

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

CONSULTA Nº 11, DE 2006

Consulta a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a respeito da aplicabilidade do art. 14, incisos V e VI, do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Autor: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

Relator: Deputado Fernando Coruja

I - RELATÓRIO

A presente consulta, formulada pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, é submetida à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para que esta se manifeste, nos termos do art. 32, inciso IV, alínea c, do Regimento Interno, acerca da aplicabilidade do art. 14, incisos V e VI, do Código de Ética e Decoro Parlamentar. O mencionado inciso V disciplina o *quorum* de maioria absoluta para aprovação do parecer do relator e o inciso VI estabelece que a “rejeição do parecer originariamente apresentado obriga à designação de novo relator, preferencialmente entre aqueles que, durante a discussão da matéria, tenham se manifestado contrariamente à posição do primeiro”.

Anexo à consulta encontra-se parecer técnico da Consultoria Legislativa da Casa sobre o tema, onde estão expostos os problemas que a exigência constante do inciso V, combinada com a regra do inciso VI, ambos do art. 14 do Código, podem trazer às deliberações tomadas no âmbito do Conselho.

II - VOTO DO RELATOR

A questão central da presente consulta diz respeito à exigência do *quorum* de maioria absoluta para aprovação do parecer do relator no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, conforme disciplinado no inciso V do art. 14, do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Conforme destacou o parecer da Consultoria Legislativa, o *quorum* de maioria absoluta estabelecido pelo mencionado inciso V deve ser afastado por discrepar do comando constitucional previsto no artigo 47 que diz serem as deliberações, de cada Casa do Congresso Nacional e de suas comissões, tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, salvo disposição constitucional em contrário.

Aliás, seguindo o texto da Carta Republicana, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em dois dispositivos, os artigos 56, § 2º, e 183, *caput*, reproduz fielmente a norma constitucional, determinando, como regra geral, a tomada de deliberações por maioria simples, tanto nas comissões como no Plenário.

Poder-se-ia alegar que a regra contida no § 2º do art. 55 da Carta Magna seria a disposição constitucional contrária ao disposto no artigo 47. Diz o dispositivo:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

(...)

§ 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

A cláusula ali encerrada estabelece, para determinados casos, quem tem competência para determinar a perda do mandato – plenário da Casa a que pertence o parlamentar – e o *quorum* necessário para tal - maioria absoluta. Note-se que o *quorum* da maioria absoluta é para determinar **a perda do mandato**.

Analisemos, agora, o dispositivo contido no inciso V do art. 14, do Código de Ética e Decoro Parlamentar, a seguir transcrito:

Art. 14º A aplicação das penalidades de suspensão temporária do exercício do mandato, de no máximo trinta dias, e de perda de mandato são de competência do Plenário da Câmara dos Deputados, que deliberará em escrutínio secreto e por maioria absoluta de seus membros, por provocação da Mesa ou partido político representado no Congresso Nacional, após processo disciplinar instaurado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma deste artigo.

(...)

§ 4º Recebida representação nos termos deste artigo, o Conselho observará o seguinte procedimento:

(...)

V - o parecer do relator ou da subcomissão de inquérito, quando for o caso, será submetido à apreciação da Comissão, considerando-se aprovado se obtiver a maioria absoluta dos votos de seus membros;

Inicialmente, destaca-se a clareza do dispositivo quanto às competências do Plenário da Casa para o julgamento e do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar para instrução do processo. Não é o Conselho que determina a perda de mandato de um parlamentar. Seu parecer é apenas indicativo, cabendo ao Plenário decidir, podendo acolhê-lo ou rejeitá-lo.

O inciso V, por seu turno, estabelece que o parecer do relator somente será considerado aprovado se obtiver a maioria absoluta dos votos do Conselho. Veja-se que não se determina o *quorum* para aprovação do parecer pela perda de mandato, mas para a aprovação de qualquer parecer, seja ele pela perda do mandato, seja pelo arquivamento da representação.

Nota-se, portanto, que a regra contida no § 2º do art. 55 não se aplica à deliberação no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, seja porque não é o Conselho quem efetivamente decide pela perda de mandato, seja porque o *quorum* expresso no comando constitucional é para determinar a perda e não para qualquer deliberação do Plenário – perda do mandato ou arquivamento da representação – como ocorre no Conselho.

Por outro lado, analisando-se o referido inciso V, verifica-se, como bem destacou o parecer da Consultoria Legislativa, que o mesmo não poderia ser interpretado literalmente, pois chegar-se-ia a hipóteses de interpretação absurda, a exemplo da citada no parecer:

Da interpretação literal ter-se-ia que, na hipótese de um parecer pela perda de mandato que obtivesse sete votos favoráveis e seis contrários, por exemplo, tendo havido uma abstenção, o parecer não seria considerado aprovado e sim rejeitado, embora os votos pela rejeição fossem em número inferior ao da aprovação (7 a 6). Do mesmo modo, se o parecer fosse pela absolvição e obtivesse os mesmos sete votos favoráveis, havendo no mínimo uma abstenção, seria considerado rejeitado.

Do exemplo mencionado fica patente que, havendo uma divisão de opiniões entre os conselheiros e um ou mais se absterem, o resultado não refletiria a posição da maioria do colegiado e sim a da minoria.

O duto parecer nos coloca, ainda, diante de outro problema frente à interpretação literal do inciso V, qual seja, o Presidente, conforme exigência contida no inciso VI do mesmo artigo, deve designar novo relator dentre aqueles que durante a discussão da matéria tenham se manifestado contrariamente à posição do relator original. Vejamos:

Em qualquer dessas hipóteses, se o Presidente fosse seguir à risca o previsto no Código, deveria designar novo relator dentre aqueles que durante a discussão da matéria tenham se manifestado contrariamente à posição do relator original (art. 14, inciso VI), ou seja, dentre aqueles que representaram a posição minoritária no colegiado. E duas possibilidades aqui se abririam conforme a interpretação adotada sobre a necessidade de se colocar ou não o novo texto em votação. Uma delas seria usar a praxe consagrada nas comissões e desde logo considerá-lo como “parecer vencedor” sem sequer submetê-lo a votos no Conselho, encaminhando-o ao Plenário com uma indicação contrária àquela que refletiria a posição majoritária do colegiado. A outra seria sujeitar o novo

texto à apreciação dos conselheiros, o qual não obteria sequer a maioria simples, chegando-se à esdrúxula situação em que o Conselho não aprovaria parecer nenhum, ficando o caso sem definição ou sujeito o processo à nulidade na hipótese de o Plenário vir a efetuar o julgamento mesmo assim, afrontando o princípio do devido processo legal. (grifamos).

Como se verifica, na hipótese de divisão de opiniões entre os conselheiros e existência de uma ou mais abstenções, o Conselho encaminharia ao Plenário uma indicação contrária àquela que refletiria a posição majoritária do colegiado ou não aprovaria nenhum parecer. Tem-se, portanto, conforme ressaltou o parecer, que “em qualquer situação, a posição prevalecente no Conselho seria a da minoria e não a majoritária, o que se afigura um completo absurdo, contrariando os princípios basilares da democracia. Estar-se-ia instaurada, na prática, a ditadura da minoria.”

A fim de que possamos adentrar na discussão sobre as duas possibilidades de interpretação do inciso VI - necessidade de se colocar ou não o novo texto em votação -, cumprimos deixar clara nossa posição quanto à inconstitucionalidade do *quorum* determinado pelo inciso V para aprovação do parecer, entendendo que, no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o parecer do relator é considerado aprovado pela maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

Estabelece o inciso VI:

Art. 14º

(...)

§ 4º Recebida representação nos termos deste artigo, o Conselho observará o seguinte procedimento:

(...)

VI - a rejeição do parecer originariamente apresentado obriga à designação de novo relator, preferencialmente entre aqueles que, durante a discussão da matéria, tenham se manifestado contrariamente à posição do primeiro;

Ao determinar a designação de novo relator e, portanto, elaboração de novo parecer, nos parece claro que o mesmo deverá ser

submetido à discussão e votação, posto que nem sempre é convergente a posição dos que rejeitam o parecer, existindo a possibilidade, como aliás já se verificou, de alguns conselheiros votarem pela aplicação de penalidade diversa à proposta na representação – cuja possibilidade não será discutida no presente parecer - ou rejeitarem o parecer por fundamentos distintos. Em se tratando de voto em separado apresentado na sessão de julgamento em que se rejeitou o parecer original, o mesmo pode ser imediatamente submetido a votos, a critério do relator designado e do presidente, sem necessidade de realização de nova sessão.

Pelas precedentes razões, respondemos à consulta formulada pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar nos seguintes termos:

1. Diante da inconstitucionalidade do *quorum* determinado pelo artigo 14, § 4º, inciso V do Código de Ética e Decoro Parlamentar para aprovação do parecer do relator, o mesmo é considerado aprovado, no âmbito do Conselho de Ética, pela maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

2. Sendo rejeitado o parecer originalmente apresentado, o Presidente do Conselho designará novo relator, preferencialmente entre aqueles que, durante a discussão da matéria, tenham se manifestado contrariamente à posição do primeiro e submeterá o novo parecer à discussão e votação.

É o nosso parecer.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputado FERNANDO CORUJA
Relator