

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

RECURSO Nº 216, DE 2005

A Liderança do PPS recorre da Decisão da Presidência da Câmara dos Deputados em Questão de Ordem (QO nº 606/05), suscitada pelo Deputado Júlio Delgado no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, acerca de sua substituição no referido Conselho.

Autor: Deputado DIMAS CARVALHO, Líder do PPS

Relator: Deputado NELSON TRAD

I - RELATÓRIO

O nobre recorrente, Deputado Dimas Carvalho, Líder do PPS, discorda da decisão da Presidência da Casa em questão de ordem suscitada durante a vigésima segunda reunião ordinária do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, realizada em 13 de julho p.p., por meio da qual o Senhor Deputado Júlio Delgado se insurgiu contra a sua substituição, como membro titular do Conselho, pelo Senhor Deputado Cezar Silvestri, por iniciativa da referida Liderança.

Na ocasião, alegou o Senhor Deputado Júlio Delgado que, apesar de se ter desligado do PPS, legenda sob a qual fora indicado para compor o Conselho desde o início do ano, não poderia ter sido substituído por ato discricionário da Liderança do Partido de origem, uma vez que detinha mandato naquele colegiado, nos termos 7º da Resolução nº 25, de 2001, da Câmara dos Deputados.

Ao acolher a Questão de Ordem para encaminhar o assunto ao Presidente da Casa, o Senhor Deputado Ricardo Izar, Presidente do Conselho, externou seu entendimento favorável à tese defendida pelo autor da questão de ordem, com amparo no preceito regimental citado, que fixa em dois anos o mandato dos Conselheiros. À Liderança de bancada com direito a vaga no Conselho assistiria, então, o direito de designar quem irá cumprir o mandato em nome da legenda, mas, uma vez feita a indicação, só poderia haver substituição em caso de renúncia do indicado.

Referida manifestação contrapõe-se à orientação firmada por esta Comissão de Constituição e Justiça e Redação, em 1995, ao responder à Consulta nº 2-A, da Mesa, cujo texto fora anexado pelo Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, versando hipótese similar à que motivou a Questão de Ordem de que ora se trata.

Com efeito, à época, este Colegiado foi chamado a emitir opinião acerca da possibilidade de o Deputado que se desfilia de seu partido, tendo sido eleito para qualquer dos cargos da Presidência de Comissão (cargo esse distribuído ao partido de que era originário pelo critério regimental e constitucional da proporcionalidade), ser substituído na Comissão e, assim, perder o cargo para o qual fora eleito internamente ao órgão.

Ao colocar a tese em debate, salientou o saudoso Presidente Luís Eduardo que a questão comportava dois ângulos de análise: o primeiro diz respeito à vaga na Comissão; o segundo tem a ver com a eleição de membro da Comissão para um dos cargos da Presidência desta.

Em relação ao primeiro, entendia o consultente que as disposições regimentais conferem ao Líder a prerrogativa de, a qualquer tempo, designar ou substituir membros de sua bancada na composição das Comissões (art. 10, inciso VI, do RICD).

Quanto ao segundo, conflitam com aquele dispositivo dois outros preceitos regimentais: o art. 45, § 1º, que prevê a perda automática do lugar na Comissão na hipótese do art. 232, assim vasado:

"Art. 232. O Deputado que se desvincular de sua bancada perde, para efeitos regimentais, o direito a cargos ou funções que ocupar em razão dela, **exceto em relação aos cargos da Mesa**, observado o disposto no § 4º do art. 26." (Grifou-se.)

Por tais regras, destacou o consultante, infere-se que, ao se desvincular da respectiva bancada, o Deputado perde o direito ao lugar na Comissão que ocupava em razão dela (art. 45, § 1º), e ainda os cargos ou funções, exceto com relação aos cargos da Mesa (art. 232).

A partir dessa ilação, restaria saber se a exceção há de ser interpretada restritivamente, isto é, circunscrita aos cargos da Mesa da Câmara, ou se é caso de interpretação extensiva, também aos cargos da Presidência de Comissão.

Ao enfrentar a controvérsia, inicialmente o Relator, ex-Deputado Nilson Gibson, adotou uma linha de raciocínio reconhecendo a evidente correspondência entre a Mesa Diretora da Casa e o colegiado dirigente de cada Comissão, traçando inclusive o paralelo entre a eleição dos integrantes da Presidência das Comissões e a dos membros da Mesa da Casa, às quais se aplicam os mesmos procedimentos, consoante o § 3º do art. 39 do RICD.

Antecipou, pois, a opinião de que a exceção prevista no art. 232 era extensiva à Presidência e Vice-Presidência de Comissões, o que afastaria a possibilidade de o Líder de Partido, discricionariamente, ao pretexto de preencher vaga originariamente distribuída à sua bancada, promover a substituição de Deputado que se desfiliar da agremiação, se era este detentor de mandato no âmbito do colegiado técnico.

E arremata o parecerista no sentido de que, à semelhança do que ocorre em relação aos cargos da Mesa, a eleição para Presidente ou Vice-Presidente

de Comissão confere ao Deputado estabilidade no colegiado, até o término do mandato para o qual foi eleito.

Entretanto, em razão dos debates que se travaram na ocasião a partir de voto em separado formulado pelo ex-Deputado Mílton Mendes, que o Relator adotou, o parecer aprovado por esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação sustentou a tese contrária e mais ampla, da perda do cargo e da vaga em caso de desfiliação partidária, sob invocação da então recém-promulgada Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), a qual, no entender do autor do voto divergente, teria disciplinado a matéria de modo diverso, ao dispor no seu art. 26, *verbis*:

"Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito."

A tese vitoriosa em 1995 foi lavrada com dúplice assertiva:

- 1) a desvinculação do parlamentar de sua respectiva bancada tem como consequência a perda do direito ao lugar na Comissão, ocupado em razão dela;
- 2) do mesmo modo, perdem os cargos ou funções, todos eles, inclusive os da Mesa Diretora e de Direção nas Comissões, exercidos em função da proporcionalidade partidária.

Desta feita, porém, no caso ora em exame, a Presidência da Câmara perfilhou entendimento diametralmente oposto, do qual se destaca o seguinte excerto:

"Com efeito, o art. 7º, caput, do Código de Ética e Decoro Parlamentar estabelece que o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar compõe-se de quinze membros titulares e igual número de suplentes com mandato de dois anos.

Ora, se os membros do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar têm mandato de dois anos, não podem simplesmente ser substituídos pelos Senhores Líderes no curso do período, ainda que se desvinculem das bancadas pelas quais foram indicados.

Adite-se que o Código de Ética e Decoro Parlamentar, instituído pela Resolução nº 25, de 2001, é lei específica e posterior à regra posta no art. 232 do Regimento Interno, segundo a qual o Deputado que se desvincular de sua bancada perde, para efeitos regimentais, o direito a cargos ou funções que ocupar em razão dela, de modo que esta disposição não se aplica ao caso que ora decido.

O mandato de dois anos visa conferir estabilidade ao Conselho por esse período, de modo a se garantir o seu funcionamento, como instância processual que é, imune a alterações circunstanciais que possam comprometer a normalidade dos seus trabalhos."

Firmado esse entendimento, o Sr. Presidente da Câmara acolheu, destarte, a questão de ordem endereçada inicialmente ao Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, para revogar a designação do Senhor Deputado Cesar Silvestri como membro do referido Conselho, desfazendo assim a substituição havida e restaurando a condição de membro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ao Senhor Deputado Júlio Delgado.

Irresignado com a decisão, o Senhor Líder do PPS levantou nova questão de ordem, recebida como recurso contra a decisão da Presidência da Casa em relação à anterior, encaminhando-o ao pronunciamento deste Colegiado Técnico.

O fundamento recursal é o da regra já focalizada, constante do § 1º do art. 8º da Resolução nº 25, de 2001, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar, segundo a qual deverão ser observadas as disposições regimentais relativas ao funcionamento das comissões da Casa, inclusive no que diz respeito à eleição de seu Presidente e designação de relatores.

Relembrou o recorrente a prática iterativa de substituição de membros de comissões e acrescenta que a decisão recorrida padece de dois vícios: primeiro, por ferir o princípio constitucional da proporcionalidade partidária (art. 58,

caput, da Carta Política); segundo, por ferir preceito regimental segundo o qual apenas membros podem levantar questão de ordem perante o Conselho de Ética.

É o relatório.

II - PARECER DO RELATOR

Consoante a melhor exegese do texto regimental, em combinação com as normas regulamentares próprias do colegiado, os membros do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar são escolhidos pelas Lideranças Partidárias e indicados para as vagas distribuídas às legendas, tudo de acordo com o princípio constitucional da proporcionalidade partidária.

Todavia, uma vez integrantes do Conselho, a eleição do Presidente e Vice-Presidente do órgão confere mandato próprio e distinto da investidura decorrente da filiação partidária, ainda que aquele seja decorrência desta, porque dita relação de consequência é afastada em virtude da regra de exceção que a parte final do art. 232 do RICD consagra(ou seja, "... exceto com relação aos cargos da Mesa...").

Individioso que o preceito, embora referenciado aos cargos diretivos integrantes da Mesa, deve ser interpretado extensiva ou analogicamente aos cargos diretivos das comissões, assim como também aos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, porquanto à eleição destes se aplicam regras eqüipolentes à eleição da Mesa, também em virtude de normas expressas (art. 8º, § 1º, da Resolução nº 25, de 2001, no caso do Conselho; art. 39, § 3º, do RICD, no caso das comissões da Casa).

A melhor interpretação, portanto, é aquela esposada inicialmente, no sentido de que são passíveis de substituição apenas os membros das comissões ou colegiados, que não detenham mandato de Presidente ou Vice-Presidente.

Assim, não parecer ter sido a melhor exegese a que chegou esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, quando em 1995 enveredou no sentido da possibilidade de, além da perda da vaga na Comissão, o membro que se desfiliar do Partido perde qualquer cargo ou função, inclusive os da Mesa Diretora da Câmara e de direção nas Comissões e colegiados, exercidos em função da proporcionalidade partidária.

Esta posição não se sustenta, nem regimentalmente, nem com invocação do dispositivo da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, precisamente seu art. 25, porque a regra ali contida sequer era novidade, mas simples reedição da norma do art. 232 do RICD, apenas excluindo a exceção presente na parte final deste, quanto aos cargos da Mesa.

Ora, o preceito da LOPP não poderia incidir na hipótese, em desacordo com a regra regimental, por evidente constitucionalidade material: não cabe à Lei dos Partidos dispor sobre mandatos, cargos ou funções exercidos por parlamentares no âmbito das Casas Legislativas. A matéria é essencialmente regimental, que a tanto a Lei Maior assegura autonomia aos órgãos do Poder Legislativo para dispor a respeito, em seus respectivos regimentos, os quais são aprovados por resolução *interna corporis*, com força de lei ordinária (art. 109, inciso III, do RICD).

Não fora esse vício que invalida o argumento, também se pode opor o fato de que o art. 232 contempla norma específica, ao consagrar exceção para os cargos diretivos da Mesa, que o mesmo Regimento permite estender aos cargos diretivos das Comissões (por força do art. 39) e, a sua vez, o § 1º do art. 8º da Resolução nº 25, de 2001, o faz em relação ao Conselho de Ética.

Pois bem. Em sendo a norma especial ou excepcional, deve esta prevalecer sobre a norma geral e, assim, só é lícito concluir a perda da vaga em caso de desfiliação partidária se o ocupante não for detentor de mandato de direção da Mesa, Comissões ou Conselho de Ética.

Uma vez assente que, em relação aos cargos integrantes da presidência dos colegiados técnicos e do Conselho de Ética, não têm os Líderes o poder de substituir os eleitos, porque os eleitos detêm mandatos distintos da investidura da vaga, acresce observar que, mais do que os detentores de mandato de Presidente ou Vice-Presidente, quanto ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, também subsiste regra eqüipolente à aplicável a todos os membros da Mesa, cujos membros são inalcançáveis pela discricionariedade dos líderes.

De fato, justifica-se a substituição dos liderados ao argumento de que estes, “enquanto membros dos colegiados”, não detêm mandatos, mas apenas ocupam “vagas” destinadas aos partidos políticos a que pertençam. Entretanto, no caso da Mesa da Câmara dos Deputados, por disposição regimental expressa (arts. 5º a 9º, combinadamente com o art. 232, *in fine*, do RICD), ou no caso do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, em virtude de literalidade da norma contida no art. 7º Resolução nº 25, de 2001, posterior ao próprio Regimento (Resolução nº 17, de 1989), todos os seus membros detêm mandato, e só podem ser substituídos em caso de renúncia ou falecimento, e assim mesmo de acordo com as normas próprias para a assunção do suplente ou eleição de sucessor.

Finalmente, apenas ligeira remissão ao segundo fundamento recursal, pertinente à ilegitimidade do autor da questão de ordem levantada na reunião do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, porque já não seria membro do colegiado, em face da substituição havida. O argumento não procede, seja porque os efeitos do ato declarativo deveriam aguardar a publicação deste, seja porque a presidência daquele órgão declinou de sua competência para a Presidência da Câmara, ao entendimento de que a esta cabe designar, formalmente, os membros titulares e suplentes das comissões como também do referido Colegiado.

Tempestiva, pois, e legítima a inconformidade manifestada pelo Senhor Deputado Júlio Delgado.

Por todo o exposto, nosso parecer conclusivo é no sentido de manter a decisão recorrida, por seus lícitos fundamentos, ou seja, à consideração de que todos os membros do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar não apenas ocupam vagas, distribuídas à respectiva legenda por decorrência do princípio da proporcionalidade partidária, mas são detentores de mandato, assim como o são todos os integrantes da Mesa da Casa e os da Presidência das Comissões Técnicas, não podendo, pois, ser substituídos por suas Lideranças Partidárias.

Sala de Reuniões, em de agosto de 2005.

Deputado NELSON TRAD
Relator