

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### CONSULTA Nº 8, de 2005

Consulta referente representação para perda de mandato de deputado federal, sobre o qual o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar tenha aprovado parecer no sentido da improcedência e/ou arquivamento, se terá ou não que ser submetido à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Autor: Presidência da Câmara dos Deputados

Relator: Deputado **MENDES RIBEIRO**

### **I – RELATÓRIO**

A Consulta sob apreciação foi formulada pela Presidência da Câmara dos Deputados, consoante à faculdade que lhe é concedida pelo art. 32, inciso IV, alínea "c", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e se reporta às decisões prolatadas pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar nos Processos ns. 2 e 7, de 2005, instaurados naquele Colegiado.

Os aludidos processos contêm as seguintes Representações, todas oferecidas pelo Partido Liberal:

1) Representação nº 32/05, Processo nº 2/05, contra o Deputado **JOAQUIM FRANCISCO** (PTB/PE), por quebra do decoro parlamentar, com base nos arts. 240, § 1º e 244, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD combinado com os arts. 4º, inciso II; 5º, inciso IV; e, 14, todos do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados - CEDP e com o art. 55, § 1º, da Constituição Federal, concluindo pela aplicação da penalidade de cassação do mandato parlamentar;

2) Representação nº 33/05, Processo nº 2/05, contra o Deputado **ALEX CANZIANI** (PTB/RJ), por quebra do decoro parlamentar, com base nos mesmos dispositivos constitucionais e regimentais citados na Representação precedente, concluindo pela aplicação da penalidade de cassação do mandato parlamentar;

3) Representação nº 34/05, Processo nº 2/05, contra o Deputado **NEUTON LIMA** (PTB/SP), por quebra do decoro parlamentar, com base nos mesmos dispositivos constitucionais e regimentais citados na Representação nº 32/05, concluindo pela aplicação da penalidade de cassação do mandato parlamentar;

4) Representação nº 35/05, Processo nº 2/05, contra o Deputado **SANDRO MATOS** (PTB/RJ), por quebra do decoro parlamentar, com base nos mesmos dispositivos constitucionais e regimentais citados na Representação nº 32/05, concluindo pela aplicação da penalidade de cassação do mandato parlamentar;

5) Representação nº 36/05, Processo nº 7/05, contra o Deputado **FRANCISCO GONÇALVES** (PTB/MG), por quebra do decoro parlamentar, com base nos arts. 240, § 1º e 244, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados combinado com os arts. 4º, incisos I e IV; 5º, inciso III; e, 14, todos do Código de Ética

e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados e com o art. 55, § 1º, da Constituição Federal, concluindo pela aplicação da penalidade de cassação do mandato parlamentar.

Em síntese, nas primeiras quatro Representações, o Partido Liberal, baseado no depoimento do Deputado **ROBERTO JEFFERSON**, naquele Conselho, em junho último, imputa aos Representados a percepção, no exercício da atividade parlamentar, de vantagens indevidas, ato indecoroso previsto no CEDP e punível com a pena de perda de mandato.

De acordo com a referida oitiva, o Deputado Roberto Jefferson declarou ter recebido quatro milhões de reais do PT, para as campanhas eleitorais dos candidatos do PTB em 2004. Desta feita, os Representados teriam sido beneficiados com parte dessa verba. Contudo, contrariando a legislação eleitoral em vigor, tais valores não foram contabilizados como contribuição de campanha para efeito de prestação de contas junto à Justiça Eleitoral.

No caso da última Representação, objeto único do Processo nº 7/05, o Partido Liberal acusa o Representado de abuso das prerrogativas constitucionais que lhe são asseguradas como membro do Congresso Nacional; de ofensa moral a outros deputados e, ainda, de fraudar o regular andamento dos trabalhos da Casa, valendo-se de afirmações inverídicas para tumultuar as investigações da chamada "CPMI dos Correios".

Tais acusações decorreram de declarações feitas à imprensa pelo próprio Representado de ter visto, no Plenário da Casa, há cerca de quinze meses, "um senhor bem vestido", que não era deputado, portando uma maleta, do tipo 007, cheia de dinheiro. A maleta teria sido aberta na frente de "uma rodinha de cinco deputados", cujos nomes não se lembra. De acordo com a matéria veiculada, o Representado, à época, não deu importância ao fato, mas agora, depois da denúncia do Deputado Roberto Jefferson, imaginava que aquele recurso poderia ser o "mensalão".

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, constatando a similitude dos quatro primeiros casos, reuniu-os em um só processo, o Processo nº 2/05 com um só parecer. O Conselho, ao aprovar por unanimidade o Parecer do Relator, concluiu pela improcedência das quatro acusações formuladas, por considerá-las inconsistentes, determinando assim o arquivamento das Representações nºs. 32, 33, 34 e 35/05 e o encaminhamento dos respectivos autos à Procuradoria Parlamentar, para a tomada das providências reparadoras de que trata o parágrafo único do art. 15 do CEDP.

Relativamente ao segundo processo, que contem apenas a Representação nº 36/05, o Conselho de Ética também aprovou, por unanimidade, o Parecer da Relatora, que se manifestou pela improcedência da acusação e determinou o encaminhamento dos autos à Mesa, recomendando que esta, no uso de sua competência exclusiva, outorgada pelo art. 12 do CEDP, proceda à aplicação de censura escrita ao Representado (?).

Diante das decisões prolatadas pelo douto Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, a Presidência da Casa formula a seguinte consulta a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

***“Representação para perda de mandato de deputado federal, sobre a qual o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar tenha aprovado parecer no sentido da improcedência e/ou arquivamento, terá ou não que ser submetido à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados?”***

## II - VOTO DO RELATOR

O cerne da discussão que se nos apresenta não oferece maiores dificuldades de interpretação técnico-jurídica e de análise política.

O instituto da perda de mandato por quebra de decoro não é novo na positivação de nosso Direito Constitucional, já é previsto em nossa primeira Constituição Republicana, com poucas inovações introduzidas desde então.

Com o advento do Código de Ética e Decoro Parlamentar, editado pela Resolução nº 25, de 2001, que integra o Regimento Interno da Casa, o procedimento foi bastante modificado, sobretudo com a criação de órgão específico para exame da matéria: o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Entretanto as âncoras do processo continuam presas às mesmas normas constitucionais, tampouco se alterou o sentimento político.

Os §§ 1º e 2º, do art. 55 da Constituição Federal expressamente determinam:

*“§ 1º É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.*

*§ 2º Nos casos dos incisos I, II (falta de decoro) e VI, a perda de **mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto da maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso***

*Nacional, assegurada ampla defesa.*" (grifos nossos)

Assim, nos anos de 1992 e 1993, em cumprimento ao comando constitucional, as conclusões dos processos de perda de mandato levados a efeito por esta Comissão, qualquer que fosse o seu teor, eram submetidas ao crivo político do órgão soberano da Casa: o Plenário, a quem, por força da determinação constitucional acima transcrita, compete decidir pela cassação.

Sempre se entendeu que, no âmbito desta Comissão, o objeto de debate eram as matérias de fato e de Direito e a relevância política. No Plenário, ao revés, o fulcro da discussão transcendia aos aspectos factuais e jurídicos, o mais importante era perscrutar a repercussão social da conduta do parlamentar investigado e aferir o seu grau de nocividade à honorabilidade da Assembléia, isto nada mais é do que decoro parlamentar.

O parecer da Comissão, fosse pela procedência ou improcedência da denúncia, subia à consideração do Plenário, como um recurso "*ex officio*", mais ou menos como se o parecer estivesse sujeito ao duplo grau de jurisdição. O Plenário funcionava como órgão de segunda e última instância, uma espécie de um juízo "*ad quem*" obrigatório, para confirmar o parecer ou para rejeitá-lo e, nesta hipótese, devolvê-lo ao juízo "*a quo*", a fim de que fosse retomada e aprofundada a investigação dos fatos.

Há que se ter em conta que no deslinde de um processo de perda de mandato por falta de decoro deparamo-nos com a defesa de direitos múltiplos ou difusos, no qual concorre o direito individual do parlamentar em lutar pela manutenção do seu mandato popular, o direito do corpo eleitoral de ser representado com decência e respeito e o direito do próprio Parlamento em preservar sua dignidade institucional e imagem ética.

Por todas essas razões, estou convicto de que não apenas a letra da norma constitucional permanece inalterada, mas, acima de tudo, o seu espírito se mantém o mesmo.

O mais importante a se considerar é a análise introspectiva que cada membro do Congresso Nacional deve fazer para saber a que veio: quais os motivos que o trouxeram até aqui e qual o sustenta no exercício do mandato, quais as metas ideológicas a serem alcançadas e quais já foram deixadas para trás. Essa análise catártica não pode ser feita apenas por parte da Casa, mas deve ser expressa pela manifestação de todos os seus membros, pois só assim se poderá ter esperança de restaurar a dignidade do Poder Legislativo.

Vejamos agora o que preceituam as regras do novo Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Desde já, vamos desprezar a questão da constitucionalidade sobre a graduação das penalidades, para não nos desviarmos do eixo da presente Consulta. Assim é que, em seu art. 10, o CEDP prevê quatro penalidades:

1) censuras verbal e escrita (arts. 11 e 12), a serem aplicadas pelo Presidente da Casa, de Comissão ou pela Mesa, conforme o caso, escapando da alçada do Conselho de Ética;

2) suspensão de prerrogativas regimentais (art. 13), cuja denúncia é encaminhada ao Conselho, que promoverá a apuração dos fatos. O inciso IV do art. 13 assim determina:

*"IV – o Conselho emitirá, ao final da apuração, parecer concluindo pela improcedência ou procedência da representação, e determinará seu arquivamento ou proporá a aplicação da penalidade de que trata este artigo; neste caso, o parecer será encaminhado à Mesa para as*

providências referidas na parte final do inciso IX do § 4º do art. 14;”

3) suspensão temporária do exercício do mandato e de perda do mandato (art. 14), sendo a representação apreciada pelo Conselho no rito descrito nos incisos do § 4º do citado artigo, no qual destacamos:

*“IV - .... proferirá parecer no prazo de cinco sessões ordinárias da Câmara, concluindo pela procedência da representação ou por seu arquivamento, oferecendo, na primeira hipótese, projeto de resolução destinado à declaração da suspensão ou perda do mandato;*

(...)

*IX – concluída a tramitação no Conselho de Ética, ou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na hipótese de interposição de recurso nos termos do inciso VIII, o processo será encaminhado à Mesa e, uma vez lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos para inclusão na Ordem do Dia.”*

Infere-se, sem dificuldade, que na hipótese de aplicação da penalidade de suspensão de prerrogativas, cujo procedimento é descrito no art. 13, o Conselho terá duas alternativas: manifesta-se pela improcedência da representação, **determinando o seu arquivamento**; ou pela procedência da representação, propondo desde logo o projeto de resolução para decretar a suspensão de prerrogativas e encaminha à Mesa o parecer e o projeto.

No caso de suspensão temporária e perda de mandato, conforme o art. 14, o Conselho também terá duas opções: proferirá parecer **concluindo pelo arquivamento** da representação

ou pela sua procedência, caso em que oferecerá o respectivo projeto de resolução para decretar a suspensão ou a perda, conforme o caso.

Observe-se que o Código é omissivo quanto à possibilidade de desclassificação da pena, logo o Conselho de Ética se encontra vinculado ao exame da penalidade constante da representação.

Em todos os casos sob exame, as representações imputam aos deputados à mesma penalidade, qual seja a perda de mandato.

Assim, o rito a ser seguido é o descrito no art. 14 do CEDP. A determinação de arquivamento feita pelo próprio Conselho refere-se tão-somente à hipótese descrita no art. 13, isto é, nos casos de suspensão de prerrogativas regimentais, que não consistem na pretensão punitiva de nenhuma das representações sob comento.

Quando se trata de punição com a perda de mandato, o Conselho ao se convencer da improcedência da representação, profere parecer concluindo pelo arquivamento, não o determina, apenas conclui e encaminha o processado à Mesa, para que esta mande publicar o parecer e o inclua na Ordem do Dia, para que toda a Casa possa sobre ele se manifestar.

Não cabe ao Relator, nesta oportunidade, falar sobre o mérito dos processos referidos. No entanto, não vejo forma mais clara de passar a meus pares minha convicção sobre o assunto.

Nenhuma dúvida resta que os deputados referidos pelo denunciante, na qualidade de Presidente de Partido Político, nenhum envolvimento possuem com qualquer dos fatos levantados.

Todavia, a norma é impessoal. A Representação, quando oriunda de partido político ou da Mesa Diretora, é perante a Casa e a Casa é o Plenário, nos estritos termos constitucionais.

Seria diferente, no entanto, caso oferecida denúncia por cidadão ou qualquer outra entidade, inclusive, Comissão Parlamentar de Inquérito. Esta Representação seria à Mesa, não à Casa. Sendo à Mesa, a esta o juízo de admissibilidade.

No caso de parecer aprovado pelo Conselho de Ética no sentido da improcedência da Representação, duas situações devem ser diferenciadas:

A primeira, tendo havido instrução probatória no âmbito do Conselho, com a observância do devido processo legal e o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório, o parecer será submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados, ao qual cabe em instância única, apreciar a representação à luz das provas colhidas e manifestar-se sobre a perda ou não do mandato, por meio de projeto de resolução, se for o caso.

A segunda, nos casos em que o Conselho proferir parecer pela inconsistência jurídica da Representação, considerando-a, assim, inepta, sem a produção de provas e sem o pleno exercício do direito de defesa e do contraditório, o parecer deverá ser submetido ao Plenário da Casa o qual, aprovando-o, determinará o arquivamento do feito, rejeitando-o (o que pode ser por maioria simples, por não se tratar da decretação da perda de mandato), provocará o retorno do processo ao Conselho para a devida instrução probatória, devolvendo-se todos os prazos.

Pelas precedentes razões, respondo afirmativamente a Consulta nº 8, de 2005, nos seguintes termos:

1. Nos processos de perda de mandato parlamentar, cabe ao Conselho de Ética manifestar-se pela

procedência (fazendo juntada do respectivo projeto de resolução) ou pela improcedência (concluindo pelo arquivamento);

2. Nos dois casos, os autos do processo serão obrigatoriamente encaminhados à Mesa, a fim de que o Plenário aprove ou rejeite o parecer do Conselho de Ética:

3. Sendo o Parecer pela improcedência, tendo havido instrução probatória, será submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados, que decidirá definitivamente sobre a perda ou não do mandato, por meio de projeto de resolução, se for o caso;

4. No caso de Parecer pela improcedência, por inconsistência jurídica ou inépcia da Representação, será submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados, o qual, por maioria simples e votação simbólica, se o aprovar, determinará o arquivamento do feito, se o rejeitar, o retorno da matéria ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, para a devida instrução probatória e posterior decisão do Plenário, devolvendo-se todos os prazos.

É o nosso parecer.

Sala da Comissão, em 31 de agosto de 2005.

Deputado **MENDES RIBEIRO**  
Relator