

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

REF: RECURSO N.º 229/05 (PROCESSO Nº 04/05)

(Do Sr. José Dirceu)

I – RELATÓRIO

O ilustre Deputado JOSÉ DIRCEU DE OLIVEIRA E SILVA interpõe, com fulcro no art. 14, VIII, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, recurso contra ato do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que impediu a retirada da Representação nº 38/05 formulada pelo Partido Trabalhista Brasileiro.

Entende o Recorrente que *“(...) tal representação foi precipitadamente apresentada no mesmo dia em que o Recorrente prestava depoimento, na qualidade de testemunha, no processo que o ex-Deputado Roberto Jefferson respondeu perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (...)”*.

Assim, aduz que *“(...) antes da conclusão do processo disciplinar, o PTB requereu a retirada da representação de sua autoria. Exatamente um dia antes deste pedido de desistência, os membros do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar aprovaram parecer normativo determinando ‘a impossibilidade de retirada pelo representante da respectiva representação e do encerramento do processo instaurado’ (...)”*.

Salienta, também, que *“(..) após tomar ciência das declarações do ex-Deputado Roberto Jefferson, o Presidente do Conselho de*

Ética e Decoro Parlamentar, Deputado Ricardo Izar, solicitou consulta e colocou a matéria em debate (...) Porém, mesmo sendo o autor da matéria em debate, o Deputado Ricardo Izar presidiu a reunião do Conselho, em infringência ao parágrafo primeiro do art. 4º do Regimento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, que reflete o disposto no art. 43 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (...)."

Nesse sentido, afirma que (...) o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar precipitou-se e não conheceu adequadamente do pedido de retirada de representação, contrariando normas regimentais e constitucionais em sua decisão que, como se verá adiante, merece reforma dessa Egrégia Comissão (...) As normas regimentais garantem aos partidos políticos poder de disponibilidade sobre as representações oferecidas. Podem representar com ou sem provas, indicar e substituir testemunhas, juntar documentos e, em consequência, optar pela conveniência de sua retirada (...)."

Sustenta, ainda, que "(...) os partidos políticos, conforme inquestionável leitura constitucional, representam a voz da sociedade no Parlamento, com autoridade para determinar a instauração de processo disciplinar contra parlamentar (...) Ao pretender impedir a retirada da representação, o Conselho de Ética questiona a integridade do Parlamento e dos representantes da sociedade, se sobrepondo indevidamente ao poder constitucionalmente outorgado aos partidos políticos (...)."

Conclui, então, que "(...) as normas regimentais garantem autonomia aos partidos políticos para ofertarem representações em face de parlamentares, com poder para assim agir ainda que sem provas e interferir decididamente nos rumos do processo (...) Esta autonomia deriva diretamente da Constituição Federal, que contempla os partidos políticos representados no Congresso Nacional como legítimos representantes do povo e do Parlamento (...) O ordenamento regimental e, sobretudo, constitucional, garantem aos partidos políticos a possibilidade de retirarem a representação. Pelo fato de agirem na condição de representantes da sociedade e do Parlamento, a legitimidade de suas decisões não pode ser contestadas pelo Conselho de Ética, cuja atribuição exaure-se na instrução do processo (...)."

Pede, ao final, a declaração de nulidade do parecer normativo aprovado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e a reforma da decisão emanada do mesmo Órgão Colegiado para que seja acatado o

pedido de retirada da representação formulado pelo Partido Trabalhista Brasileiro.

As informações prestadas pelo ilustre Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, Deputado RICARDO IZAR, foram acostadas aos autos, as quais, discorrendo acerca dos argumentos expendidos pelo Recorrente, asseveram que *“(...) não procede a afirmação de que o Parecer aprovado pelo Conselho na reunião do último dia 20 de setembro fosse de autoria deste Presidente. Em verdade, o parecer submetido a votação no Conselho tinha por subscritoras duas Consultoras Legislativas da casa, que elaboraram o trabalho a pedido do Conselho, após veiculação da imprensa, na véspera, de notícias sobre a disposição do ex-Deputado Roberto Jefferson de retirar a Representação (...)”*

Salientam, ainda, que *“(...) quanto à alegação de que, embora o parecer normativo mencionasse a existência de ‘normas internas suficientemente claras para afastar a possibilidade de retirada de representação’, esta Presidência teria entrado em contradição ao usar como argumento da necessidade de aprovação do parecer justamente a omissão regimental, é de se esclarecer, em primeiro lugar que o parecer não faz exatamente essa menção, mas a de que ‘não fossem suficientemente claras as normas internas mencionadas’, seria possível se recorrer, em socorro do argumento, a princípios constitucionais (...)”*.

Afirmam, ademais, que *“(...) em nenhum momento o parecer sustentou a tese de que ‘a possibilidade da existência de provas no bojo do processo impediria a retirada da representação (...)’ De modo idêntico, aduzem que (...) não se pôs em dúvida, no parecer, o fato de a representação de partido político poder ser recebida sem provas (...) Caberá ao relator providenciar a instrução do feito (art. 14, § 4º, inciso IV, do Código de Ética e art. 11 do Regulamento) ou, na hipótese de não haver nenhum elemento para tanto, sugerir o arquivamento da representação, por inépcia (...)”*.

Finalmente, repelem a assertiva do Recorrente de que *“(.) a retirada da representação tolhe as pretensões dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional (...) Nesse diapasão, sustentam que (...) os princípios éticos e o dever de prestar esclarecimentos à opinião pública e à população em geral sobre fatos suspeitos imputados a parlamentares,*

sobrepõem-se aos interesses individuais ou partidários e aos atos de vontade unilateral dos envolvidos nos processos disciplinares (..)”.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O presente processo iniciou-se por representação de partido político.

A questão fundamental do recurso em exame é definir-se se é regimentalmente possível a retirada da Representação, no curso do processo.

Cumprido estabelecer, desde já, os precisos contornos da natureza do processo de cassação de mandato parlamentar.

O processo político, referido no art. 55, § 2º, da Constituição Federal, de apuração das causas que justificam a decretação da perda do mandato é processo **sui generis**. Temos que recorrer à analogia.

O **crime** é próprio: somente parlamentar pode cometê-lo. A **pena** também é específica e sumamente grave: o parlamentar perde a própria qualidade – deixa de ser parlamentar. O **juiz**, excepcionalmente, é o corpo legislativo que o agente integra.

O procedimento é definido, de forma muito sucinta, no Regimento Interno da casa legislativa, ao qual remete o art. 55, § 1º, da Lei Fundamental, surgindo a necessidade de integração analógica.

As normas supletivas não de ser buscadas no Código de Processo Penal, como ocorre, por exemplo, no direito eleitoral (art. 364, Cód. Eleitoral) e na lei dos crimes de responsabilidade (art. 38, Lei n.º 1079/50).

Como já foi dito, a singularidade do processo político em análise compele o intérprete a buscar subsídios no processo judicial de natureza penal ou no processo administrativo disciplinar.

Parece-nos ser de excluir-se, desde logo, o processo disciplinar, frente à ausência de um pressuposto básico – o poder disciplinar, que gera a subordinação hierárquica.

O agente político não está sujeito à hierarquia, ao poder disciplinar de nenhum órgão. O Deputado é integrante de um poder político. Encarna o Poder Legislativo. Não é subordinado a nenhum outro Poder, muito menos a seus pares.

A única sanção contra parlamentar, prevista no Estatuto Político, aplicada pela própria Casa a que pertence, é a perda do mandato. E somente a Constituição pode fazê-lo.

Não há hierarquia no Judiciário e no Legislativo, nas suas funções próprias. (HELY LOPES MEIRELLES, Direito Administrativo Brasileiro, 31ª ed., p. 121).

Na lição, muitas vezes lembrada, de HELY MEIRELLES, “*não se deve confundir o **poder disciplinar** da Administração com o **poder punitivo** do Estado, realizado através da Justiça Penal*”. (Ob. cit., p. 124).

A perda de mandato eletivo é geralmente decretada pela Justiça. No caso brasileiro, peculiar, a Constituição outorgou ao Poder Legislativo essa função jurisdicional atípica, como já ocorria com o processo por crime de responsabilidade. É o *impeachment* de Deputado e Senador.

Nos casos omissos na norma regimental, é das regras processuais penais que devemos nos socorrer.

A Constituição, no art. 55, § 2º, deixou explícitos dois tipos de procedimentos: por iniciativa pública (provocação da Mesa) e por iniciativa privada (provocação de partido político).

Considerando-se que o Conselho de Ética não age de ofício, por iniciativa própria, mas depende de provocação, teríamos uma ação pública condicionada à **requisição**, no primeiro caso (ato da Mesa) e à representação, na outra hipótese (iniciativa de partido político).

Procurando semelhança com o procedimento penal, temos, em seguida, os atos instrutórios, de investigação, de inquérito, perante o Conselho de Ética, que o Código denomina, à falta de designação mais

apropriada, processo disciplinar (art. 14). Essa fase de instrução probatória se encerra com um Relatório que, aprovado, se torna parecer conclusivo.

O processo, com o parecer e o projeto de resolução destinado à declaração da perda do mandato, são encaminhados à Mesa Diretora da Câmara, para o julgamento (art. 14, IX, Código de Ética).

Será esse o momento da instauração da ação.

A Mesa recebe a peça acusatória, abre o prazo para a defesa (art. 15) e convoca o Plenário, que procede ao julgamento.

O ato que corresponde à denúncia é o parecer do Conselho pela cassação do mandato.

Os atos anteriores desenvolvidos no âmbito do Conselho são atos instrutórios, que podem até resultar em arquivamento, evitando-se com isso a instauração do processo cassatório. Nessa fase, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pode ser provocada, como instância recursal, sobre decisões incidentais.

O ato inicial da Mesa corresponde à requisição como condição de procedibilidade, já que o Conselho não atua **ex officio**.

A provocação do partido político também é condição de procedibilidade, com o efeito de representação.

No caso em apreciação tivemos uma Representação formulada por partido político.

A questão objeto do recurso é se e quando pode ser retirada a Representação.

O art. 25, do Código de Processo Penal, de aplicação subsidiária, como já sustentamos, diz que *“a representação será irretratável, depois de oferecida a denúncia”*.

O Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, autor da Representação de fls. 12/15, contra o ora Recorrente, requer sua retirada, no dia 21 de setembro de 2005 (fls. 59/60), *“para que o julgamento feito pela Câmara dos Deputados seja adotado com base nos elementos colhidos pelas Comissões de Inquérito”*.

A fase investigatória do processo ainda não foi concluída, até porque pendente do julgamento deste Recurso.

A retratação da Representação é tempestiva. Foi manifestada antes da instauração formal do processo político de cassação de mandato contra o Recorrente.

Diante do exposto, meu voto é pelo conhecimento e provimento do Recurso, para que, reformada a decisão do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, seja acatado o pedido de retirada da Representação formulado pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB.

Sala da Comissão, em 19 de outubro de 2005.

Deputado DARCI COELHO

Relator