



RECURSO N.º 118, DE 2001
(DO SR. JOÃO HERMANN NETO)
contra decisão do Sr. Presidente da
Câmara dos Deputados proferida
ao solucionar questão de ordem
levantada pelo nobre Deputado
Aloizio Mercadante (sessão de 28-
11-2000), relativa à fixação do
critério adotado para o registro de
candidatura à presidência e aos
demais cargos da Mesa, à vista do
princípio legal da proporcionalidade
das bancadas e para o
estabelecimento da data em que as
bancadas devem ser consideradas
para o cálculo dessa
proporcionalidade.

I. RELATÓRIO.

Cuida-se de recurso interposto pelo nobre líder do PPS, o Deputado João Hermann Neto, contra decisão proferida pela Presidência da Câmara dos Deputados em questão de ordem suscitada em Plenário, na sessão do dia 28.12.2000, pelo insigne líder do PT, o Deputado Aloizio Mercadante, que desejava ver fixados os critérios a serem adotados para o registro de candidaturas à presidência e aos demais cargos da Mesa, à vista do princípio legal da representação proporcional das bancadas, bem como o estabelecimento da data em que o número de parlamentares de cada bancada seria considerado para a aferição da aludida proporcionalidade. Insurge-se o Recorrente contra parte da decisão presidencial, mais precisamente aquela em que admite o registro de candidatura avulsa à presidência da Câmara por membro de bancada que, observado o princípio da proporcionalidade, não teria o direito de indicar o provimento desse cargo na chapa proporcional. Fulcra-se o recurso no artigo 95, § 8º, do Regimento Interno e quer a reforma, pelo Plenário, da decisão impugnada para o efeito de se cassar o registro de candidaturas



avulsas por parte de membros de bancadas a quem, pela proporcionalidade estrita, a lei não destina tais vagas na Mesa, tudo em obediência aos preceitos constitucionais, legais e regimentais de incidência. Sustentando que o decísum hostilizado não se sustenta nas normas regimentais disciplinadoras do tema, quer, após ouvida esta Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, o provimento do inconformismo. Recurso tempestivamente protocolado e bem processado, vieram-me os autos para relatar.

Do necessário e em restita síntese, é o relatório.

II. VOTO

A decisão recorrida sofre, por via desta impugnação, ataque na parte em que admite o registro de candidatos "avulsos" à presidência, mesmo que pertençam eles a bancadas ou blocos parlamentares que, pelo princípio da proporcionalidade, não têm direito de prover o cargo maior da Mesa. Questiona, também, a legalidade de dois outros relevantes aspectos: primeiro, se admitida, mesmo contra a lei, a candidatura de parlamentar integrante de bancada que não é a mais numerosa na Casa à presidência da Mesa, candidaturas "avulsas" a outros cargos também são admissíveis; segundo, se estas candidaturas "avulsas" aos demais cargos da Mesa são legítimas se tiverem por postulantes deputados pertencentes a partidos ou blocos que, dado o princípio da proporcionalidade constitucional, não fazem jus ao provimento dos respectivos cargos.

Assim posta a insurgência, cabe, por primeiro, invocar a regra constitucional de incidência, exteriorizada de modo incontestável pelo Poder Constituinte Originário:

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.

(Constituição Federal, artigo 58, § 1º)

A norma reitora, portanto, destinada ao legislador infraconstitucional, fixa o princípio da proporcionalidade entre os cargos da Mesa de cada Casa do Congresso e as bancadas ou blocos parlamentares, estatuidos, de forma cogente, essa relação de simetria entre os entes contemplados: tanto seja a bancada ou bloco parlamentar e



tal será sua participação nas Mesas da Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

No Regimento Interno desta Casa, mais precisamente em sua Seção II, encontram-se regras disciplinadoras da eleição dos membros da Mesa, sendo pertinente a colação de algumas que incidem, especificamente, na espécie. É dicção do artigo 6º do R.I. da Câmara dos Deputados:

No terceiro ano de cada legislatura, a primeira sessão preparatória para a verificação do quorum necessário à eleição da Mesa será realizada durante a primeira quinzena do mês de fevereiro.

(Art. 6º)

E mais ainda dispõe o R.I.

A eleição dos membros da Mesa far-se-á por escrutínio secreto, exigida a maioria absoluta de votos, em primeiro escrutínio, e maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos Deputados, observadas as seguintes exigências e formalidades:

1. registro, junto à Mesa, individualmente ou por chapa, de candidatos previamente escolhidos pelas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares aos cargos que, de acordo com o princípio da representação proporcional, tenham sido distribuídos a esses partidos ou Blocos Parlamentares.

(Art. 7º, inciso I)

Vê-se, portanto, que a interpretação literal, lógica ou sistêmica desses textos, conduz à conclusão de que tanto o comando constitucional quanto a regra regimental consagram um sistema cujo eixo é a proporcionalidade entre a quantidade de parlamentares de cada partido ou bloco e a participação destes últimos na Mesa diretora da Casa, deixando a disputa eleitoral restrita aos membros de um mesmo partido ou bloco apenas em relação à vaga que lhe foi destinada pelo critério de proporção, cujo exercício se dá antes mesmo da consideração de nomes, mas se opera em razão das vagas que a proporcionalidade atribui a cada um deles.

Afirma-se que o sistema garante, de certo modo, a participação das minorias, "tanto quanto possível" (para se utilizar a expressão da Constituição). De outro bordo, qualquer membro da Câmara concorrer, livremente, a qualquer dos cargos de sua Mesa, mesmo porque as minorias são apenas residualmente contempladas (os partidos maiores empolgam os cargos mais importantes), assim mesmo não são todos que ficam contemplados.....

A inclinação mais liberal caminhará no rumo da plena possibilidade de todos concorrerem a qualquer cargo, independentemente de qualquer fator numérico das bancadas e que os mais votados sejam os eleitos: "o que importa o ninho, se o ovo é de água?"



Entretanto, o critério estabelecido, em latitude constitucional, é o da

proporcionalidade e a ele estamos adstritos. Nessa ordem de idéias e segundo uma interpretação ortodoxa dos textos legais anteriormente invocados, na eleição da Mesa somente podem concorrer os deputados aos cargos que tenham sido destinados, pelo sistema da proporcionalidade, ao partido ou bloco a que pertençam. Inadmissível o registro de candidaturas "avulsas" de deputados que desejam concorrer a vagas não atribuídas a seu partido ou bloco, previamente aferidas (as vagas) pelo cálculo da proporcionalidade e pelas escolhas partidárias (cabe aqui sublinhar que as permutas de cargos entre partidos, segundo seus interesses técnicos ou políticos, não vulneraria, a meu sentir, o princípio da proporcionalidade, constitucionalmente assegurado).

Assim, candidaturas "avulsas" (como tais entendidas a de parlamentares que concorrem a vagas na Mesa que não estão destinadas, pela proporção partidária a sua agremiação política) agredem o princípio da proporcionalidade acolhido na Lei Fundamental e, por isso, devem ser repelidas. Essa a singela exegese dos dispositivos legais de incidência, sem sombreamento de dúvidas maiores.

Acontece, porém, que há precedentes na Casa quanto à admissão de candidaturas "avulsas" à presidência da Mesa (e, ao que consta, tão-somente à presidência), podendo-se assinalar a decisão proferida, nesse sentido, pelo então presidente, ex-deputado Ibsen Pinheiro. Aliás, a própria decisão recorrida se refere a essa "jurisprudência" quando assinala que:

Historicamente tem-se admitido, excepcionalmente, candidaturas avulsas para o cargo de Presidente, independentemente dos critérios descritos anteriormente, isto é, mesmo oriundas de bancadas diversas daquela à qual, pelo critério de escolha ou acordo, tenha tocado a Presidência.

(textual da decisão recorrida)

Ora, mesmo *contra legem* estabeleceu-se o precedente e firmou-se a jurisprudência segundo a qual a candidatura à presidência é admitida independentemente do critério da proporção, ficando facultada a qualquer membro da Câmara dos Deputados. Essa situação se consolidou, em que pese, a meu ver, sua ilegalidade diante das regras fixadas, gerando situação jurídica que não pode e não deve ser desprezada, eis que candidatos à presidência da Mesa se organizaram politicamente balizando-se por esse entendimento de admissibilidade, estabeleceram estratégias eleitorais, celebraram acordos políticos, organizaram alianças; em suma, pautaram seu comportamento com os olhos fitos no que reiteradamente se tem decidido sobre o tema. Rever, agora, às vésperas do pleito, o entendimento fixado através de lustras pela Mesa, é alcançar direitos consolidados desses candidatos, que se louvaram no que antes ficou decidido, sem contestação.



Estabelece-se, então, um dilema: a interpretação estrita da lei conduz à lesão de interesses dos que teriam agido seguindo entendimento reiterado da Casa e, de outra mão, o asseguramento desses interesses pela aplicação da jurisprudência fixada nos precedentes referidos leva à infringência normativa.....

Como solucionar o impasse ?
Fago a opção pela preservação dos interesses dos que, sustentados nas manifestações decisórias da Mesa ao longo do tempo, atuaram segundo o entendimento de que candidaturas "avulsas" à Presidência da Casa são admissíveis e, em assim sendo, nesta parte nego provimento ao recurso manifestado, para confirmar a decisão recorrida, naquilo em que admite candidaturas que tais ao cargo de Presidente (e tão-somente de presidente) da Mesa.
Entendo que não é a melhor interpretação da lei, mas, pelas razões já expostas, não vejo como alijar esses candidatos do pleito, nas vésperas da eleição.
Todavia, não amplo a exceção aberta pela jurisprudência estabelecida, e deixo afirmado que não são admissíveis candidaturas "avulsas" para os demais cargos da Mesa, posto que veda-o o dispositivo constitucional. Aos demais cargos só podem concorrer os deputados pertencentes aos partidos ou blocos aos quais eles(cargos) estejam destinados pela proporcionalidade.

Resta, por fim, ferir o último dos questionamentos postos no recurso, qual seja o relativo à proibição de partidos indicarem nomes para as vagas que lhes cabem na Mesa segundo o critério da proporcionalidade, quando um de seus membros é lançado como candidato "avulso" à Presidência.

A exceção à regra da absoluta proporcionalidade, estabelecida com a admissão de candidaturas avulsas à Presidência, desencadeia contradições múltiplas no sistema, abalando-lhe o eixo. De fato, se os partidos com direito ao preenchimento de vagas na Mesa, em obediência à proporcionalidade, têm, em seus quadros, Deputado que resolve concorrer, autonomamente, à Presidência perdendo, por isso, o direito à indicação, quebranta-se o princípio da proporção, eis que um partido com a segunda maior bancada, por exemplo, pode ficar sem nenhuma vaga na Mesa (caso seu filiado "avulso" perca a eleição à Presidência).

Na situação inversa, se fica com direito à indicação das vagas, na hipótese de o candidato "avulso", que é filiado em seus quadros, ser eleito Presidente, então, também nesta hipótese, a proporcionalidade restou violada, já que além das vagas que lhe cabia, tem esse partido, também, a Presidência.....Logo, tem mais do que deveria.....

E outro impasse gerado pela admissão de candidatura avulsa à Presidência, a clamar pela modificação da jurisprudência até aqui firmada.
Tenho que o princípio da proporcionalidade estrita, consagrado na Constituição, deva ser atendido, sem exceção, até que, sendo o caso, seja o critério constitucional alterado.

Como quer que seja, a perplexidade exibida pelo Recorrente é mais do que fundamentada na medida em que o sistema da proporção adotado restou desnaturado com a exceção aberta pela jurisprudência, instituindo metodologia híbrida, que se afastou do equilíbrio proposto pelas normas que regulam a espécie.

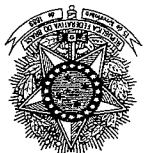


CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nessa conformidade, estabelecendo-se verdadeiro dilema, em que qualquer das alternativas não se apresenta como solução estritamente fiel à proporcionalidade adotada, a opção a ser feita é pela decisão de menor lesão que, ao que parece, foi o que ficou decidido na solução da questão de ordem aqui atacada. Imperioso que, vencido o momento eleitoral, em meio do qual as regras do jogo não podem ser alteradas, sob pena de violações de outra ordem, o tema seja rediscutido na instância adequada para que se observe obediência estrita. Ante o exposto e com a devida vênua aos judiciosos argumentos expendidos nas razões da impugnação, meu voto é no sentido de que se negue provimento ao recurso, mantida a decisão da Presidência. Fica, no entanto, a recomendação na direção de que, passado o pleito, seja alterada a interpretação – de que agora não se pode fugir – que desfigura, por qualquer dos ângulos que se a considere, a representação proporcional na Mesa.

Brasília, 07 de fevereiro de 2001.

Dep. José Roberto Batocchio
Relator.

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO.
RECURSO 119/2000.

I. RELATÓRIO.

Em data de 07 de fevereiro de 2001, proferi voto no recurso n.º 118/2001, em que é Recorrente o Dep. João Hermann Netto e Recorrida a Presidência da Casa, que tem por objeto a impugnação da decisão presidencial que resolveu questão de ordem levantada pelo Dep. Aloizio Mercadante em Plenário, qual seja, a que versa sobre o esclarecimento da possibilidade regimental de haver candidato "avulso" à Presidência da Câmara dos Deputados e sobre a data da verificação quantitativa das bancadas, para a fixação das maiores e consequentes escolhas proporcionais. Agora, voltam-me estes autos, com o apensamento do recurso do Dep. PAULO LIMA (RECURSO N.º 119/2001), que hostiliza a mesmíssima decisão presidencial, mostrando irresignação em relação ao dispositivo da decisão recorrida, na parte em que admite "haver candidaturas avulsas para o cargo de Presidente da Casa" (sic), e, diante de tal situação, indaga "se seria possível haver, igualmente, candidaturas avulsas para os demais cargos". Deseja ver aclarada, também, a possibilidade de existência dessas candidaturas "avulsas", tendo por titulares parlamentares não pertencentes a partidos aos quais as respectivas vagas não tenham sido destinadas pela proporcionalidade.

Questiona, por fim, se a existência de qualquer candidatura "avulsa" não implica a ruptura do princípio da proporcionalidade das bancadas, princípio este assegurado constitucional e regimentalmente.

Formalizado e bem processado o recurso, vieram os autos, por despacho da Presidência, à esta CCJR.

O Presidente desta Comissão pleiteou, com êxito, o apensamento dos feitos, notória a conexão material que os vincula. Assim, apensados, voltaram-me.

Do essencial, é o relatório complementar.

II. VOTO.

O ataque à decisão presidencial que solucionou a questão de ordem em foco é, na verdade e embora mais restrito, o mesmo contido no recurso interposto pelo nobre Dep. JOÃO HERMANN.

Ao examinar este último, já deixamos fixado, que qualquer candidatura "avulsa" ofende o princípio da proporcionalidade, consagrado em postulado constitucional. A exceção da candidatura "avulsa" à Presidência não escapa, a rigor, dessa mácula. No entanto, a situação excepcionalíssima existente em relação a esse tema,



consolidada em precedentes que estratificaram uma situação jurídica concreta, por jurisprudência firmada na Casa, não se pode ampliá-la para se admitir candidatura "avulsa" aos demais cargos da Mesa. Como se vê, o voto anteriormente proferido enfrenta todas as questões suscitadas neste segundo recurso, razão pela qual pede-se vênia para servir de fundamento ao seu improvimento tudo quanto ali se deixou asseverado, inclusive quanto ao tema relativo ao princípio da proporcionalidade, que resta ferido, sim, pelas candidaturas "avulsas", conforme ali demonstrado. Dessarte e pelos fundamentos ali abundantemente expendidos, que ficam aqui adotados como razão de convencimento, nega-se provimento ao recurso n.º 119/2000.

Brasília, 13 de fevereiro de 2001.

Dep. JOSÉ ROBERTO BATOCCHIO
Relator.