas da reunião de 14/06/2016, também se constata que o Presidente do Conselho de Ética recursou-se a atender ao pedido de verificação da votação do esdrúxulo requerimento de votação por chamada de Deputados, fazendo-o sob a escusa de não ter havido divergência (...).”

A defesa alegou que “ainda que fosse cabível ou ao menos regular o requerimento formulado, simplesmente não houve encaminhamento, como manda o § 1º do artigo 117 do Regimento Interno: “Os requerimentos previstos neste artigo não sofrerão discussão, só poderão ter sua votação encaminhada pelo Autor e pelos Líderes, por cinco minutos cada um, e serão decididos pelo processo simbólico.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Afirmou o recorrente que “*mais grave do que ambos os dispositivos serem silentes a respeito e haver disposição regimental contrária e expressa é que não se tratou de uma mera formalidade. Houve severos danos de exposição e constrangimento midiático sobre eventuais votos favoráveis à absolvição do Representado*”.

Conforme alega o representado “*Na espécie, o Relator simplesmente não encontrou elementos de prova, tampouco indiciários, que apontassem, tecnicamente, para a omissão intencional ou prestação de declaração falsa na declaração de imposto de renda do Representado referente ao ano-base 2014, exercício 2015, cuja previsão consubstancia-se justamente no ato incompatível com o decoro parlamentar (CEDP, art. 4º, V).*”

O recorrente alega que “*também grave nulidade exsurgiu da impossibilidade de o Representado não ter tido a oportunidade de exercer sua defesa na sua plenitude. Conforme leciona o insigne Antônio Scarance Fernandes, “Quando, nas Constituições, se assegura a ampla defesa, entende-se que, para a observância desse comando, deve a proteção derivada da cláusula constitucional abranger o direito à defesa técnica durante todo o processo e o direito à autodefesa.”*

Por fim, alega o recorrente que “*é necessário se consignar a necessidade de o Plenário deliberar não o parecer do Conselho, mas o projeto de resolução formulado pelo Relator, tal como já adiantou em manifestação o Relator da Consulta nº 17/2016, perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a respeito do mesmo tema. Considerando que o Relator da matéria, Deputado Arthur Lira (PP/AL), já havia apresentado parecer nos termos do que ora é argumentado pelo Representado*”, reproduzindo o inteiro teor da manifestação mencionada.

O Recurso foi distribuído a essa Relatoria pelo Presidente da CCJC, Deputado Osmar Serraglio, em 27 de junho de 2016. É o Relatório.

II – VOTO

II.I – DO CABIMENTO



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O presente recurso foi interposto com base no inciso VII do § 4º do artigo 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), segundo o qual “*concluído o processo disciplinar, o representado poderá recorrer à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) contra quaisquer atos do Conselho ou de seus membros que tenham contrariado norma constitucional, regimental ou deste Código, hipótese na qual a Comissão se pronunciará exclusivamente sobre os vícios apontados*”.

A interpretação da norma desse enunciado consolidou-se no sentido de que a CCJC deve se limitar a eventuais vícios de procedimento (*error in procedendo*) no curso do processo político-disciplinar perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), não se admitindo a reforma do julgamento proferido pelo mencionado colegiado (*error in judicando*). Essa prática institucional se verifica, por exemplo, no mais recente parecer da CCJC em recurso de mesma espécie do presente, quando o Deputado Sérgio Sveitter registrou que “*não compete a CCJC reexaminar o mérito do julgamento realizado pelo Conselho de Ética*” (Recurso nº 321/2014 referente à Representação nº 22/2014 em desfavor do Deputado André Vargas).

Embora seja retoricamente defensável, entendo que, para fins de conformidade constitucional, essa não é a exegese do inciso VII do § 4º do artigo 14 do CEDP mais adequada à garantia da ampla defesa, assegurada especificamente na parte final do § 2º do artigo 55 da Constituição, em se tratando do processo político-disciplinar para a perda do mandato de parlamentares. Isso porque não há justificativa razoável para serem subtraídas do conceito jurídico de “*norma deste Código*” (CEDP, art. 14, § 4º, VIII) as hipóteses de incidência extraídas dos dispositivos que tipificam atos incompatíveis (CEDP, art. 4º) e atentatórios (CEDP, art. 5º) com o decoro parlamentar, tampouco da cláusula de proporcionalidade da penalidade aplicada (CEDP, art. 10, § 2º).

Noutras palavras, a previsão recursal do inciso VII do § 4º do artigo 14 do CEDP, na medida em que encerra uma garantia processual dos representados em geral, não pode ser lida restritivamente, como tem sido feito nos precedentes firmados até aqui pela CCJC, sob pena de violação da ampla defesa, incluindo-



CÂMARA DOS DEPUTADOS

se os recursos a ela inerentes, de acordo com a dicção expressa da parte final do inciso LV do artigo 5º da Constituição. Portanto, assento, sem dúvida, que, antes de suposto óbice, há permissivos regimental e constitucional para que a CCJC reforme o julgamento de mérito proferido pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Nessas circunstâncias, sendo o recurso exclusivo da defesa, por força da literalidade do inciso VII do § 4º do artigo 14 do CEDP, eventual reforma no âmbito da CCJC não pode se dar em prejuízo do representado, em atenção à vedação da *reformatio in pejus*, sectária da ampla defesa (CF, art. 5º, LV e 55, § 2º). A propósito, Eugênio Pacelli ensina que “aquele que vislumbrasse a possibilidade de piora de sua situação, pela apreciação do recurso por ele interposto, certamente a tanto não se animaria, tendendo a se conformar com a sentença condenatória, mesmo quando inocente. Há, pois, manifesto interesse público na afirmação do princípio, **contido implicitamente na norma constitucional assecuratória da ampla defesa e inserido no contexto das garantias individuais previstas na Constituição da República**” (*In: Curso de Processo Penal*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 850).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) segue a mesma linha: “A doutrina abalizada do tema assevera que ‘Não se admite a *reformatio in pejus*, entendida como diferença para pior, entre a decisão recorrida e a decisão no recurso, não podendo a piora ocorrer nem do ponto de vista quantitativo, nem sob o ângulo qualitativo’ (*Ada Pelegrinni Grinover, Antonio Magalhães Gomes Filho e Antonio Scarance Fernandes, in Recursos no Processo Penal, 7ª edição, Revista do Tribunais, 2011, p. 41*) e os precedentes firmados no RHC 126.763, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 10/09/2015, e nos HC 93.307/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 23/04/2010; HC 118.389/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 21/11/2013 e HC 99.888/PR, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma)” (RHC nº 117.756, Relator p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, 1ª Turma, julgado em 22/09/2015).

Não fosse o bastante, registro que, na qualidade de comissão permanente (RICD, art. 22, I), o caráter especializado do Conselho de Ética, decorrente de sua competência processante (CEDP, art. 6º, II e III), não é, por si só, suficiente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

nem bastante para se sobrepor à CCJC quanto à correção do julgamento de mérito de processo relativo ao decoro parlamentar, pois o campo de atuação da CCJC é substancialmente mais amplo, envolvendo, além de aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de matéria sujeita à apreciação da Câmara (RICD, art. 32, IV, "a"), questões relativas à perda de mandato de Deputado, nas hipóteses dos incisos I, II e VI do artigo 55 da Constituição (RICD, art. 32, IV, "p").

Considerando, todavia, a necessidade de preservação da expectativa da opinião pública e o imperativo de previsibilidade jurídica das manifestações dos órgãos temáticos da Casa em relação aos processos político-disciplinares, concluo que **os efeitos de tal entendimento**, segundo o qual a CCJC deve manifestar-se quanto meritoriamente sobre os atos do Conselho de Ética, **devem surtir apenas para o futuro** (*prospective overuling*), porquanto representam mudança de orientação consolidada em precedentes imediatamente anteriores. Reafirmando, mais uma vez, minha convicção a esse respeito, passo ao exame das alegações recursais, limitando-me ao conhecimento das que aludem à questões procedimentais.

II.II – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À NORMA CONSTITUCIONAL DO § 2º DO ARTIGO 55 DA CONSTITUIÇÃO POR AUSÊNCIA DE DEFESA PRELIMINAR.

De início, o Recorrente argui contrariedade à norma constitucional do § 2º do artigo 55 da Constituição, por ausência de defesa preliminar, alegando que *"houve manifesto prejuízo ao Representado em decorrência desse cerceamento, especialmente quando se nota a controvérsia a respeito dos limites objetivos da imputação a que ele próprio respondeu"*.

Realmente, assiste aos representados em geral o direito à defesa preliminar, anterior à defesa prévia (CEDP, art. 14, § 4º, II), notadamente quando o rito processual cabível à representação é o do artigo 14 do Código de Ética, a despeito de não haver previsão regimental expressa. Isso porque a força normativa da garantia constitucional da ampla defesa (CF, art. 55, § 2º) por si só



CÂMARA DOS DEPUTADOS

assegura a manifestação anterior a quaisquer atos decisórios, tal como o é a deliberação do parecer pela admissibilidade da representação.

Com efeito, o inciso II do §4º do artigo 14 do CEDP determina ao Plenário do Conselho que delibere sobre a inépcia ou carência de justa causa de representação, malgrado não se referir à prévia abertura de prazo para contraditá-la. Não obstante, o § 5º do artigo 9º do Código também garante que “*O Deputado representado deverá ser intimado de todos os atos praticados pelo Conselho e poderá manifestar-se em todas as fases do processo*”.

Ora, a primeira parte (“O Deputado Representado deverá ser intimado de todos os atos praticados pelo Conselho”) consagra “*o direito de informação* (Recht auf Information), que obriga o órgão julgador a informar a parte contrária dos atos praticados no processo e sobre os elementos dele constantes” (STF, MS nº 22.693/SP). Já o segundo trecho (“*poderá manifestar-se em todas as fases do processo*”) encerra “*o direito de manifestação* (Recht auf Äusserung), que assegura ao defendente a possibilidade de manifestar-se, oralmente ou por escrito, sobre os elementos fáticos e jurídicos constantes do processo” (STF, MS nº 22.693/SP), a indicar a necessidade de oitiva da defesa, ainda que preliminarmente.

Desse modo, mesmo na ausência de previsão expressa no CEDP, tanto sua interpretação sistemática quanto a prática do Conselho apontam para a legitimidade e imprescindibilidade da defesa preliminar anterior à defesa previa – essa, sim, prevista expressamente na parte final do atual inciso II do § 4º do artigo 14 do Código. Aliás, isso é da normalidade constitucional (CF, art. 5º, LV), pois não se pode instaurar uma circunstância de *postergação do contraditório* para o momento seguinte à deliberação do Conselho, na medida em que, segundo a melhor doutrina, “*o contraditório diferido é excepcional, devendo ser utilizado com extrema parcimônia, até porque a prolação de decisão sem a oitiva do réu, capaz de invadir a esfera de influência do sujeito que não foi ouvido é sempre uma violência*” (ASSUMPÇÃO NEVES, Daniel Amorim. *Manual de Direito Processual Civil*. São Paulo: Editora Método, 2011, p. 69).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Some-se, ainda, a decisão da Presidência na Questão de Ordem nº 172/2016, também mencionada nas razões recursais, nos seguintes termos: “*Em relação à defesa preliminar no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, acolho o pedido para declarar o direito ao exercício de defesa preliminar nas representações de autoria de partido político em relação às quais o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar formula juízo sobre a aptidão formal da representação e sobre a exigência, ou não, de justa causa para o processo político-disciplinar. Faço-o estribado na garantia da ampla defesa prevista no art. 55, § 2º, da Constituição da República.*”

De toda sorte, ao compulsar os autos com o cuidado devido, observo que foi assegurada oportunidade de defesa antes da deliberação do parecer de admissibilidade, tanto que, na reunião de 19/11/2015, o Presidente do Conselho decidiu que “*não apreciaria, nesta reunião, o Parecer Preliminar do Deputado Fausto Pinato, com previsão da leitura do parecer para a próxima reunião*”, justamente por conta da apresentação da defesa preliminar do ora Recorrente, conforme consta da respectiva ata.

Rejeito, portanto, a alegação de contrariedade ao § 2º do artigo 55 da Constituição por ausência de defesa preliminar.

II.III – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À NORMA DO INCISO I DO ARTIGO 13 DO CÓDIGO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR E À NORMA REGIMENTAL DA ALÍNEA “A” DO INCISO III DO ARTIGO 50 DO REGIMENTO INTERNO, POR NULIDADE DO ATO DE ESCOLHA DO RELATOR.

O Recorrente impugna o ato de escolha do relator, na medida em que o sorteio foi realizado após o encerramento da reunião deliberativa do dia 9/12/2015. De fato, sendo matéria atinente aos trabalhos do Conselho de Ética, o sorteio do Relator deve ser realizado durante a Ordem do Dia, na forma da alínea “a” do inciso III do artigo 50 do RICD.

No caso em análise, porém, tal ato foi realizado logo após a reunião, com ampla cobertura da imprensa, fato público e notório, e, ainda, na presença do advogado do ora Recorrente, motivo por que não há falar em presunção absoluta



CÂMARA DOS DEPUTADOS

de prejuízo, como dito nas razões recursais, "em virtude da negativa ao Representado o acompanhamento da regularidade dos atos processuais".

Rejeito, pois, a alegação de contrariedade à norma do inciso i do artigo 13 do Código de Ética e à norma regimental da alínea "a" do inciso III do artigo 50 do regimento interno. Registro, porém, a necessidade de observância de tal formalidade nos casos futuros, sob pena de nulidade absoluta.

II.IV – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À NORMA DO ARTIGO 9º DO CÓDIGO DE ÉTICA E À NORMA REGIMENTAL DO ARTIGO 139 DO REGIMENTO INTERNO POR NULIDADE DO ADITAMENTO À REPRESENTAÇÃO.

O Recorrente argui que "*Outra grave nulidade absoluta facilmente verificável foi a do aditamento da representação oferecida.*" Compulsando os autos, verifico que, de fato, o PSOL, um dos partidos representantes, apresentou em 02/02/2016, expediente no qual acrescenta fatos novos aos já descritos na representação inicial, apresentada em 28/01/2015. No referido documento, são imputadas ao ora Recorrente outras cinco novas contas não declaradas, além de acusações de recebimento de vantagens indevidas.

De logo observo que tanto o parecer de admissibilidade, aprovado em 1/03/2016, quanto o final, de 14/06/2016, consideraram expressamente as novas alegações lançadas na peça qualificada como aditamento da Representação nº 01/2015. No primeiro, o Relator consignou o seguinte:

"Os fatos novos trazidos pelo representante também dizem respeito à prática de falso testemunho e de ofensa ao artigo 18, inciso I, do Código de Ética e Decoro Parlamentar. A primeira imputação trazida no aditamento trata da afirmativa do Representado perante a CPI da Petrobrás, sob juramento, de jamais ter se encontrado com Fernando Baiano nem na sua residência nem no seu escritório, no Rio de Janeiro, o que foi contestado em declarações prestadas por Fernando Baiano ao Ministério Público Federal, que chegou a dar detalhes da residência do representado. (...) A segunda imputação apresentada no aditamento refere-se à existência de cinco novas contas bancárias no exterior, as quais supostamente teriam sido usadas pelo Representado para o recebimento de propina,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

estas pagas por Ricardo Pernambuco e Ricardo Pernambuco Júnior a fim de obter a liberação de verbas do FGTS para a execução do projeto do Porto Maravilha. (...) Em um exame formal, não há como desprezar sumariamente o novo conjunto de provas carreadas ao feito, especialmente por se fundarem em investigações realizadas pelo Ministério Público Federal".

Já no parecer final, disse o Relator: “*Não são apenas transferências efetuadas da conta ACONA que revelam o pagamento de propina ao Deputado Eduardo Cunha como requisito prévio para a realização de negócios com o poder público. Na mesma linha, Ricardo Pernambuco e Ricardo Pernambuco Júnior detalharam documentalmente a transferência de vantagens ilícitas para Eduardo Cunha em contas no exterior, a fim de conseguir a liberação de recursos da Caixa Econômica Federal para a execução de obras voltadas à revitalização da região portuária do Rio de Janeiro*”.

Esses recortes dos pareceres da lavra do Deputado Marcos Rogério mostram com clareza incontestável que ambas as peças se debruçaram profundamente sobre as alegações deduzidas no documento apresentado pelo PSOL em 02/02/2016, tidas por aditamento à Representação nº 01/2015. Não há, portanto, como sustentar o comentário que se tem repercutido na Casa de que “*As imputações aditadas foram suprimidas do parecer preliminar aprovado, e também não foram consideradas no parecer final, que recomendou a pena de cassação do mandato com base apenas na conduta colocada na peça inicial.*”

Em princípio, ressalto que tal operação argumentativa configurou verdadeiro descumprimento da decisão exarada na Questão de Ordem nº 172/2016, na qual se assentou o seguinte: “*Já no que tange à arguição de nulidade dos aditamentos à Representação nº 1, de 2015, observo que o parecer preliminar aprovado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar deixou de acolher o aditamento feito pela Deputada Clarissa Garotinho. Quanto ao aditamento promovido pelo PSOL, entendo-o incabível porque inova no que concerne à matéria factual em prejuízo da defesa, nada obstante esse mesmo questionamento ter sido feito à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no Recurso nº 114, de 2016, de autoria do Deputado Eduardo Cunha, estando pendente de apreciação.”*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Em virtude da flagrante desobediência a tal decisão, não se aperfeiçou a preclusão a respeito da matéria, razão pela qual conheço da alegação na medida do efeito devolutivo do presente recurso, na forma do inciso VII do § 4º do artigo 14 do Código de Ética. De início, porém, logo registro que até no Processo Penal a possibilidade de aditamento é admitida desde que se não ultrapasse os limites da acusação inicial, como explica o insigne Eugênio Pacelli de Oliveira: “*Com efeito, a inclusão de elemento ou de circunstância novos não poderá significar obviamente, a mudança completa da acusação. O fato novo, na realidade, deverá se agregar ao núcleo da conduta imputada, como acréscimo, como ocorre (o exemplo tradicional é bastante elucidativo) no crime de furto, ao qual acrescida a violência como fato novo a nova definição passará a ser a de roubo. O núcleo da ação, subtração da coisa, continuará o mesmo.*” (*In: Curso de Processo Penal*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 636).

Nada obstante, no âmbito do processo político-disciplinar não existe previsão regimental, sequer implícita, de aditamento. Sendo certo, portanto, que de acordo com a indisponibilidade do interesse público, sectária do princípio da legalidade estrita que informa toda a atuação dos agentes públicos, inclusive políticos, no Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*), os membros do Conselho de Ética não podem inovar no procedimento estabelecido *na forma* regimental pelo Código de Ética, tem-se que qualquer iniciativa no sentido da apuração de quebra de decoro parlamentar formulado por partido político com base no § 2º do artigo 55 da Constituição deve ser feito diretamente à Mesa da Câmara, conforme prescreve o *caput* do artigo 9º do CEDP (“*As representações relacionadas com o decoro parlamentar deverão ser feitas diretamente à Mesa da Câmara dos Deputados*”).

Uma vez recebida tal provocação, ainda que seu teor seja complementar à constante em processo político-disciplinar já instaurado, deve ela ser numerada e, enfim, encaminhada ao Conselho de Ética, como prescreve o § 3º do artigo 9º do Código de Ética (“*A representação subscrita por partido político representado no Congresso Nacional, nos termos do § 2º do art. 55 da Constituição Federal, será encaminhada diretamente pela Mesa da Câmara dos Deputados ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no prazo a que se refere o inciso I do § 2º deste artigo*” – “três sessões ordinárias”). A propósito, não é



CÂMARA DOS DEPUTADOS

estrano ou ilógico que seja assim, pois, do contrário, correr-se-ia o risco de que a relação processual político-disciplinar não se estabilizasse quanto ao seu objeto, permitindo-se aditamentos sucessivos e inesperados em cada fase que se sucedesse.

Antes mesmo de representar um prejuízo à razoável duração do processo (CF, art. 5º, LXXVIII), cuida-se, na verdade, de verdadeira afronta à garantia individual da ampla defesa dos representados em geral (CF, art. 5º, LV e 55, § 2º, *in fine*). Quer dizer, ainda que se tolerasse o aditamento à representação inicial à revelia do rito regimental previsto no § 3º do artigo 9º do Código de Ética, como ocorreu, impunha-se a renovação dos atos processuais já praticados, notadamente com a reabertura de oportunidade de manifestação preliminar ou, em última análise, que o próprio Relator não considerasse as novas imputações em sede de parecer de admissibilidade e, ao final, de mérito.

Por dever de isonomia política, tomo como referência a decisão proferida no curso do recente processo de autorização para o *impeachment*, cuja decisão do Recurso nº 117/2016 foi assim arrestada: “*Com efeito, ausente a chamada "guarda de trunfos", vale dizer, o espírito de ocultação premeditada e o propósito de surpreender a parte contrária, a juntada de documento novo pode ser admitida, mas sempre, sem exceção, independentemente do rito previsto, devem ser respeitados os princípios da lealdade, da boa-fé e do contraditório, preservando-se, dessa forma, o devido processo legal. Vale dizer, sempre que houver aditamento da acusação ou mesmo no caso da juntada de documento que vise corroborar os fatos já articulados, a defesa deve ser ouvida novamente, com a concessão*”.

À luz desse quadro fático-normativo, reconheço tanto a irregularidade procedural no acolhimento de aditamento à Representação nº 1/2015, em contrariedade ao § 3º do artigo 9º do Código de Ética, quanto o prejuízo ao Recorrente, na medida em que o exercício da defesa preliminar, tratada no tópico anterior, não abrangeu as novas imputações, malgrado tenham constado tanto do parecer preliminar quanto do final.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nessas condições, concluo pelo desentranhamento da peça protocolada em 02/02/2016, devendo ser considerada não escrita no parecer final qualquer referência às alegações deduzidas naquele expediente. Por consequência, dou por imprescindível a renovação da deliberação – discussão e votação – do parecer de mérito após as supressões de direito.

II.V – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À NORMA CONSTITUCIONAL DO INCISO XXXVII DO ARTIGO 5º DA CONSTITUIÇÃO POR IMPEDIMENTO DO PRESIDENTE DO CONSELHO DE ÉTICA.

O Recorrente suscita o reconhecimento de impedimento do Presidente do Conselho de Ética, considerando as ameaças por ele proferidas em 17/04/2016, bem como a indução do Supremo Tribunal Federal (STF) a erro, em desfavor do Recorrente por meio da omissão de fatos relevantes.

Como ressaltado até nas razões de recurso, o STF já se manifestou no sentido de que “*O procedimento destinado a apurar a ocorrência ou não de quebra de decoro parlamentar, para fins de cassação de mandato, também tem natureza eminentemente política, não podendo ser equiparado a um processo judicial ou administrativo comum, pelo que não se mostra aplicável o regime legal de suspeições e impedimentos.*” (Mandado de Segurança nº 34.037, decisão liminar do Ministro Luís Roberto Barroso).

Trata-se de entendimento pacífico da jurisprudência do Supremo, como também registrado na decisão: “*O Supremo Tribunal Federal, ao julgar questão afeta ao processo de impeachment do ex-Presidente Fernando Collor no MS 21.623, Rel. Min. Carlos Velloso, entendeu que os parlamentares que dele participam não se submetem às rígidas regras de impedimento e suspeição a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, por ser o Senado um órgão político*” (*idem, ibidem*)

A propósito, “*A questão foi reapreciada recentemente por esta Corte na ADPF 378, em que questionados diversos aspectos do processo de impeachment. Uma das teses do autor da ação era precisamente a de que ‘o Presidente da Câmara dos Deputados apenas pode praticar o ato de recebimento da acusação contra a Presidente da República se não incidir em*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

qualquer das hipóteses de impedimento ou suspeição'. Ao se manifestar sobre tal alegação naqueles autos, o ora impetrante invocou o precedente acima citado. E, neste particular, o Tribunal lhe deu razão por unanimidade, para entender incabível a equiparação entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que devem exercer suas funções com base em suas convicções político-partidárias e pessoais e buscar realizar a vontade dos representados" (idem, ibidem).

Embora seja certo que “o **regime legal de suspeição e impedimentos**” não se aplique ao processo político-disciplinar, como de rigor da jurisprudência do Supremo, a prática regimental da Câmara dos Deputados, cuja natureza é *interna corporis* e, assim, **infensa à sindicabilidade jurisdicional**, reconhece sim a possibilidade de declaração de suspeição e impedimento de membros do Conselho de Ética. Foi o que ocorreu, por exemplo, na Representação nº 39/2009 quando o próprio Deputado José Carlos Araújo, quando Presidente do Conselho à época, declarou o impedimento do Deputado Sérgio Morais para a relatoria daquele processo.

Mais recentemente, o mesmo Deputado José Carlos Araújo não incluiu, na reunião de 03/11/2015, o Deputado Júlio Delgado na lista de sorteio para relatoria da Representação nº 1/2015, proferindo as seguintes palavras: “*Mas pediria a V.Exa. que atendesse ao apelo que faço para não participar do sorteio na primeira representação, contra o Deputado Eduardo Cunha, face V.Exa. ter disputado com ele a eleição*”.

Com relação ao caso em exame, verifico que são não apenas contundentes como gravíssimas as evidências de que o ânimo do Deputado José Carlos Araújo transbordou os limites do convencimento político e avançou para a inimizade capital em relação ao ora Recorrente, sendo que esse ímpeto chegou a repercutir processualmente sobre o feito, do que é exemplo a postergação injustificada das decisões de questões de ordem quando o teor era favorável ao Representado. O mais grave, sem dúvida, foram as palavras por ele proferidas na sessão do dia 17/04/2016, nos seguintes termos:

O SR. JOSÉ CARLOS ARAÚJO (Bloco/PR-BA.) -
Srs. Deputados, eu já ouvi falar aqui de todas as coisas,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

mas eu ainda não ouvi falar ainda de conta na Suíça, eu não ouvi falar ainda em recebimento de propinas. (Palmas e apupos.) É preciso falar aqui, Sr. Presidente... V.Exa. hoje está rindo, mas agora a bola da vez é o senhor. O senhor vai pagar por tudo que fez.

Eu estou votando aqui pela Bahia, pelo Brasil, por minha família, por meus filhos, por meus netos, pela minha querida Chapada Diamantina.

É por isso que eu digo, Sr. Presidente, “não” à corrupção, “não” a dinheiro em contas na Suíça, “não” a ter contas e dizer que não tem. As contas estão aí. Isso está provado, Sr. Presidente. (Palmas.)

No mais, colho dos autos que a questão de ordem sobre o impedimento do Presidente do Conselho só foi transferida ao substituto legal e decidida após ao menos quatro outras intervenções exigindo providência a respeito. A propósito, é de se consignar que, em se tratando de verdadeiras exceções de suspeição e impedimento, as questões de ordem dessa natureza deveriam ter sido recebidas como incidente processual, sendo autuadas em apartado e sujeitadas à deliberação do plenário do Conselho mediante a apresentação de um parecer, dada a gravidade dos eventos.

Sendo assim, reconheço o impedimento do Deputado José Carlos Araújo em decorrência de sua flagrante inimizade capital com o Representado. Entretanto, deixo de reconhecer os efeitos de tal declaração, por ausência de prejuízo objetivo, em virtude de ele não ter participado da votação em desfavor do Recorrente. Embora a primeira questão de ordem arguindo tal causa remonte a 2015, só há elementos de convicção concretos a partir de 17/04/2016, quando o Presidente do Conselho de Ética proferiu ameaças públicas ao ora Recorrente, de modo que, antes disso, há apenas divergências políticas toleráveis pela própria natureza do processo.

Acolho, portanto, a alegação de contrariedade à norma constitucional do inciso XXXVII do artigo 5º da Constituição, da qual se extrai o princípio do juiz natural e, por decorrência, os deveres mínimos de imparcialidade e isenção para fins, inclusive, do processo político-disciplinar, reconhecendo, por conseguinte, o impedimento do Deputado José Carlos Araújo. Deixo, contudo, de efetuar a pronúncia de nulidade de seus atos como Presidente do Conselho de Ética, pois



tal circunstância refere-se a sua eventual manifestação como membro votante do Conselho.

II.VI – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À NORMA DA ALÍNEA A DO INCISO I DO ARTIGO 13 DO CÓDIGO DE ÉTICA POR IMPEDIMENTO SUPERVENIENTE DO RELATOR.

O Recorrente sustenta o impedimento superveniente do relator em virtude de, respaldado pela *janela partidária* aberta pela Emenda à Constituição nº 91/2016, ter ele passado a integrar os quadros do Democratas (DEM), partido que originalmente compunha o bloco do ora Recorrente, do que adviria o impedimento para a relatoria, tomando-se por base o inciso I do artigo 13 do Código de Ética.

Por força do artigo 26 do Regimento Interno, os blocos parlamentares formados no início da legislatura **persistem formalmente para todos os efeitos regimentais**, ainda que, na prática, ocorram novas composições político-partidárias. A Emenda nº 91/2016 não revogou tal regra regimental, sendo que a Resolução nº 14, de 2016, que determinou “*o recálculo da proporcionalidade partidária na Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura*” surtiu efeitos apenas sobre a “**representação numérica** dos partidos e blocos parlamentares” (art. 1º), mantendo como parâmetro, todavia, o bloco composto no início da legislatura.

De nada vale dizer, portanto, que o Relator “*filhou-se ao DEM meses depois, quando o partido já não mais pertencia ao ‘bloco’ ‘encabeçado pelo PMDB, partido do representado’*”, simplesmente porque o bloco PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/PSDC/PEN/PRTB continua em vigor para todos os efeitos regimentais ainda hoje. Para os indecisos, são bastante didáticas as lições do Primeiro-Vice-Presidente da Câmara ao decidir o Recurso nº 98/2015:

Assim, não restam dúvidas de que o bloco parlamentar legitimamente formado no início da Legislatura, cujo funcionamento orgânico é reconhecido no *caput* do art. 57 da Lei Maior, projeta parte de seus efeitos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

por todo esse tempo, mesmo que verificada sua dissolução.

De modo expresso pelo *caput* do art. 26 do RICD fica preservada a distribuição de vagas nas Comissões e demais cargos dos órgãos da Casa que observam a proporcionalidade partidária, mesmo na hipótese de desfazimento dos blocos parlamentares que serviram para o respectivo cálculo.

Portanto, a persistência dos efeitos dos blocos parlamentares após desfeitos configura regra regimental, aplicando-se entendimento no outro sentido, em caráter de exceção, apenas nos casos em que o funcionamento dos partidos desligados reste prejudicado caso a eles não se reconheça essa nova condição, a exemplo da constituição de novas lideranças e atuação no Plenário.

No caso do Conselho de Ética, como seus membros são investidos em mandato, nem a Emenda nº 91/2016 nem a Resolução nº 14, de 2016 surtiram efeitos sobre a proporcionalidade **numérica** da composição de tal colegiado, diversamente do que ocorreu com as demais comissões da Casa, tanto permanentes quanto temporárias. Entretanto, referida Emenda à Constituição, como é óbvio, alterou sim a **filiação partidária** dos membros do Conselho, inclusive para fins da cláusula de impedimento da alínea “a” inciso I do artigo 13 do Código de Ética (“[o Relator] *não poderá pertencer ao mesmo Partido ou Bloco Parlamentar do Deputado representado*”), a qual, por sua vez, é aferida pelos blocos do início da legislatura.

No particular, a vedação da alínea “a” do inciso I do artigo 13 é aferida pela relação do deputado com o partido a que ele pertence e não com o partido da vaga pela qual ele atua no Conselho de Ética. Por exemplo, se, no início da legislatura, um partido de bloco diverso ao do Representado ceda a vaga para um parlamentar de bloco sobre o qual incida o impedimento, a ele não poderá ser designada relatoria, independente de a vaga que ele ocupe por cessão política ser de partido sobre o qual não se aplica a vedação da alínea “a” do inciso I do artigo 13 do Código de Ética.

Além disso, é de se notar que no Conselho de Ética há uma previsão expressa e excepcionalíssima de que o parlamentar não perde o mandato com a mudança de filiação partidária, por força do § 1º do artigo 7º do Código de Ética. Nas demais comissões e até no outros cargos eletivos, porém, o deputado



CÂMARA DOS DEPUTADOS

que se desvincula de seu partido perde automaticamente a vaga que ocupava, como manda o parágrafo único do artigo 23 do Regimento Interno.

Essa circunstância prova que, ao se dizer que o parlamentar “não poderá pertencer ao mesmo Partido ou Bloco Parlamentar do Deputado representado” leva-se em conta o partido ao qual ele está filiado, pois só não se aperfeiçou a perda da vaga em virtude do mandato do Conselho, o qual permite estabilidade a ponto de autorizar a mudança partidária sem perda da vaga, a exemplo do próprio Presidente do Conselho de Ética, Deputado José Carlos Araújo que, mesmo mudando do PSD para o PR, conservou até a presidência daquele colegiado.

Firme nesses argumentos, ressalto, por fim, que adotar o entendimento segundo o qual a aferição do impedimento da alínea “a” do inciso I do artigo 13 do Código de Ética é feita a partir da relação **vaga/bloco** e não **deputado/bloco**, seria necessário reconhecer que o Relator da Representação nº 1/2015 ainda atua pelo PDT no Conselho de Ética mas representa o DEM na CCJC. Isso desconsidera que, conforme bem dito pelo Recorrente, “*no momento de sua filiação ao Partido Democratas, ele aderiu a todas as condições partidárias do seu novo partido, com ônus e bônus, inclusive a sua representação nas diversas partes do parlamento, incluindo o direito de participar de comissões, representar em Plenário e todas as demais previstas no Regimento Interno da Casa, sem falar, o que é mais grave, da possibilidade de julgar este próprio recurso como representante do Partido Democratas nesta Comissão de Constituição e Justiça*”.

Reconheço, portanto, o impedimento do Deputado Marcos Rogério para a relatoria da Representação nº 1/2015 desde a data de sua filiação ao DEM, em 08/03/2016, impondo a renovação de todos os atos processuais praticados desde então, por força da presunção absoluta de nulidade da alínea “a” do inciso I do artigo 13 do Código de Ética.

II.VII – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À NORMA CONSTITUCIONAL DO INCISO LIV DO ARTIGO 5º DA CONSTITUIÇÃO POR VEDAÇÃO AO DUPLO PROCESSO (*NE BIS IN IDEM*).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

No recurso também se alegou que “o Conselho de Ética não detém competência disciplinar para apurar a materialidade de condutas cuja tipificação apriorística seja penal, sob pena de esvaziar o inciso VI do artigo 55 da Constituição”. Segundo o Recorrente, a instauração de processo judicial pela mesma causa do político-disciplinar implicaria a prejudicialidade do último. O argumento do Recorrente é juridicamente persuasivo.

De fato, há posicionamento do Supremo Tribunal Federal nesse sentido, como registrado pela Ministra Rosa Weber nos autos da Ação Cível Originária nº 2.833, na qual arrestou o seguinte:

Historicamente, o *ne bis in idem* está associado “(...) à proibição de que um Estado imponha a um indivíduo uma dupla sanção ou um duplo processo (*ne bis*) em razão da prática de um mesmo crime (*idem*)”. É uma das mais antigas regras da Common Law inglesa (proibição do *double jeopardy*) e, nos sistemas continentais de direito, encontrou “sua primeira formulação positiva no corpo da Constituição francesa de setembro de 1791, cujo art. 9º assegurava diversas garantias no âmbito criminal” (MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do *ne bis in idem* e a Constituição Brasileira de 1988. In: Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União. Ano 4, no 16, jul/set. 2005, p. 27).

Em nossos dias, o princípio tem sido revisto e rediscutido, por exemplo, à luz das relações entre direito penal e direito administrativo, questionando-se a viabilidade de manutenção do dogma da separação rigorosa entre tais instâncias quando, a rigor, tem-se o surgimento de “um Direito Administrativo Sancionador que poderá desempenhar importante papel na conciliação entre as necessidades de responsabilização pelo ilícito e de contenção do avanço injustificado de um determinado modelo de Direito Penal com tendências totalitárias” (SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; GOMES JÚNIOR, João Florêncio de Salles. Direito Penal, Direito Administrativo Sancionador e a questão do *ne bis in idem*: o parâmetro da jurisprudência internacional. In: Direito Administrativo Sancionador. Org.: Luiz Mauricio Souza Blazeck e Laerte I. Marzagão Júnior. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 290).

Não há dúvida de que o ***idem*** da fórmula latina se refere a **fatos**. Nesse sentido é que se entende a invocação do brocado pela inicial, levando-se em



conta a existência de múltiplas investigações. A questão, porém, *reside na necessidade de estipulação de critérios para a identificação de duplicidades, em paralelismo com a abordagem desenvolvida no tópico anterior, quando foram definidos os elementos que perfazem as circunstâncias de investigação.*

Nesse sentido, em obra doutrinária específica sobre o tema, já se afirmou que:

“(...) por mais que se entenda que o conceito de ‘mesmos fatos’ relaciona-se aos elementos nucleares de determinado comportamento imputado ao acusado, na sua expressão material mais simples, tais como a morte, a subtração, o constrangimento, entre outros, independentemente de sua qualificação jurídica, título, grau ou circunstâncias, não se pode esquecer que esse acontecimento somente é relevante, ainda que hipoteticamente, ‘como e enquanto violador dos valores protegidos pelas normas jurídico-penais’.

Por isso, quanto constitua afirmação recorrente de que, para a apreciação da proibição do princípio do *ne bis in idem*, deve-se entender o termo ‘mesmos fatos’ como fatos reais e históricos, delimitados por um mesmo contexto de tempo e espaço, não há de negar a relevância da perspectiva normativa do objeto do processo. É que a identidade de um fato não é determinável de um modo matemático, até porque o que se leva ao conhecimento do tribunal é um problema jurídico-punitivo” (SABOYA, Keity. *Ne Bis in Idem: história, teoria e perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, pp. 180-1).

Esses argumentos, lançados pela Ministra Rosa Weber, dão conta de que, modernamente, não mais se pode admitir a persecução estatal, ainda que por duas espécies processuais distintas, sobre o mesmo fato, justamente como é o caso sob análise. Em se tratando do processo político-disciplinar, essa perspectiva da garantia do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) a título de *ne bis in idem* se aprofunda em virtude de que a penalidade aplicável (perda do mandato) é rigorosamente a mesma da apuração na instância jurisdicional.

Entretanto, essa avaliação ultrapassa os limites da atual interpretação a respeito da competência recursal da CCJC, por exigir reexame do julgamento de mérito feito pelo Conselho de Ética. Registrando minha divergência pessoal, como consignado no tópico II.I, a respeito do cabimento, não conheço da



pretensão recursal no tocante à contrariedade ao inciso LIV do artigo 5º da Constituição.

II.VIII – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À NORMA REGIMENTAL DO § 4º DO ARTIGO 187 DO REGIMENTO INTERNO POR NULIDADE DO REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL POR CHAMADA DE DEPUTADOS.

Ademais, o Recorrente sustenta a nulidade do requerimento de votação por chamada nominal, por ausência de previsão regimental. Observo que o requerimento colocado em deliberação, da lavra do Deputado Zé Geraldo, teve como fundamento o inciso XII do artigo 117 e o inciso II do artigo 186 do Regimento Interno, ambos os quais não se referem ao processo de chamada nominal de deputados, razão pela qual, de fato, tal expediente foi absolutamente teratológico.

Mais do que isso, o processo de chamada nominal só ocorre em casos bastante específicos, dispostos no § 4º do artigo 187 do Regimento Interno, a saber: ausência de funcionamento do sistema eletrônico; autorização para processo criminal contra o Presidente e Vice-Presidente da República e Ministros de Estado; e, enfim, processo nos crimes de responsabilidade contra o Presidente e Vice-Presidente da República e Ministros de Estado. Nenhuma dessas hipóteses se verificou na prática, muito menos mal funcionamento do sistema eletrônico, sendo que na recente autorização do *impeachment* da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015, realizou-se a chamada nominal por orientação do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 de seguir o rito do caso Collor.

É bom consignar também que a constitucionalidade da votação nominal por chamada dos deputados nos casos previstos no § 4º do artigo 187 do Regimento Interno foi chancelada pelo STF por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.498, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), referendando inclusive a ordem da chamada, “*alternadamente, do norte para o sul e vice-versa*”. A dizer, como a votação do parecer do Relator no Conselho não se cuida de processo de crime de responsabilidade, mesmo



CÂMARA DOS DEPUTADOS

que houvesse ocorrido a indisponibilidade do painel eletrônico, a chamada nominal deveria ter ocorrido, alternadamente, do norte para o sul e vice-versa, e não por blocos, segundo a ordem alfabética de seus integrantes, como fez o Presidente do Conselho.

Rigorosamente, tentou-se impingir ao Representado o efeito cascata da votação nominal por chamada, fora de caso especificado regimentalmente e sem a ocorrência de ausência do painel. Bom salientar que até o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) irresignaram-se do efeito colateral desta modalidade de votação, quando ajuizada ADPF com relação ao processo de autorização para *impeachment* da Presidente da República:

Estudos recentes indicam que a tomada de decisão humana não depende apenas do convencimento com base em argumentos, mas também de fatores situacionais e contextuais do ambiente de tomada de decisão. Essas influências, inconscientes ou implícitas, não são propriamente uma “falha” da racionalidade humana, mas seu próprio modo de funcionar, como salienta o ganhador do prêmio Nobel Daniel Kahneman em consagrada obra.

Mesmo as decisões que resultam de reflexão prévia estão sujeitas a elas, como é o caso do “efeito cascata”, que pode estar presente em deliberações de grupo. Esse fenômeno é discutido na literatura científica há muitos anos, e é observado em áreas tão diferentes quanto o comportamento do consumidor, práticas profissionais e eventos políticos.

Uma “cascata informacional” ocorre quando não é a convicção íntima do indivíduo o principal fator a guiar sua decisão, mas o comportamento observado em seus pares. Como salienta o festejado professor da Faculdade de Direito de Harvard, Cass Sunstein:

“Quando ocorre um efeito cascata [em uma deliberação coletiva], as pessoas estão seguindo um ao outro; elas não estão fazendo suas próprias decisões da questão. (...). Efeitos cascata vêm em duas formas diferentes: informacionais e de reputação. Em uma cascata informacional, a maioria das pessoas formam seus julgamentos sobre a base dos julgamentos reais ou aparentes de outros”.

Reconheço, portanto, a contrariedade ao § 4º do artigo 187 do Regimento Interno, declarando nulo o requerimento formulado pelo Deputado Zé Geraldo e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

I todos os atos posteriores dele decorrentes, inclusive a votação final assim realizada.

II.IX – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À NORMA REGIMENTAL DO § 1º DO ARTIGO 185 DO REGIMENTO INTERNO POR NEGATIVA DE VERIFICAÇÃO.

Também se argui nulidade por conta de que “*o Presidente do Conselho de Ética recusou-se a atender ao pedido de verificação da votação do esdrúxulo requerimento de votação por chamada de Deputados*”. Em rigor, apesar da nulidade do requerimento de votação por chamada nominal contaminar o acessório, de verificação (RICD, art. 114, VIII), sem dúvida, ele é um direito dos parlamentares e que independe de dúvida a respeito da votação simbólica (RICD, art. 185, § 1º).

Faço questão de ressaltar que o direito a pedido de verificação não se restringe a uma faculdade do Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Isso porque se insere no âmbito das prerrogativas regimentais dos deputados no exercício de seus respectivos mandatos populares, o que significa dizer, em última análise, trata-se, em termos jurídicos, de um direito potestativo do deputado que o requer, independendo, pois, de anuênciam do responsável pela condução dos trabalhos ou até mesmo dos demais membros do Conselho.

A esse respeito, observo que o requerimento de verificação segue a disciplina regimental do artigo § 3º do artigo 185 do RICD, pelo qual “*Se seis centésimos dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número apoiarem o pedido, proceder-se-á então à votação através do sistema nominal*”. Ocorre que, como verifiquei dos registros de áudio e vídeo e, ainda, das próprias transcrições das notas taquigráficas, houve manifesto atropelo no momento em que requerida a verificação, infirmando a possibilidade de apoio entre os membros do Conselho de Ética ou mesmo da manifestação de algum dos vice-líderes presentes.

Demais disso, acrescento que as duas manifestações responsáveis pela decisão tomada de supetão partiu de parlamentar que sequer integram o colegiado do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, como fez questão de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

ressaltar o Recorrente em suas razões. Longe de membros não integrantes não poderem participar das reuniões sem direito a voto, entendo ter ocorrido uma capciosa e talvez deliberada indução do Plenário a erro, em virtude de manifestações intempestivas e sem o devido acatamento da ordem por parte daqueles parlamentares, em pleno processo de deliberação da matéria.

Assim, conheço da alegação para declarar a nulidade da aprovação do requerimento de votação por chamada nominal, em virtude da ausência de concessão de verificação, contrariando o § 1º do artigo 185 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

II.X – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À NORMA REGIMENTAL DO § 1º DO ARTIGO 117 DO REGIMENTO INTERNO POR AUSÊNCIA DE ENCAMINHAMENTO.

Aduziu-se, também, que “*Ainda que fosse cabível ou ao menos regular o requerimento formulado, simplesmente não houve encaminhamento, como manda o § 1º do artigo 117 do Regimento Interno*”. Novamente, a nulidade do requerimento de votação por chamada nominal contamina os atos posteriores e dele decorrentes, mas reconheço, do mesmo modo, no caso dos requerimentos do artigo 117, o direito a encaminhamento, na forma do § 1º do mesmo dispositivo.

Conforme ressaltei no item anterior, o procedimento de deliberação do requerimento de votação nominal por chamada de deputados foi marcado por um açodamento manifesto que não se coaduna com a regularidade, solenidade e formalística do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) que deve ser assegurado aos representados em geral, ainda que se trate de processo político-disciplinar, nos quais prevalece a interpretação abstrata da vontade dos constituintes dos membros do Conselho de Ética e a convicção pessoal dos parlamentares.

Na espécie, observo também a partir dos registros de áudio e vídeo da reunião em exame que não houve oportunidade de inscrição de eventuais líderes que tivessem interesse em encaminhar a votação do requerimento. Não se cuida, bom frisar, de mera formalidade que não ocasiona prejuízo ao



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Representado. Diverso disso, na verdade, é possível notar entre os membros do Conselho de Ética uma postura atônita diante do açodamento da votação, sendo que sequer havia expedientes de obstrução em operação eu justificassem um dinamismo fora da normalidade dos trabalhos da sessão.

Portanto, conheço da alegação para declarar a nulidade da aprovação do requerimento de votação por chamada nominal, decorrente da contrariedade do § 1º do artigo 117 do Regimento Interno, por ausência de encaminhamento da votação do requerimento.

II.XIII – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AO INCISO V DO ARTIGO 4º DO CÓDIGO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR POR VEDAÇÃO À DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA EM SEDE POLÍTICO-DISCIPLINAR.

O Recorrente sustenta que, para configurar o ato incompatível com o decoro parlamentar previsto no inciso V do artigo 4º do Código de Ética, o Relator não poderia ter desconsiderado institutos jurídicos como o do *trust*.

Devo destacar que as observações feitas pelo Recorrente são, de fato, dignas de consideração. Mesmo no âmbito do Direito Civil e, mais recentemente, do Direito Processual Civil, o ferramental disponível para a desconsideração da personalidade jurídica, mesmo quando sabidamente se perfazem circunstâncias de planejamento tributário, por exemplo, exige requisitos jurídicos bastante rigorosos e que, ao menos pelos argumentos no parecer do Conselho de Ética, não foram devidamente considerados por seus membros.

Basta observar o que dispõe o artigo 50 do Código Civil Brasileiro: “*Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica*”. Como se recupera da mera literalidade de tal dispositivo, a extensão de medidas invasivas sobre a esfera de proteção das pessoas físicas, ignorando-se o patrimônio resguardado por instrumentos jurídicos legítimos, exige, além de uma



CÂMARA DOS DEPUTADOS

provocação específica nesse sentido, a satisfação dos requisitos de desvio de finalidade ou confusão patrimonial detidamente considerados, mediante deliberação exauriente do juízo competente, de maneira que, transportando-se para o âmbito político-disciplinar, era de se esperar, no mínimo a formação de um incidente processual sobre o qual deliberasse a integralidade do Conselho.

Conforme afirmei no item II.VII, essa avaliação ultrapassa os limites da competência recursal da CCJC, por exigir reexame do julgamento de mérito feito pelo Conselho de Ética. Embora não haja restrição objetiva, a interpretação atual do enunciado segundo o qual a CCJC se pronuncia sobre “*atos do Conselho ou de seus membros que tenham contrariado norma constitucional, regimental ou deste Código*” (CEDP, art. 14, § 4º, VII) é a de que a CCJC se manifesta sobre vícios estritamente **procedimentais**, não de julgamento, como se dá na presente alegação.

Não conheço da pretensão recursal no tocante à contrariedade ao inciso v do artigo 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

II.XIV – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À CONTRARIEDADE AO § 2º DO ARTIGO 55 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL POR CERCEAMENTO DE AUTODEFESA.

Considero grave a nulidade de cerceamento de defesa do recorrente. No dia da votação do parecer final da Representação nº 01/2015, conforme o disposto no § 5º do artigo 9º e artigo 15 do Código de Ética, o Representado poderia ter exercido sua autodefesa, exercendo o processo argumentativo de convencimento sobre os membros do colegiado.

Contudo, havia a pendência pública e notória de um pedido de prisão em seu desfavor, cujo argumento central era, justamente, a tentativa de ganhar apoio político, corpo-a-corpo, para a formação do convencimento dos parlamentares do Conselho de Ética, sendo que tal dúvida só foi definitivamente suprida, ainda que pela via lateral de um comentário de um membro do Supremo Tribunal Federal, pelo recente indeferimento do Habeas Corpus nº 135.143, quando ficou assentado que “*A regra é que os acusados em geral sejam defendidos por advogado constituído. No caso, porém, embora não se trate*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

"propriamente de processo de natureza penal, não seria fora de propósito o acusado querer exercer pessoalmente o seu direito de defesa, tal como efetivamente ocorreu perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, em 19.05.2016."

Ainda que a defesa técnica tenha sido feita pelo advogado do Recorrente, Marcelo Nobre, houve prejuízo irreparável ao Representado pois não teve a oportunidade de fazer sua defesa política. Contudo, sendo acolhidas as preliminares referentes a nulidade do processo de votação, novo procedimento deverá ser feito, sendo, obrigatoriamente, permitida a presença do Representado sem risco à sua liberdade de ir e vir.

II.XV – DA ALEGAÇÃO DE NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DO PROCESSO EM RAZÃO DA SUSPENSÃO DO EXERCÍCIO DO MANDATO.

O Recorrente sustenta a necessidade de suspensão do processo em razão da suspensão do exercício do mandato em liminar referendada pelo STF na Ação Cautelar nº 4.070/DF. Sucede que o recurso não impugnou norma regimental ou constitucional, como manda o inciso VII do § 4º do artigo 14 do Código de Ética, razão pela qual não conheço da alegação.

Também é importante salientar que a matéria ainda não tem entendimento pacífico nesta Casa. A condição para ser representado no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é ser titular ou estar no exercício de mandato de Deputado Federal. (art. 1º CEDP), sendo que o afastamento de um parlamentar, na condição de Presidente da Câmara, aliás, por medida liminar proferida por decisão monocrática em ação cautelar, como feito pelo Ministro Teori Zawascki é fato deveras inédito a ponto de sequer haver regulamentação *interna corporis* da Casa.

O recorrente, de qualquer forma, embora esteja suspenso do exercício do mandato parlamentar, é titular do mandato, enquadrando-se, em princípio, nas condições do artigo 1º do Código de Ética, sendo que, para caracterizar a argumentação elencada pelo Representado o parlamentar deveria estar fora da titularidade do mandato, na forma prevista no art. 56, inciso II da Constituição



CÂMARA DOS DEPUTADOS

I Federal. Por ora, entendo que a decisão mais acertada é a de não conhecer da pretensão recursal no ponto.

II.XVI – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE À ALÍNEA A DO INCISO III DO ARTIGO 109 DO REGIMENTO INTERNO POR NECESSIDADE DE DELIBERAÇÃO DE PROJETO DE RESOLUÇÃO PELO PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

no tocante à alegação do recorrente no sentido de contrariedade à alínea “a” do inciso III do artigo 109 do Regimento Interno por necessidade de deliberação de projeto de resolução pelo plenário da Câmara dos Deputados. Sobre o tema, de logo adianto minha conformidade com a íntegra do parecer do Deputado Arthur Lira sobre a matéria, nos seguintes termos:

II.2.1. 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?

A resposta ao questionamento, de fato, não é uma obviedade e, por isso, peço licença para recorrer a uma breve reconstrução histórica da tramitação do processo político-disciplinar. O Regimento Interno de 1947 – primeira versão a contemplar a possibilidade de perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar – não deixava dúvidas de que, concluída a instrução, a Comissão de Constituição e Justiça formulava projeto de resolução (RICD/47, art. 108, § 4º) o qual era deliberado pelo Plenário, em total consonância com o dispositivo segundo o qual a perda de mandato era regulada por projeto de resolução (RICD/47, art. 84, § 4º, I).

As antinomias, entretanto, começam com o Regimento Interno de 1949, quando a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) formulava projeto de resolução apenas no caso de infringências das



CÂMARA DOS DEPUTADOS

vedações constitucionais e de faltas reiteradas (RICD/49, art. 178, § 3º). Embora remanescesse a regra de que projeto de resolução era destinado a regular a perda do mandato (RICD/49, art. 92, I), o processo por quebra de decoro passara a ser conduzido por uma comissão especial (RICD/49, art. 179, § 1º) cujo parecer, explicitamente, seria apreciado pelo Plenário (RICD/49, art. 179, § 3º: “O parecer da Comissão Especial será discutido e votado na sessão secreta, salvo se o contrário fôr deliberado pela Câmara”).

A mesma sistemática foi repetida no Regimento Interno de 1955. Na perda de mandato por incompatibilidade com o decoro, o Plenário deliberava, por força de cláusula expressa, um parecer de comissão especial (RICD/55, art. 191, § 3º), e, nos demais casos, a CCJ propunha um projeto de resolução (RICD/55, art. 190, § 3º). Ainda assim, o Regimento de 1955 continha, como nos anteriores, a disposição de que a perda do mandato era regulada por projeto de resolução (RICD/55, art. 96, I).

O Regimento de 1972, por sua vez, aprofundou as obscuridades. Nas hipóteses de perda dos direitos políticos (RICD/72, art. 255, IV) ou decretação pela Justiça Eleitoral (RICD/72, art. 255, V), a Mesa declarava a perda do mandato (RICD/72, art. 255, §§ 3º e 4º). No caso de faltas do parlamentar (RICD/55, art. III), a CCJ emitia parecer que era deliberado pela Mesa (RICD/72, art. 255, § 5º, “b”, e § 6º, “b”). Em se tratando de infringência das vedações constitucionais (RICD/72, art. 255, I) ou de procedimento incompatível com o decoro parlamentar (RICD/72, art. 255, II), a CCJ apresentava parecer sobre a representação (RICD/72, art. 255, § 5º, “a”, e § 6º, “a”), o qual era deliberado pelo Plenário e, caso admitido, era distribuído a uma comissão especial (RICD/72, art. 256, caput).

Assim como todos os outros, o Regimento de 1972 também previa que projeto de resolução regularia a perda do mandato (RICD/72, art. 124, I). Entretanto, passou-se a prever que a comissão especial responsável pelo processo, após a admissibilidade do Plenário, emitiria parecer, **concluindo** por projeto de resolução, no sentido da perda do mandato ou do arquivamento



CÂMARA DOS DEPUTADOS

(RICD/72, art. 256, § 2º). O Regimento, entretanto, não falava sobre o que seria deliberado pelo Plenário, limitando-se a dizer que, “**para falar sobre o parecer**, seria concedida vista do processo ao acusado pelo prazo de dez dias” (RICD/72, art. 256, § 3º).

*Na sequência, a redação original do Regimento atual, de 1989, manteve a previsão de que projeto de resolução regularia a perda de mandato (RICD/89, art. 100, III, a), que remanesce até os dias de hoje, só que em nova topografia, na alínea “a” do inciso III do artigo 109. Entretanto, o RICD/89, ao menos no texto promulgado, foi mais claro: na perda do mandato por quebra de decoro, o Plenário deliberaria um **parecer** da CCJ. Transcrevo: “**o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, uma vez lido no expediente, publicado no Diário do Congresso Nacional e distribuído em avulsos, será incluído em Ordem do Dia**” (RICD/89, art. 240, § 3º, IV).*

*Na prática, o veículo legislativo pelo qual a matéria relativa ao decoro parlamentar ia a Plenário era o parecer da CCJR. Pode-se tomar como referência, por exemplo, o caso do Deputado Ibsen Pinheiro. Colho das notas taquigráficas que, na fatídica sessão plenária de 19/04/1994, o Presidente Inocêncio Oliveira anunciou a votação do **parecer**. Leio no Diário da Câmara dos Deputados de 20/04/1994, p. 6.131:*

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) - Vai-se passar à apreciação da matéria que está sobre a mesa e da constante da Ordem do Dia.

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) -

-1-

Discussão e votação do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação que opinou pela procedência da Representação provocada pela Mesa em face do Deputado Ibsen Pinheiro, encaminhada através do Ofício nº 122/94, nos termos do art. 55, inciso II e seu § 2º, da Constituição Federal, em combinação



com o art. 240, inciso II e 244, caput, e seu § 2º, incisos II e III do Regimento Interno, para perda de mandato parlamentar (Relator: Sr. Luiz Máximo).

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) - Esta Presidência convoca os Srs. Deputados presentes nas diferentes dependências da Casa imediatamente ao plenário, pois estamos iniciando neste instante a discussão do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação sobre o Deputado Ibsen Pinheiro.

*Com o advento do Código de Ética pela Resolução nº 25, de 2001 (CEDP/01), perdeu-se em absoluto quanto à precisão textual. No caso de suspensão de prerrogativas, embora o inciso IV do artigo 13 dissesse que o **parecer** propondo a aplicação da penalidade seria encaminhado à Mesa, o inciso X do artigo 14, a qual se fazia remissão, dizia que o **processo** seria encaminhado à Mesa e uma vez lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos para inclusão na Ordem do Dia. A mesma providência (CEDP, art. 14, IX) era prevista para perda e suspensão temporária do exercício do mandato (CEDP/01, art. 14, caput).*

*Diante da introdução desse novo conceito (processo), a interpretação dada pela prática foi a de que a **matéria** a ser anunciada na ordem do dia seria, na verdade, a representação propriamente dita. Esse entendimento foi inaugurado pela apreciação em Plenário da Representação nº 25, de 2004, em desfavor do então Deputado André Luiz, como se colhe da afirmação do Presidente Severino Cavalcanti, na sessão de 4/5/2005 (DCD, p. 223):*

O SR. PRESIDENTE (Severino Cavalcanti) - Passa-se à apreciação da matéria que está sobre a mesa e da constante da Ordem do Dia.

Item único.

*Representação nº 25, de 2004
(Da Mesa Diretora)*



Discussão e votação da Representação nº 25, de 2004, contra o Deputado André Luiz, como incurso na previsão do art. 55, inciso II, e §1º, da Constituição Federal, combinado com o art. 4º, inciso I, do Código de Ética e Decoro Parlamentar; tendo parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar pela perda do mandato, nos termos do artigo 55, inciso II, e § 1º da Constituição Federal, combinado com os artigos 240, inciso II, e 244 do Regimento Interno e do artigo 4º, incisos I, II e IV do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (Relator: Dep. Gustavo Fruet).

Entretanto, o que foi, **de fato**, submetido à deliberação do Plenário da Câmara naquela oportunidade foi, na verdade, o parecer do Conselho de Ética. Recorro mais uma vez às notas taquigráficas (p. 224/225):

O SR. PRESIDENTE (Severino Cavalcanti) - Sras. e Srs. Deputados, esta Presidência presta os seguintes esclarecimentos ao Plenário sobre o procedimento da discussão e da votação (...) Há três opções de voto: "sim", "não" e "abstenção". Ao votar "sim", o Parlamentar estará votando pela aprovação do parecer, ou seja, pela perda do mandato do Deputado André Luiz; ao votar "não", o Deputado estará votando pela rejeição do parecer, ou seja, pela absolvição do Deputado. Valendo ressaltar que, para a perda do mandato em votação secreta, será necessário o voto da maioria absoluta dos membros da Casa, ou seja, 257 votos "sim" ao parecer.

Encerrada a votação, o Presidente proclamou o resultado, determinando a leitura de uma **resolução** pelo Primeiro-Secretário, transcrevo (p. 332/333):

O SR. PRESIDENTE (Severino Cavalcanti) - Encerrada a apuração dos votos, a Mesa vai proclamar o resultado



CÂMARA DOS DEPUTADOS

da votação: votaram “sim” 311 Srs. Deputados; votaram “não” 104 Srs. Deputados. Houve 33 abstenções e 3 votos em branco. Total de votos válidos: 451. Votos nulos: zero. O número de votos coincide com o número de votantes: 451.

O SR. PRESIDENTE (Severino Cavalcanti) - Sobre a mesa resolução que dá forma à decisão do Plenário, que será lida pelo Sr. Deputado Inocêncio Oliveira, 1º Secretário da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, e, a seguir, promulgada.

O SR. INOCÊNCIO OLIVEIRA - Sr. Presidente, passo a ler a Resolução nº 32, de 2005:

Declara a perda de mandato do Sr. Deputado André Luiz.

Faço saber que a Câmara dos Deputados aprovou e eu promulgo a seguinte Resolução:

Art. 1º É declarada a perda de mandato do Deputado André Luiz, nos termos do art. 55, inciso II, e § 1º, da Constituição Federal; dos arts. 240, inciso II, e 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; e do art. 4º, incisos I, II e IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Art. 2º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara dos Deputados, 4 de maio de 2005.

*Severino Cavalcanti
Presidente*

Assim, no processo de suspensão e perda do mandado, só o que é indubitável é a obrigatoriedade do oferecimento de projeto de resolução se procedente o parecer do Conselho, como indica o inciso IV do §4º artigo 14, já presente desde a redação original, dada pela Resolução nº 2, de 2011:

Art. 14.



IV - apresentada a defesa, o relator da matéria procederá às diligências e à instrução probatória que entender necessárias no prazo improrrogável de 40 (quarenta) dias úteis, no caso de perda de mandato, e 30 (trinta) dias úteis, no caso de suspensão temporária de mandato, findas as quais proferirá parecer no prazo de 10 (dez) dias úteis, concluindo pela procedência total ou parcial da representação ou pela sua improcedência, oferecendo, nas 2 (duas) primeiras hipóteses, projeto de resolução destinado à declaração da perda do mandato ou à cominação da suspensão do exercício do mandato ou, ainda, propondo a requalificação da conduta punível e da penalidade cabível, com o encaminhamento do processo à autoridade ou órgão competente, conforme os arts. 11 a 13 deste Código;

A polêmica se aprofunda quando se nota que a providência prevista ao final, isto é, concluído o processo no âmbito do Conselho, consiste em seu encaminhamento à Mesa, nos termos do inciso VIII do artigo 14 do Código de Ética, aplicável também ao rito do artigo 13, por remissão, como explicado há pouco. Cito-o:

Art. 14.

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.

Dada a obscuridade do atual Código de Ética, nos três casos que chegaram a Plenário desde a



*promulgação Resolução nº 2, de 2011, procedeu-se da mesma forma que antes, ou seja, sob a égide do texto original do Regimento Interno, nem mesmo do Código de Ética: **primeiro**, é anunciada a deliberação acerca da representação da Mesa ou de partido político; **em seguida**, passa-se à deliberação, mas não da representação, e sim, contraditoriamente, do parecer do Conselho de Ética; **enfim**, quando aprovado o parecer pela aplicação de penalidade, é lida, então, uma resolução contendo a disposição da sanção. Confira-se, a propósito, as notas taquigráficas das sessões plenárias de 23/04/2014 (REP nº 17/2012, referente a Carlos Alberto Leréia), 12/02/2015 (REP nº 17/2012, referente a Natan Donadon) e 10/12/2015 (REP nº 25/2014, referente a André Vargas).*

Com efeito, exsurgem problemas jurídicos conexos e interdependentes. De um lado, há a indeterminação do conceito de processo (CEDP/11, art. 14, §4º, VIII), para fins do que seja, de fato, deliberado pelo Plenário. De outro, ocorre o conflito aparente de normas do Código de Ética: a uma, a regra extraída do caput do artigo 13, dizendo que o Plenário delibera um projeto de resolução, em relação ao o inciso V do mesmo artigo, prevendo que o parecer é encaminhado à Mesa para as providências do artigo 14, §4º, VIII, mas instruído com projeto de resolução; e, a duas, o inciso IV do §4º do artigo 14, que determina o oferecimento de parecer, apenas se procedente a representação.

*A primeira dificuldade é a de que o caput do artigo 13 do Código de Ética, é explícito em afirmar, sobre eventual proposta de suspensão de prerrogativas regimentais, que o Plenário apreciará não o parecer do Conselho de Ética mas, **expressamente**,*



um projeto de resolução. Ao mesmo tempo, e contraditoriamente, nessa nova redação, dada pela Resolução nº 2, de 2011, o inciso IV desse mesmo artigo 13 fala de remessa à Mesa de um parecer **instruído** com projeto de resolução, fazendo, ainda, uma remissão ao atual inciso IV do §4º do artigo 14 do Código de Ética, o qual refere-se a um **processo** a ser incluído na Ordem do Dia.

Quanto a essa aparente colisão de normas, verifico, desde logo, que o caput do artigo 13 não comporta várias interpretações, sendo peremptório e indubitável: “O projeto de resolução oferecido pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que proponha a suspensão de prerrogativas regimentais será apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados” Assim, tomando-se como orientação as regras básicas de Legística (Lei Complementar nº 98/1995, art. 10, I), o caput **prevalece** sobre os incisos, infirmando a compreensão, quanto possível mas menos adequada, do inciso V do mesmo artigo, na linha de que o Plenário delibera o parecer do Conselho instruído com o projeto de resolução.

A solução é mais difícil em se tratando do rito previsto pelo artigo 14 do Código, vinculado às representações cuja sanção seja pela perda ou suspensão do exercício do mandato, pois não há menção à deliberação de projeto de resolução pelo Plenário de forma de forma tão inconteste quanto no caput do artigo 13. É certa, porém, a obrigatoriedade do **oferecimento** do respectivo projeto, como indica o inciso IV do §4º artigo 14 (“concluindo pela procedência total ou parcial da representação ou pela sua improcedência, **oferecendo**, nas 2 (duas) primeiras hipóteses, projeto de resolução destinado à declaração



da perda do mandato ou à cominação da suspensão do exercício do mandato ou, ainda, propondo a requalificação da conduta punível e da penalidade cabível").

Sucede que, mesmo diante dessa flagrante obscuridade regimental, é inadmissível que a sistemática inaugurada pela letra do artigo 14, após a reforma da Resolução nº 2, de 2011, seja subvertida por meio da perpetuação da prática institucional que se desenvolveu à luz da redação original do Regimento Interno, de 1989, ou seja, anterior até à edição do Código de Ética, em 2001. Noutras palavras, adianto que o costume de deliberar o parecer do Conselho de Ética, nos casos de perda de mandato, sem dúvida após a reforma de 2011, é contra legem, em última análise, antirregimental.

Logo de plano, note-se que os pareceres são proposições sujeitas exclusivamente à deliberação das comissões, não do Plenário, como se lê no caput do artigo 126 do Regimento Interno: “Parecer é a proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo”. Portanto, ao contrário do que ocorreu entre 1989 e 2001, quando o processo político-disciplinar era previsto no corpo do próprio Regimento, com previsão específica de que o Plenário deliberava o parecer da CCJ (RICD/89, art. 240, § 3º, IV), não há como, à luz da atual redação do Código de Ética, prorrogar o status quo de não submeter à deliberação do Plenário um projeto de resolução destinado à aplicação da penalidade.

Some-se a isso que, apesar do nome, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é, para fins regimentais, uma comissão permanente, salvo algumas peculiaridades, notadamente, a investidura de seus membros por meio de mandato (CEDP, art. 7º, caput) e o campo temático particular (CEDP, art. 6º). É, portanto,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

um órgão especializado, enquadrando-se perfeitamente na definição dada pelo inciso I do artigo 22 do Regimento interno:

Art. 22. As Comissões da Câmara são:

I - Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, copartícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

.....

Nessa qualidade, salvo as disposições específicas, previstas no Código de Ética e derogatórias das gerais contidas no Regimento Interno, a interpretação e integração de suas normas de regência devem se dar em conformidade à inteireza dos comandos pertinentes às demais comissões. Em rigor, esse critério foi dado pela própria Resolução nº 25, de 2001, quando dispôs, no parágrafo único de seu artigo 1º, sobre a relação de complementariedade entre o Regimento e o Código. Transcrevo:

Art. 1º O Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados é instituído na conformidade do texto anexo.

Parágrafo único. As normas estabelecidas no Código de Ética e Decoro Parlamentar complementam o Regimento Interno e dele passam a fazer parte integrante.

Fixado esse pressuposto, é plenamente incidente aos trabalhos do Conselho a regra disposta no inciso IV do artigo 57 do Regimento Interno:

Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas:

IV - ao apreciar qualquer matéria, a Comissão poderá propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda.

.....



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Destacando a compreensão do que interessa à consulta formulada, tem-se que “**no desenvolvimento dos seus trabalhos, a Comissão, digo o Conselho, poderá formular projeto dela decorrente**”. É exatamente o caso. Se havia obscuridade a respeito do significado do conceito regimental de processo, a leitura dos pouco claros artigos 13 e 14 do Código de Ética em harmonia com o inciso IV do artigo 57 do Regimento não deixa dúvidas: a representação, enquanto matéria objeto do processo político-disciplinar, deve ser submetida ao Plenário por meio de projeto de resolução, não de parecer, como até hoje tem ocorrido. Reforça-se tal conclusão pela literalidade da alínea “a” do inciso III do artigo 109 do Regimento Interno, que dispõe:

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;

.....
Com efeito, embora o processo seja incluído na Ordem do dia – anunciando-se como item da pauta a representação –, nos termos da parte final do inciso IV do §4 do artigo 14 do Código de Ética, aplicável também ao artigo 13, finalizado o processo político-disciplinar no Conselho de Ética, o Plenário delibera o projeto de resolução destinado à aplicação da penalidade cabível, nos termos do artigo 13, caput, ou 14, §4º, IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar, conforme o caso.

Ante o exposto, conheço da alegação do Recorrente de contrariedade à alínea “a” do inciso III do artigo 109 do Regimento Interno por necessidade de deliberação de projeto de resolução pelo plenário da Câmara dos Deputados, firmando o entendimento de que a matéria deve ir à deliberação do Plenário por meio de projeto de resolução.



II.XVII – DA ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AO § 6º DO ARTIGO 95 DO REGIMENTO INTERNO POR INÉRCIA DECISÓRIA.

O Recorrente levantou também “*a manifesta inércia decisória do Presidente do Conselho de Ética, tendo por objetivo sonegar a garantia constitucional da razoável duração do processo (CF, art. 5º, LXXVIII)*”. Entendo que, apesar de realmente a inércia do Presidente do Conselho pode ocasionar prejuízos ao Recorrente, não houve gravame configurado, em virtude de as questões de ordem poderem ser, como o foram, apresentadas diretamente ao Presidente da Câmara, nos termos do artigo 95 do Regimento Interno.

Não conheço, portanto, contrariedade ao § 6º do artigo 95 do Regimento Interno por inércia decisória, sem prejuízo de representação à Procuradoria-Geral da República (PGR), em virtude da possibilidade de ocorrência de retardamento de ato de ofício, na forma do artigo 319 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

III – CONCLUSÃO

Feitas tais considerações, inicialmente concluo a interpretação adequado do inciso VII do § 4º do artigo 14 do CEDP permite que sejam apreciadas pela CCJC questões meritórias do juízo avaliativo do Conselho de Ética, ressalvado, em atenção à segurança jurídicas, que tal entendimento prevaleça apenas em casos futuros.

Também entendo que não houve contrariedade ao § 2º do artigo 55 da Constituição por ausência de defesa preliminar, na medida em que tal oportunidade foi garantida e exercida pelo Recorrente. Quanto à nulidade do sorteio para escolha da relatoria do processo fora da Ordem do dia, rejeito a alegação de contrariedade à norma do inciso i do artigo 13 do Código de Ética e à norma regimental da alínea “a” do inciso III do artigo 50 do regimento interno, consignando, porém, a necessidade de observância de tal formalidade nos casos futuros, sob pena de nulidade absoluta.

No tocante à contrariedade à norma do artigo 9º do Código de Ética e à norma regimental do artigo 139 do Regimento Interno, concluir pelo



CÂMARA DOS DEPUTADOS

desentranhamento da peça protocolada em 02/02/2016, devendo ser considerada não escrita no parecer final qualquer referência às alegações deduzidas naquele expediente. Por consequência, dou por imprescindível a renovação da deliberação – discussão e votação – do parecer de mérito após as supressões de direito.

Sobre a contrariedade à norma constitucional do inciso XXXVII do artigo 5º da Constituição, da qual se extrai o princípio do juiz natural e, por decorrência, os deveres mínimos de imparcialidade e isenção para fins, inclusive, do processo político-disciplinar, reconhecendo, por conseguinte, o impedimento do Deputado José Carlos Araújo. Deixo, contudo, de efetuar a pronúncia de nulidade de seus atos como Presidente do Conselho de Ética, pois tal circunstância refere-se a sua eventual manifestação como membro votante do Conselho.

Sobre a arguição do impedimento superveniente do Relator, reconheço a partir de 08/03/2016, data da filiação do Deputado Marcos Rogério a partido do mesmo bloco do ora Recorrente, impondo a renovação de todos os atos processuais praticados desde então, por força da presunção absoluta de nulidade da alínea “a” do inciso I do artigo 13 do Código de Ética.

Registrando minha divergência pessoal quanto à possibilidade de a CCJC apreciar o mérito do processo político-disciplinar, em grau de recurso, como consignado no tópico II.I, a respeito do cabimento, não conheço da pretensão recursal no tocante à contrariedade ao inciso LIV do artigo 5º da Constituição, a respeito da vedação de duplo processo (*ne bis in idem*).

Por outro lado, reconheço a contrariedade ao § 4º do artigo 187 do Regimento Interno, declarando nulo o requerimento formulado pelo Deputado Zé Geraldo e todos os atos posteriores dele decorrentes, inclusive a votação final assim realizada. Independente disso, declaro a nulidade da aprovação do requerimento de votação por chamada nominal, em virtude da ausência de concessão de verificação, contrariando o § 1º do artigo 185 do RICD, bem como a nulidade da aprovação do requerimento de votação por chamada nominal, decorrente da contrariedade do § 1º do artigo 117 do Regimento Interno, por ausência de encaminhamento da votação do requerimento.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sobre a negativa de autodefesa, entendo que, sendo acolhidas as preliminares referentes a nulidade do processo de votação, novo procedimento deverá ser feito, sendo, obrigatoriamente, permitida a presença do Representado sem risco à sua liberdade de ir e vir. Não conheço, todavia, da alegação de necessidade de suspenção do processo em virtude da medida cautelar deferida em sede jurisdicional em desfavor do ora Recorrente, por ausência de impugnação específica de contrariedade a dispositivo regimental, constitucional ou do Código de Ética.

Também acompanho o parecer apresentado pelo Deputado Arthur Lira, na Consulta nº 17/2016, razão pela qual conheço da alegação do Recorrente de contrariedade à alínea "a" do inciso III do artigo 109 do Regimento Interno por necessidade de deliberação de projeto de resolução pelo plenário da Câmara dos Deputados, firmando o entendimento de que a matéria deve ir à deliberação do Plenário por meio de projeto de resolução. Enfim, não conheço da contrariedade ao § 6º do artigo 95 do Regimento Interno por inéria decisória, sem prejuízo da provocação adequada nas instâncias cabíveis.

Enfim, dou provimento parcial ao presente recurso, considerando não escrito o aditamento do PSOL, bem como os trechos a ele referentes nos pareceres preliminar e final, declarando a nulidade de todos os atos praticados pelo Relator desde sua filiação ao DEM, por força da alínea "a" do inciso I do artigo 13 do Código de Ética, bem como de todos os atos processuais posteriores por ele praticados, reconhecendo, ainda, a impossibilidade de votação por chamada nominal dos deputados fora das hipóteses do § 4º do artigo 187 do Regimento Interno, observando, se for o caso, o critério daquele dispositivo, qual seja, alternadamente, norte-sul, reafirmando, enfim, o direito do Representado à autodefesa (CF, art. 55, § 2º).


Deputado João Carlos Bacelar

PR/BA