

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 533-A, DE 2006, QUE "ACRESCENTA O INCISO VI AO ART. 51, O INCISO XVI AO ART. 52, MODIFICA OS §§2º E 3º DO ART. 55, ACRESCENTA O §5º AO ART. 55 E A ALÍNEA 'S' AO INCISO I DO ART. 102, PARA ATRIBUIR AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL A COMPETÊNCIA PARA JULGAR PARLAMENTAR EM DETERMINADOS CASOS DE PERDA DE MANDATO (ART. 55, I E II), APÓS ADMITIDO O PROCESSO, POR VOTAÇÃO OSTENSIVA E MAIORIA ABSOLUTA, PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS OU PELO SENADO FEDERAL". (PEC53306)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 533, DE 2006

Acrescenta o inciso VI ao art. 51, o inciso XVI ao art. 52, modifica os §§ 2º e 3º do art. 55, acrescenta o § 5º ao art. 55 e a alínea "s" ao inciso I do art. 102, para atribuir ao Supremo Tribunal Federal a competência para julgar parlamentar em determinados casos de perda de mandato (art. 55, I e II), após admitido o processo, por votação ostensiva e maioria absoluta, pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal.

Autor: Deputado JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Relator: Deputado FLEURY

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, cujo primeiro signatário foi o nobre Deputado JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, tem por objetivos acrescentar o inciso VI ao art. 51, o inciso XVI ao art. 52, modificar os §§ 2º e 3º do art. 55, acrescentar o § 5º ao art. 55 e a alínea "s" ao inciso I do art. 102, da Constituição Federal, para atribuir ao Supremo Tribunal Federal a competência para julgar parlamentares em determinados casos de perda de mandato (art.

55, I e II, da Carta Magna), após admitido o processo, por votação ostensiva e maioria absoluta, pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, nos seguintes termos:

Texto atual	Texto proposto
- acréscimo	Art. 51 VI - autorizar, por votação ostensiva e maioria absoluta, a instauração de processo contra Deputado Federal, nos casos do §2º do art.55.”
- acréscimo	Art. 52 XVI- autorizar, por votação ostensiva e maioria absoluta, a instauração de processo contra Senador, nos casos do §2º do art.55.”
Art. 55..... § 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.	Art. 55..... §2º Nos casos dos incisos I e II, a perda do mandato será decidida pelo Supremo Tribunal Federal, após admitida a acusação pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por votação ostensiva e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. (NR)
Art. 55..... § 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.	Art. 55..... §3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, ao passo que, no caso do inciso VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por votação ostensiva e maioria absoluta, mediante provocação da

	respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.
- acréscimo	Art. 55..... §5º Sem prejuízo do disposto no §1º, os Regimentos Internos de ambas as Casas do Congresso Nacional poderão graduar as sanções relativas à quebra de decoro parlamentar, cominando a pena de perda de mandato apenas para as condutas mais graves.”
- acréscimo	Art.102 I-..... s) nos casos previstos no §2º do art. 55, os membros do Congresso Nacional.

A proposta sob exame passou pelo crivo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que considerou estarem presentes os requisitos constitucionais e regimentais para sua admissão ao debate parlamentar.

O prazo regimental de dez sessões para apresentação de emendas foi aberto em 1º de junho de 2006 e transcorreu sem a apresentação de qualquer emenda a esta Comissão Especial.

De forma a debater a matéria, foi realizada audiência pública nesta Comissão em 22/11/2006, com a participação do Dr. ARISTÓTELES ATHENIENSE, Presidente em exercício do Conselho Federal da OAB, que expressou a necessidade de debater a matéria e aprimorar o sistema atual. Ressaltou, porém, que não considera o Supremo Tribunal Federal o órgão mais adequado para julgar parlamentares por quebra de decoro, em razão da dificuldade em definir o que é decoro, em face da insuficiente regulamentação do Código de Ética e da atual sobrecarga de processos na Corte Suprema, o que causaria ainda maior lentidão no julgamento de parlamentares.

Foram realizadas ainda visitas da Comissão à Ministra Ellen Gracie, Presidente do Supremo Tribunal Federal, e ao Ministro Barros Monteiro, Presidente do Superior Tribunal de Justiça.

A Presidente do STF manifestou possíveis dificuldades a serem encontradas por aquela Corte ao julgar parlamentares, pois a definição do decoro cabe aos próprios integrantes do Congresso, diante de atos que afetem a dignidade da Casa, não sendo possível tipificar as hipóteses que venham a constituir a quebra do mesmo.

Para o Presidente do STJ, a proposta não se mostra adequada à típica atuação dos magistrados, que teriam muitas dificuldades no julgamento por quebra de decoro parlamentar em razão de seu significado impreciso e variável no tempo. Ademais, segundo o Presidente, o julgamento de membros do parlamento por quebra de decoro representa questão interna do Poder Legislativo, e sua transferência ao Poder Judiciário se constituiria em repasse de ônus político mediante uma indevida judicialização de questões *interna corporis*.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com o art. 202, § 2º, do Regimento Interno, cabe a esta Comissão Especial o exame do mérito da Proposta de Emenda à Constituição n.º 533, de 2006, que atribui ao Supremo Tribunal Federal a competência para julgar parlamentares em casos de perda de mandato por violação às regras estabelecidas no art. 54 da Constituição Federal, bem como por prática de condutas incompatíveis com o decoro parlamentar.

A complexidade das sociedades modernas levou à inviabilização do pleno exercício da democracia direta. Ao longo do tempo, o modelo democrático assumiu feição representativa, tendo no mandato político o seu principal instrumento de operacionalização. Esse caro instrumento à democracia moderna constitui o liame entre o representante político e o representado.

Se por um lado o parlamentar eleito adquire o direito à representação popular, de outro lado surge o direito do cidadão a uma representação ética, digna e proba. Ao Parlamento cabe o direito indisponível de preservar sua imagem e respeitabilidade institucional.

É certo que o mandato político não se reveste de caráter absoluto, e pode, excepcionalmente, ser cassado antes de seu término legal. Nos casos de cassação por quebra de decoro parlamentar, a vontade popular expressa na outorga do mandato será subjugada pela necessária defesa da Instituição.

Na hipótese de membros do Congresso Nacional procederem de modo incompatível com o decoro parlamentar, deve a própria Instituição buscar a defesa de sua honra objetiva, bem como proteger o caro instituto da representação política.

É nesse contexto que se insere a discussão sobre a natureza do conceito de decoro parlamentar. A Carta Política não oferece um conceito preciso do que seja decoro parlamentar. É justamente por ter um conceito aberto, impreciso e variável ao longo do tempo que se torna complexa a tipificação das condutas incompatíveis com o decoro. Não é tarefa simples encontrar uma definição clara e explícita do que seja quebra de decoro, e que alcance todas as situações.

Dessa forma, sendo o Parlamento o titular da proteção constitucional relativa ao decoro parlamentar, apenas a ele deve caber a responsabilidade de apreciar as condutas consideradas ofensivas à sua honra objetiva. Não cabe, portanto, a nenhum outro Poder substituí-lo em tal prerrogativa, pois do contrário, estar-se-ia ditando um padrão moral externo segundo o qual deveria o Parlamento se pautar .

É indispensável, entretanto, que se compreenda o alcance da competência do Poder Judiciário no controle dos atos inerentes ao procedimento de cassação dos mandatos de parlamentares. A Lei Maior assegurou garantias a todos aqueles que sejam processados, tais como o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório. Se essas garantias formais não forem observadas, será legítima a intervenção do Poder Judiciário com vistas a remediar a violação do preceito constitucional.

Registre-se, outrossim, que o procedimento de julgamento por quebra de decoro parlamentar não se pauta pelo rigor probatório característico das esferas judiciais, em especial da esfera criminal. Trata-se de juízo político, privativo das Casas legislativas, não passível de revisão de mérito pelo Poder judiciário.

A competência privativa do Parlamento no julgamento de quebra de decoro parlamentar é considerada padrão no Direito Comparado. Não se encontram exemplos importantes de Constituições estrangeiras que prescrevam o julgamento de membros do Parlamento pelo Poder Judiciário, no tocante à quebra de decoro.

Também na tradição do Direito Constitucional pátrio se encontra a competência privativa dos membros do Parlamento para julgar seus pares, diante de norma explícita, desde a Constituição Federal de 1946.

O natural é que a verificação do cumprimento dos requisitos morais e éticos dos membros de uma Instituição seja encargo da própria Instituição. É ínsito às Instituições o julgamento da conduta de seus próprios pares. Isso ocorre na Ordem dos Advogados do Brasil, nos Conselhos Regionais de Medicina, etc. Seria inaceitável se tais Instituições não pudessem aferir a conduta de seus pares em defesa de sua própria honra e imagem. Do mesmo modo seria absurdo que as Casas do Congresso Nacional não dispusessem de meios para proteger sua imagem, honra e probidade.

A tese do afastamento do espírito corporativo do Parlamento não justifica a renúncia de sua competência privativa para proteção de sua própria respeitabilidade. Embaraçoso seria ver o Parlamento constrangido a aceitar em seu seio um membro considerado indigno, mas eximido pelo Poder Judiciário em razão de mera ausência de tipificação de condutas indecorosas.

O eventual ônus político decorrente da absolvição de um parlamentar considerado indigno pela opinião pública deve ser assumido pela própria Instituição, e deve se constituir em etapa do processo de amadurecimento e aperfeiçoamento da democracia.

Assim, em virtude da inata imprecisão do conceito de decoro parlamentar e de sua mobilidade temporal; da dificuldade de tipificação exaustiva das condutas incompatíveis com o decoro parlamentar; da

inadequação do julgamento de condutas incompatíveis com o decoro parlamentar à atividade típica da magistratura; da ausência de paralelos no direito constitucional comparado e na tradição constitucional brasileira; do risco à manutenção do equilíbrio e convivência harmônica dos Poderes; das manifestações contrárias do Poder Judiciário e da Ordem dos Advogados do Brasil; e por considerar que a competência da avaliação de condutas impróprias ao exercício do mandato são irrenunciáveis e privativas do Parlamento, temos como inviável a presente Proposta de Emenda à Constituição.

Por outro lado, entendemos ser necessário promover mudanças no procedimento utilizado pelo Congresso, em especial a Câmara dos Deputados, para processar parlamentares por quebra de decoro, trazendo importantes aperfeiçoamentos.

A primeira constatação diz respeito à falta de transparência no procedimento atualmente utilizado pela Casa, uma vez que as votações em Plenário ocorrem de forma secreta, dando margem a se imaginar a existência de acordos espúrios, comprometendo a imagem da Câmara perante a opinião pública. Nesse sentido, o voto aberto em Plenário constitui importante instrumento para tornar mais efetivo o processo por quebra de decoro.

Além disso, verifica-se que o Conselho de Ética não possui os instrumentos necessários, limitando a possibilidade de examinar as representações por quebra de decoro a ele oferecidas. Faz-se necessário, assim, dotar o Conselho de instrumentos eficazes, como a quebra do sigilo fiscal e telefônico de pessoas envolvidas e a possibilidade de condução coercitiva de testemunhas.

Tais aperfeiçoamentos, se implementados, levarão a um processo mais justo e efetivo, contribuindo para a melhor imagem da Casa.

Por último, temos que ressaltar a importante contribuição dos membros desta Comissão, que puderam levar à conclusão que aqui apresentamos, objeto de entendimento nas reuniões conduzidas pelo nosso Presidente.

Diante de todo o exposto, **nosso voto é pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição n.º 533, de 2006.**

Sala da Comissão, em de dezembro de 2006.

Deputado FLEURY
Relator