

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO DE JUSTIÇA E DE CIDADANIA

RECURSO N. 1/07

“Recorre da decisão da Presidência em Questão de Ordem, proferida durante a sessão de eleição dos membros da Mesa da Câmara dos Deputados, a respeito da definição do conceito de maioria absoluta para a eleição”.

Autor: Deputado Fernando Coruja

Relator: Deputado Regis de Oliveira

PARECER DO RELATOR

Trata-se de recurso interposto pelo Deputado Fernando Coruja (PPS-SC) contra a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, em questão de ordem, proferida durante a sessão de eleição dos membros da Mesa da Câmara dos Deputados (“Mesa”), realizada em 1º de fevereiro de 2007.

Em síntese, o recorrente alegou que, a despeito de se exigir maioria absoluta para eleição dos membros da Mesa, o Senhor Presidente teria considerado a maioria do universo votante, ou seja, maioria simples. Levantada a questão de ordem, esta foi indeferida, dando ensejo ao presente recurso.

A controvérsia gira em torno da interpretação que deve se dar ao art. 7º, *caput*, do Regimento interno da Câmara dos Deputados que, assim dispõe:

Art. 7º. “A eleição dos membros da Mesa far-se-á em votação por escrutínio secreto pelo sistema eletrônico, exigido *maioria absoluta de votos*, em primeiro escrutínio, maioria simples, em segundo escrutínio, presente a maioria absoluta dos Deputados, observadas as seguintes exigências e formalidades (...)” (grifo nosso).

O artigo em questão suscitou dois tipos de entendimento: (a) exige-se maioria dos votantes; ou (b) exige-se a maioria dos membros com capacidade de votar. A divergência de entendimentos existe porque a expressão *maioria absoluta* tradicionalmente se interpreta como sinônima de mais da metade dos membros que compõem a Casa. Ao contrário, *maioria de votos* interpreta-se literalmente, como mais da metade dos votantes, desconsiderando-se o absentismo.

A utilização da expressão “maioria absoluta de votos”, com efeito, destoa da tradição legislativa brasileira, dando margem a interpretações díspares. Não pode haver

dúvidas, no entanto, de que, da forma em que foi lançada, “maioria absoluta de votos” indica a necessidade de aprovação por mais da metade dos membros da Casa.

A Constituição Federal em nenhum momento refere-se a “maioria absoluta dos votos”. São quatro os artigos da Constituição Federal que fazem referência a expressão “maioria” e sua análise torna-se relevante para a boa compreensão do problema sob análise.

Dispõe o art. 47 da Constituição Federal:

“Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por *maioria dos votos*, presente a *maioria absoluta de seus membros*”.

O artigo 47 da Constituição Federal trata claramente de duas hipóteses de maioria. A primeira, exigida para a instalação da sessão de votação, vem sendo denominada pela doutrina constitucionalista como *maioria absoluta*, pois requer o cômputo de mais da metade dos membros da Casa. É absoluta, porque nenhuma outra maioria poderia ser superior a esta. A segunda hipótese diz respeito a um universo menor, qual seja, o dos votos proferidos, desconsiderando-se, portanto, os membros da Casa que, embora presentes, não manifestaram voto. A essa *maioria* denomina-se *simples* ou *relativa*, pois nenhuma outra “maioria” poderia refletir menos votos que esta. Em outras palavras, a maioria que se refere ao maior conjunto possível, os membros que compõem a Casa, é *absoluta* e, a outra, que se refere aos votantes, é *simples*.

Tal preceito reforça a orientação no sentido de que a regra na deliberação é a maioria *simples*; a exceção aparece quando a norma exige a maioria *absoluta*.

Estabelece o art. 55:

“Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

(...)

§ 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.

O art. 55, § 2º da Constituição Federal exige que a maioria absoluta aprove a cassação do mandato do parlamentar que infrinja as disposições ali consideradas relevantes. Não se discute o fato de que aí a expressão “maioria absoluta”, embora desacompanhada de qualquer outra complementação, faz referência ao universo de membros da Casa legislativa.

De seu turno, assim dispõe o parágrafo 4º do art. 66:

“A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

(...)

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.”

Faz-se necessária o voto favorável da *maioria absoluta* para a derrubada de veto presidencial. Tal como ocorre no art. 47 da Constituição Federal, a constituição faz referência à maioria dos membros que compõem o órgão deliberativo, explicitando que, ao falar da maioria absoluta, se refere aos membros ou aos “Deputados e Senadores”.

Dispõe o art. 69:

“As leis complementares serão aprovadas por *maioria absoluta*”..

A Constituição Federal exige que o projeto de lei complementar seja aprovado quando obtiver voto favorável da maioria dos membros das duas Casas, ou seja, maioria absoluta dos membros, e não apenas a maioria dos votos. Assim, com o voto favorável de 257 deputados, dos 513 que compõem a Câmara, e 41 senadores, dos 81 que compõem o Senado Federal, o projeto de lei complementar considera-se aprovado.

Para fins ilustrativos, faz-se necessária breve análise histórica das Constituições de 1967 e de 1946 para observar e demonstrar como a expressão maioria vem sendo tradicionalmente tratada em nossa cultura jurídica.

O art. 50 da Constituição de 1967:

“As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, observados os demais termos da votação das leis ordinárias”.

Tal como ocorre no atual artigo 69 da Constituição Federal de 1988, a Constituição Federal de 1967 exigia a aprovação da maioria dos membros das duas Casas do Congresso para que a Lei Complementar pudesse se tornar efetiva. Note-se que a associação entre maioria absoluta e o conjunto a que ela se refere (os membros da Casa) é tão forte em nossa tradição que o constituinte de 1988 considerou desnecessária a ênfase contida na Constituição de 1967.

O teor do art. 22 da Constituição Federal de 1946 tem o seguinte teor:

“Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de governo ora instituído, mediante leis votadas, nas duas Casas do Congresso Nacional, pela *maioria absoluta de seus membros*”.

A Constituição Federal de 1946, que mais se aproxima em termos jurídicos da hoje vigente, conforme redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 4 do chamado Ato Adicional, que estabeleceu o parlamentarismo, permitiu em seu artigo 22, *caput*, que se complementasse o sistema parlamentar de governo mediante leis aprovadas pela exigência da maioria absoluta de seus membros, nas duas Casas do Congresso.

Para que não haja dúvidas sobre a interpretação que correntemente se dá ao termo “maioria absoluta”, é conveniente que se faça referência a alguns dos principais doutrinadores de Direito Constitucional.

A doutrina é pacífica a respeito do assunto. José Afonso da Silva define:

“maioria absoluta é mais da metade, constitui-se a partir do primeiro número inteiro acima da metade, sendo erro considerá-la metade mais um, visto que será impossível apurá-la quando a Câmara se compuser de número ímpar de membros” (José Afonso da Silva, “*Curso de Direito Constitucional Positivo*”, 16ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, p. 519).

Para Alexandre de Moraes, maioria absoluta é:

“primeiro número inteiro subsequente a divisão *dos membros da Casa Legislativa por dois*. Note-se que, nas votações por maioria absoluta não devemos nos fixar no número de presentes, mas sim no número total de integrantes da Casa Legislativa. *Portanto a maioria absoluta é sempre um número fixo, independentemente dos parlamentares presentes*. Por exemplo, a maioria absoluta da Câmara dos Deputados será sempre 257 deputados, enquanto no Senado Federal será de 41 senadores” (Alexandre de Moraes. “*Direito Constitucional*”, 21ª edição, São Paulo: Ed. Atlas, p. 642) (grifo nosso).

Ainda nesse sentido, Michel Temer, ilustre deputado, é mais enfático ao definir maioria absoluta, como se vê do excerto transcrito:

“É do confronto entre o art. 69 e 47 da Constituição Federal que se apura a distinção entre maioria simples e maioria absoluta. O art. 47 fornece parâmetros para esta distinção ao estipular: Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros. Se há 100 integrantes numa Casa Legislativa e 51 estão presentes, há o que se chama de quorum. Uma lei ordinária é aprovável, segundo o art. 47 por 26 votos, isto é, mais da metade dos presentes a sessão. Já, entretanto, o art. 69 exige a maioria absoluta. *Qual a maioria absoluta nesse exemplo? É o número de 51 membros, é mais da metade dos integrantes da Casa Legislativa, esclarecendo-se que esta metade é entendida como o primeiro número inteiro subsequente obtido depois da divisão*” (Michel Temer. “*Elementos do direito constitucional*”, 21ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, p. 149-150).

Vale ressaltar o entendimento de Uadi Lammêgo sobre maioria absoluta.

“*Para se apurar a maioria absoluta não se deve levar em conta o número dos presentes, mas sim o número total dos integrantes da respectiva Casa Legislativa. Exemplo: a maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados composta de 513 membros, será de 257 deputados*” (Uadi

Lammêgo Bulos, “*Constituição Federal anotada*”, 4ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, p. 668).

Por fim, os ensinamentos de Nelson de Souza.

“Para votação por maioria simples, considera-se aprovado o projeto que obtiver a maioria (metade mais um) dos membros *presentes* na Casa, desde que presente a maioria absoluta de seus membros. *Para a votação por maioria absoluta considera-se aprovado o projeto que obtiver maioria (metade mais um) dos membros componentes da Casa. Exemplo: se a Casa tiver 21 membros, as deliberações poderão ocorrer somente se estiverem presentes 11 dos seus membros.* Assim, com esta presença, um projeto será aprovado por maioria simples quando contar com, pelo menos, 6 votos. Entretanto, se for exigido maioria absoluta, a aprovação dependerá de 11 votos” (Nelson Oscar de Souza, “*Manual de Direito Constitucional*”, 3ª edição, Rio de Janeiro: Ed. Forense, p. 41).

A orientação francesa não discrepa. E. Pierre ensina que “*on entend par majorité absolue la moitié plus un d’un nombre; si le nombre est impair, la moitié plus ne doit se calculer en prenant la moitié du nombre immédiatement inférieur et l’augmentant d’une unité*” E. PIERRE, “*Traité de Droit Public*”, pág. 234).

O acórdão relatado pelo Min. HENRIQUE D’AVILA (RE n. 5.923/MG amparou-se em tal doutrina, invocando, ainda, DUGUIT, “*Traité*”, IV/91 e THEMISTOCLES CAVALCANTI, “*Constituição*”, II/29).

A expressão *maioria absoluta* também encontra sentido unívoco na jurisprudência, como se demonstra a seguir:

“A observância do quorum previsto regimentalmente para deliberação – *maioria absoluta dos membros que integram a comissão* – é formalidade essencial à valia das decisões, presente ato de constrição a alcançar terceiro” (STF, Mandado de Segurança nº 25005/DF, rel. Min. Marco Aurélio).

“No tópico alusivo a fixação em onze votos do quorum de maioria absoluta para eleição dos integrantes da lista tríplice, dada a excepcionalidade da situação de fato, correta a redução a 21 do número total da composição efetiva do Tribunal, tomando-o como base de cálculo da maioria absoluta de votos para eleição dos integrantes da lista tríplice a compor”. (STF, Mandado de Segurança nº 25118/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

“(…) Se para apreciação do veto é exigido o voto da maioria absoluta (CF, artigo 66, parágrafo 4º) e o seu exame ocorreu na vigência da atual ordem constitucional, não poderia a Assembléia Legislativa valer-se daquele fixado na anterior Carta Estadual para determiná-lo como sendo o de dois terços. O modelo federal é de observância cogente pelos Estados-membros desde a data da promulgação da Carta de 1988 (…)” (STF, Reclamação 1206/CE, rel. Min. Maurício Corrêa).

Vê-se que ao regular as formas de votação, a Constituição Federal de 1988, bem como as de 1967 e 1946 limitam-se à utilização de duas expressões com sentidos diversos: *maioria de votos* e *maioria de membros*, termos tratados respectivamente na doutrina e jurisprudência como maioria simples e absoluta.

Nenhuma palavra foi escrita acerca da “maioria absoluta dos votos” como tratado no art. 7º do Regimento Interno. Ao inovar a terminologia jurídica, o Regimento confunde, pois mistura dois conceitos amplamente diversos, o de maioria absoluta e o de maioria dos votos. O Regimento Interno afasta-se, neste ponto, da boa técnica legislativa e merece ser alterado, para que dele conste simplesmente a exigência de “maioria dos votos” ou de “maioria absoluta”.

Diante da ambigüidade hoje existente e até que se altere o regimento, deve prevalecer a interpretação que melhor atenda aos princípios democráticos em que se funda o Estado de Direito brasileiro. Assim, o termo “maioria absoluta dos votos” deve ser compreendido como “maioria absoluta”, ou “maioria dos membros da Casa”, pois tal entendimento privilegia a noção de maioria, fazendo com que todos os membros da Casa participem ativamente no escrutínio.

A interpretação lógica e sistemática do ordenamento jurídico leva à mesma conclusão. Ora, se tomarmos a expressão *maioria de votos* (ou maioria simples) como sinônima de *maioria absoluta de votos*, esvazia-se de qualquer sentido o termo “absoluto”. Além disso, a prevalecer tal entendimento, seria necessário rever toda a teoria do direito constitucional criada em torno da interpretação dos artigos 55, § 2º, e 69 da Constituição Federal que tratam exclusivamente de “maioria absoluta” e, no nosso entender, não podem ser tomados como se tratassem de “maioria de votos”.

Por fim, vale ressaltar que o próprio Regimento interno da Câmara dos Deputados não volta a cometer o equívoco de confundir “maioria absoluta” com “maioria absoluta de votos” e, sempre que volta a falar em maioria absoluta enfatiza que diz respeito aos *membros*, conforme podemos observar nos artigos a seguir mencionados.

Art.20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do governo constituem o Colégio de Líderes.

Parágrafo 2º. Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes, quando isto não for possível, *prevalecerá o critério da maioria absoluta*, ponderados os votos dos líderes em função da expressão numérica de cada bancada.

Art.52. Excetuados os casos em que este Regimento determine de forma diversa, as Comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir:

Parágrafo 5º. A Comissão poderá, mediante requerimento de um terço de seus membros, *aprovado pela maioria absoluta da respectiva composição plenária*, incluir matéria na ordem do dia para apreciação imediata, independentemente do disposto nos parágrafos anteriores, desde que publicada e distribuída em avulsos ou cópias. Não havendo parecer, o

Presidente designará Relator para proferi-lo oralmente no curso da reunião ou até a reunião seguinte.

Art. 72. O prazo de duração da sessão poderá ser prorrogado pelo Presidente, de ofício, ou, automaticamente, quando requerido pelo Colégio de Líderes, ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado, por tempo nunca superior a uma hora, para continuar a discussão e votação da matéria da Ordem do Dia, audiência de Ministro de Estado e homenagens, observado, neste último caso, o que dispõe o parágrafo 1º do art. 68.

Parágrafo 4º. A prorrogação destinada à votação da matéria da Ordem do Dia só poderá ser concedida com a *presença da maioria absoluta dos Deputados*.

Art. 110. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da *maioria absoluta dos membros da Câmara*, ou, nos casos dos incisos III a VIII do parágrafo 1º do artigo anterior, por iniciativa do Autor, aprovado pela *maioria absoluta dos Deputados*.

Art. 120. As emendas de Plenário serão apresentadas:
(...)

II – durante a discussão em segundo turno:

a) por Comissão, se aprovada pela maioria *absoluta de seus membros*.

III – à redação final, até o início da sua votação, observado o quorum previsto nas alíneas a e b do inciso anterior.

Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que versa sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela *maioria absoluta dos Deputados*, sem a restrição contida no parágrafo 2º do artigo antecedente.

Art.277. O Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica terá uma composição plenária variável, de que farão parte ao lado de membros natos ou representantes, técnicos, cientistas e especialistas de notoriedade profissional, não permanentes, sendo:

(...)

II – membros temporários, cuja atuação ficará restrita a cada trabalho, estudo ou projeto específico de que devam participar, no âmbito do Conselho:

(...)

Parágrafo 3ª. As decisões do Conselho serão tomadas por *maioria de votos dos seus membros*.

Do quanto se vem dizendo, a dicção do art. 7º do Regimento Interno, ora em análise envolveria instituir outra noção que poderia ser entendida como *maioria absoluta especial*. A saber, temos uma maioria absoluta de deputados (no caso em

análise, 257, que deverão estar presentes, para que se possa iniciar a sessão). Depois, a votação ocorreria pela *maioria absoluta de votos*, querendo significar que poderia ter menos de 257, o que significaria a votação pela maioria simples.

Ora, tal entendimento não pode prevalecer, porque seria criar uma *terceira hipótese de maioria*. Seria a dos presentes, que, teoricamente, se cuida de maioria simples.

No caso da eleição da Mesa, se presentes os 257 deputados, pode iniciar-se a votação. Se o primeiro colocado não lograr a maioria absoluta, isto é, 257 votos, terá que haver segundo escrutínio, vencendo, neste caso, o que tiver maioria simples, isto é um voto a mais que o segundo colocado.

Jamais, em primeiro escrutínio, pode haver votação pela maioria simples, como se pudesse entender que a *maioria absoluta de votos* pudesse significar outra coisa senão a maioria absoluta, isto é, metade mais um dos membros da Câmara.

Digamos que, iniciada a votação, haja resistência de parte dos deputados, que abandonam o Plenário. Restariam presentes apenas 300 parlamentares. Estaria eleito, em primeiro escrutínio, o que obtivesse 200 votos, por exemplo? Não, porque? Porque não mais se estaria falando de maioria absoluta de votos, que se constitui no conceito de maioria absoluta. Estar-se-ia falando em maioria simples, cuja incidência apenas se aplica no segundo escrutínio.

Embora, à primeira vista possa parecer o contrário, que estaria eleito o candidato que obtivesse *maioria absoluta dos votos* dos deputados presentes, estar-se-ia malferindo os princípios e a exigência de *quorum* qualificado para consagração do eleito.

Estaremos, então, criando uma terceira hipótese de maioria, que não é *absoluta* nem *simples*, mas maioria dos presentes, o que descaracteriza toda a sistemática não só da Constituição, como também do Regimento Interno e estaríamos criando um novo conceito que só valeria para eleição dos membros da Mesa.

Ora, não há repugnância que assim se esteja instituindo. No entanto, o que deve prevalecer são conceitos já consolidados pelo uso e pela tradição.

Ademais, as palavras, na interlocução normativa, devem ter significados de uso corrente, comum, sob pena de não serem entendidos pelo interlocutor. Sabidamente, HORSNER, WARAT, ALF ROSS e CARRIÓ, este último em seu notável “Notas sobre derecho y language” (ed. Abeledo Perrot) assinala que todos devem utilizar-se de palavras de significado unívoco e de fácil entendimento pela comunidade a que se dirige. Logo, criar uma expressão e dar-lhe outro significado é complicar o entendimento que deve imperar na linguagem jurídica.

Inadmissível criar-se outra espécie de maioria, que não tem correspondência no mundo semântico. Na linguagem corrente, *maioria absoluta* significa metade mais um dos votos do corpo deliberativo; *maioria simples* identifica a maioria dos presentes ou dos *votos*, tal como previsto no texto regimental. Não se pode compreender a norma interna se fala que em maioria absoluta de votos como não correspondente a maioria absoluta da Casa. Entender-se o contrário, seria conferir conteúdo igual a maioria

absoluta e maioria simples. Confusão total dos conceitos, inadmissível na linguagem jurídica.

Em primeira votação, é imprescindível, na exata dicção do art. 7º do Regimento Interno que haja *maioria absoluta* (de votos ou da Casa, o que identifica a mesma realidade empírica). Em segunda votação, basta a *maioria simples*.

Em sendo assim, *dá-se provimento ao recurso interposto pelo ilustre deputado Fernando Coruja*, para o fim de se entender que o art. 7º do Regimento Interno, ao estabelecer que a eleição da Mesa que ocorre no primeiro escrutínio ao falar em maioria absoluta de votos significa maioria absoluta dos deputados. A saber, a exigência é de que esteja presente a maioria absoluta dos deputados e que a eleição ocorra, também, pela maioria absoluta dos votos que, no caso, passa a ter o mesmo significado.

É como voto.

Sala das Sessões, 13 de março de 2007.

REGIS DE OLIVEIRA
Deputado Federal