

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

RECURSO N° 216, DE 2005 (Do Sr. Dimas Ramalho)

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 Colegiado.

RELATOR: Deputado **NELSON TRAD**

VOTO DIVERGENTE DO DEPUTADO INALDO LEITÃO

I - INTRODUÇÃO

Trata a espécie de Recurso interposto pelo ilustre Deputado Dimas Ramalho contra decisão da Presidência da Câmara dos Deputados que acolheu Questão de Ordem oposta pelo nobre Deputado Júlio Delgado em função de sua substituição no mencionado Órgão Colegiado desta Casa.

Consta dos autos que o Deputado Júlio Delgado apresentou questão de ordem perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar contra ato da liderança do PPS que promoveu sua substituição como membro do Conselho pelo Deputado Cesar Silvestri. A razão da substituição deu-se por conta do desligamento do Deputado Júlio Delgado dos quadros do PPS.

Alega o Deputado Júlio Delgado que apesar de ter-se desligado do PPS – partido que o indicou para compor o Conselho no início deste ano – não poderia ter havido a substituição por ato discricionário da

liderança partidária, posto que é detentor de mandato por tempo certo, a teor do art. 7º da Resolução nº 25/2001.

A questão de ordem foi recolhida pelo Presidente do Conselho, Deputado Ricardo Izar, que decidiu pelo seu encaminhamento à Presidência da Casa, que detém a competência para designar, formalmente, os membros titulares e suplentes que compõem as comissões permanentes e temporárias da Câmara, entre as quais o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. No ofício que encaminhou, o Deputado Ricardo Izar externou o entendimento favorável à súplica do autor da questão de ordem que, em sua opinião, parece rigorosamente amparada no art. 7º da Resolução nº 25/2001.

Ainda na epístola, o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar aduz, em favor do autor da questão de ordem, que os membros daquele Conselho têm mandato fixado em dois anos e, uma vez ocorrendo a hipótese vertente, o mandato de conselheiro passa a ser exercido ‘pessoalmente’(apostrofado) pelo indicado.

Ao apreciar a questão de ordem, o Senhor Presidente da Câmara dos Deputados decidiu por dar-lhe guarida, acolhendo-a, com supedâneo no art. 7º da Resolução 25. Afastou, de pronto, a incidência do art. 232 do Regimento Interno (CD), segundo o qual o parlamentar que se desvincular de sua bancada perde, para efeitos regimentais, o direito a cargos ou funções que ocupar em razão dela.

Irresignado, o Líder do PPS, ora recorrente, formulou questão de ordem no Plenário da Casa, com fundamento no art. 95, combinado com os arts. 28, 57, XXI, e 10, todos do Regimento Interno, bem assim com os arts. 7º e 8º da Resolução nº 25/2001. Alegou o Deputado Dimas Ramalho, em síntese, que: 1) em 7 de julho de 2005 o Presidente da Câmara dos Deputados deferiu o Ofício nº 316, de 2005, subscrito pela liderança do PPS, substituindo o Deputado Júlio Delgado pelo Deputado Cezar Silvestri, para ocupar a vaga de membro titular no Conselho de Ética; 2) o PPS, ao contrário do PSB (novo partido do Deputado Júlio Delgado), tem direito a uma vaga de membro titular no Conselho de Ética e a transferência dessa vaga para outra legenda fere o princípio da proporcionalidade (CF, art. 58, § 1º).

Por seu turno, o Presidente da Câmara, Deputado Severino Cavalcanti, decidiu receber a questão de ordem apresentada pelo Líder do PPS como se recurso fosse à questão de ordem formulada pelo Deputado Júlio Delgado e determinou o seu encaminhamento a este Órgão Técnico.

É este, resumidamente, o histórico do recurso.

II – VOTO DIVERGENTE

Em que pese o imensurável respeito de que é merecedor o nobre Deputado Nelson Trad, relator da peça recursal ora sob censura deste modesto parlamentar, seu parecer carece de duplo fundamento: normativo e político. E também deixou de abordar, no seu bem intencionado arrazoado, um componente inafastável da questão sob comento – o ético. Como se verá.

O tema objeto do presente recurso está disciplinado em sede constitucional. Significa que todos os demais comandos normativos hão de estar subordinados ao que vem prescrito na Constituição Federal, conhecida de todos como a Lei das Leis. Está escrito no art. 58, § 1º, da Lei Fundamental, verbis:

“Art. 58.....

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”.

Na opinião unânime dos doutrinadores, o preceito acima citado constitui um genuíno princípio do sistema constitucional brasileiro, abrangendo conceitos como o da representação partidária e o da legitimidade da relação política entre blocos parlamentares da maioria e da minoria. Não se trata, pois, de um simples enunciado que deva ser reproduzido na legislação infraconstitucional e que busque atender a interesses circunstanciais de determinados partidos políticos.

CELSO RIBEIRO BASTOS (in Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva, 4º vol., Tomo I, p. 260) fere o tema com maestria:

“A proporcionalidade alça-se a um autêntico princípio na composição dos órgãos parlamentares. É que sendo estes representativos do povo, segundo os diversos matizes e interesses que o

compõem, não podem deixar de refletir nos órgãos resultantes de blocos parlamentares essas mesmas segmentações existentes no seio da cada uma de suas Casas. Se assim não fosse, seria ignorar por completo a natureza partidária do nosso regime representativo”.

Citando outros festejados constitucionalistas no rodapé, prossegue o eterno mestre:

“É oportuna a preciosa lição de Luiz Augusto Paranhos Sampaio: “O critério da proporcionalidade, assegurado ‘tanto quanto possível’, é um direito dos partidos políticos, porque a sua participação e a manifestação de seus representantes nesses órgãos colegiados são uma exigência que ilide a dominação hegemônica de uma só agremiação majoritária” (*Comentários à nova Constituição brasileira*, p. 282).

“Se seguirmos as pegadas de Themístocles Brandão Cavalcanti, teremos: “O número de membros das Comissões estará, assim, em função do número de partidos a serem representados. O preceito básico, porém, que deve ser respeitado, é o constitucional, devendo as Comissões ser organizadas em função desse preceito. (...) Nem sempre será possível uma proporcionalidade perfeita. Daí a recomendação constitucional ‘tanto quanto possível’. Assim, por exemplo, a representação de um partido que só tenha um representante. O regimento das Câmaras deve prover a respeito da matéria” (*A Constituição Federal Comentada, Konfino, 1948, vol. 1, p. 25*)”.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por sua vez, acolhe o princípio da proporcionalidade ditado pela Carta Política, **ex vi** do art. 25, § 1º.

Dando eco ao princípio, tem-se que:

“Art. 45.....

§ 1º Além do que estabelecem os arts. 57, XX, c, e 232, perderá automaticamente o lugar na Comissão o Deputado...”

“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”.

O § 4º do art. 26 diz respeito às modificações numéricas das bancadas, que só produzem efeito na composição das Comissões na sessão legislativa seguinte, o que não vem ao caso em apreço.

Portanto, a decisão da Presidência ora submetida à análise desta Comissão afrontou, no sentir deste parlamentar, o princípio da proporcionalidade ínsito no art. 58, § 1º, da Constituição Federal, além dos arts. 25, § 1º, 45, § 1º e 232, todos do Regimento Interno, notadamente no tocante ao critério da proporcionalidade partidária, norte intocável da composição das Comissões Permanentes da Casa.

Noutra linha, a decisão recorrida suprime atribuições regimentais do Líder partidário (RICD, art. 10), especialmente a prerrogativa de indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los (inciso VI).

Argumenta-se a favor da decisão da Presidência da Câmara que o mandato dos membros titulares e suplentes do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é de dois anos, na forma prevista no art. 7º da Resolução nº 25/2001, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar. Sem razão, contudo.

De fato, nenhum parlamentar pode ocupar nas Comissões Permanentes o lugar que caberia a um partido político diferente do partido ao qual pertence, salvo por consenso. Admitir essa possibilidade seria o mesmo que defender o exercício pessoal do mandato como regra, a

desorganização partidária e o mais completo desprezo pelos partidos políticos.

A melhor exegese da norma regimental prevista no art. 7º do Código de Ética parece ser a de que tal regra somente teria aplicação literal na hipótese de sua real possibilidade. Essa parece trazer implícita, como força de argumento, a cláusula *rebus sic stantibus*, isto é, o mandato do membro do Conselho de Ética seria de dois anos se as coisas continuassem como estavam. No caso de morte, perda do mandato, renúncia e perda da filiação partidária, por exemplo, o mandato haverá de

ser interrompido. Consta que quase duas dezenas de parlamentares já foram substituídos no Conselho no curso da atual legislatura.

O mesmo ocorre nas demais Comissões Permanentes. Em tese, o mandato dos membros desses órgãos colegiados tem a duração de um ano, pois que é sempre coincidente com o mandato da mesa diretora dos trabalhos. Encerrada a sessão legislativa, ocorre o término do mandato dos dirigentes das Comissões e as novas indicações dos seus membros, titulares e suplentes. A prevalecer o entendimento da Presidência desta Casa, nenhum membro das Comissões Permanentes poderia ser substituído no período de um ano.

Além da questão em tela carregar em si a proteção de norma constitucional e regimental, fundamentalmente o princípio da proporcionalidade, impõe-se ressaltar seu aspecto ético-político. A filiação partidária implica na adesão do filiado ao programa do partido e a subordinação às diretrizes estabelecidas nas instâncias formais. No momento do desligamento, o filiado rompe seus compromissos programáticos e se desliga da orientação partidária. Sendo parlamentar e ocupando postos destinados ao partido, deve igualmente tomar a iniciativa de devolver o que não mais lhe pertence.

No caso sob exame, o Deputado Júlio Delgado está agora filiado ao PSB, adotou o programa da sigla e deve obediência ao novo partido, seguindo nova orientação partidária. Não exerce o mandato e tampouco ocupa o lugar de membro titular do Conselho de Ética em caráter pessoal, como sugeriu o Presidente do Conselho, mas lá está para cumprir

uma missão partidária. O problema é que o PSB não tem assento no Conselho de Ética – a vaga pertence ao PPS.

Há precedentes nesta Comissão, conforme consta em anexo aos autos o texto integral da Consulta nº 2-A, de 1995 (Da Mesa). A decisão colegiada fixou o seguinte entendimento: a) a desvinculação do parlamentar de sua respectiva bancada tem como consequência a perda do direito ao lugar na Comissão, ocupado em razão dela; b) 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. Foi relator o Deputado Nilson Gibson.

Cabe divergir da segunda parte do *decisum*, eis que configura ofensa ao art. 232 do Regimento Interno. Os membros da Mesa

da Câmara são eleitos pelo voto dos parlamentares que integram esta Casa, assim como os cargos de direção nas Comissões são constituídos pelo voto dos Deputados que as integram. Ao contrário, os membros titulares e suplentes das Comissões **são indicados pelas lideranças partidárias e a ocupação se dá em razão do partido ao qual pertençam.**

Nessa linha, é imperioso divergir da interpretação dada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Consulta referenciada) ao art. 26 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. O texto do art. 26 é pouco explícito. Não se refere à perda de cargos da Mesa, especificamente. De modo genérico, pontua:

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

Como a norma (supra) está disposta de forma pouco precisa, há que prevalecer a exceção feita no art. 232 do RICD, em relação aos cargos da Mesa. É de se entender, ainda, que os dirigentes das Comissões Permanentes, por terem sido **eleitos**, têm seus mandatos blindados pela mesma disposição regimental.

Pelas razões precedentes, voto pelo provimento do Recurso nº 216/05, firmando o entendimento de que o parlamentar que se desvincular de sua bancada perde o assento que tenha nas Comissões Permanentes, nas quais se inclui o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, por força do princípio constitucional da proporcionalidade partidária e desde que ocupem a função em razão de indicação partidária.

É como voto, *data máxima vénia.*

Sala da Comissão, em 23 de agosto de 2005

Deputado INALDO LEITÃO
Vice-Líder do PL (PB)