

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

RECURSO Nº55/11 CCJC

REPRESENTAÇÃO Nº 01/2011

Recorrente: Deputada JAQUELINE RORIZ

Relator: Deputado VILSON COVATTI

1. DO RECURSO

Cuida-se de recurso interposto pela Deputada Jaqueline Roriz contra a decisão proferida pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que decidiu, por maioria de votos, rejeitar a preliminar apresentada em sua defesa e, no mérito, propor ao Plenário a cassação do seu mandato parlamentar, nos termos do voto do eminente Relator, Deputado Carlos Sampaio

A decisão tomada por maioria do douto Conselho impôs a drástica medida de cassação do mandato da ora recorrente. Por ela, o reconhecimento da incompatibilidade por falta de decoro parlamentar ocorre em face do que constou da representação feita pelo PSOL a respeito de “*vídeo no qual a Representada Jaqueline Roriz aparece recebendo, de Durval Barbosa, recursos de origem ilícita*”.

Para chegar a essa conclusão, o Conselho superou preliminar acerca da impossibilidade de imputar-se ofensa ao decoro parlamentar na hipótese de o suposto ato ser cometido por quem sequer detinha mandato parlamentar à época do ocorrido. Esse debate foi travado porque tornou-se incontroverso na apuração feita pelo Conselho de Ética serem as imagens que instruem o procedimento, que denotam a conduta acima apontada, do ano de 2006, período em que a Deputada, ora recorrente, sequer detinha mandato popular ou qualquer outro cargo público.

O recurso, interposto com fundamento no artigo 14, § 4º, inciso VII, do Código de Ética e Decoro Parlamentar, sustenta a **impossibilidade de caracterização de conduta contrária ao decoro por quem não detém a qualidade de parlamentar**, razão pela qual não tem a Câmara dos Deputados competência para processar e julgar parlamentar por ato violador da ética e do decoro parlamentar.

Aduz que a representação sequer poderia ser admitida na Câmara de Deputados, uma vez que escapa dos limites da jurisdição ética do Parlamento brasileiro a controvérsia acerca de condutas estranhas ao período de exercício do mandato parlamentar federal.

A propósito, lembra decisão anterior, tomada na Representação nº 02/07, em que o aludido Conselho abonou duto voto do então Deputado José Eduardo Martins Cardozo, destacado Mestre de Direito, que atualmente ocupa o Ministério da Justiça.

Nessa decisão anterior referida, o Conselho considerou que *"quem não é parlamentar não pode incorrer na falta de decoro parlamentar"*.

Por isso, sustenta que houve violação à Constituição da República, que ao fixar, em seu art. 55, *"que perderá o mandato o Deputado ou Senador cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar"* excluiu do âmbito de sua incidência condutas anteriores ao período de mandato ou mesmo aquelas ocorridas após a sua cessação.

Argumenta, de outro lado, que a decisão recorrida ofendeu o artigo 55, § 1º da Constituição, os artigos 240, inciso II e 244 do Regimento Interno da Câmara e artigo 4º, do Código de Ética respectivamente, pois neles não há qualquer previsão normativa no sentido de admitir-se a imputação de fatos ocorridos antes do início do mandato parlamentar e que com ele não tenham qualquer relação.

Assinala que tanto não há previsão legal de que condutas praticadas por quem não é parlamentar possam ser enquadradas como quebra de decoro ou atentatórias à ética parlamentar que, após a divulgação do vídeo que deu origem à representação aqui examinada, foram apresentados diversos Projetos de Resolução no sentido de ampliar a disposição contida no inciso II, do artigo 4º do CEDP.

Acrescenta que o Projeto de Resolução nº 31, de 2011 de autoria do Deputado Reguffe, cuja justificativa era a de corrigir a distorção de o parlamentar somente ser investigado e julgado pelos ilícitos cometidos no exercício do mandato parlamentar, permitindo-se o exame de desvios praticados para a obtenção deste, assim como o Projeto de Resolução nº 36, de 2011, do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, e os de nº 33 e 34, Projetos da ilustre Deputada Federal Erika Kokay, foram rejeitados pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

De igual maneira, **o recurso interposto considera ter ocorrido violação dos arts. 18, VI do Regulamento do Conselho de Ética e 57, XVI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em face do**

indeferimento, pela Presidência do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, do pedido de vista formulado pelo Deputado Vladimir Costa, na assentada em que o parecer foi submetido àquele Colegiado.

Destaca que o pedido de vista foi feito antes de ter sido iniciada a votação, violando prerrogativa parlamentar do integrante do Conselho.

Dentro do âmbito estabelecido estritamente pelo dispositivo do art. 14, § 4º, inc. VIII, do Código de Ética, passo a examinar a seguir as questões indicadas como vícios da decisão atacada pela recorrente, bem como a que segue, de enfrentamento necessário, conforme o item abaixo, destacada, frente a provocação existente na Casa de meu impedimento para o julgamento.

2. PRELIMINAR DE IMPEDIMENTO

Inicialmente, pretendo enfrentar o “pedido” formulado por meio de memorando endereçado ao Presidente desta Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania.

Trata-se de pretensão firmada pelo Líder do Partido Socialismo e Liberdade, Deputado Chico Alencar, no sentido de que se reconheça meu impedimento para apreciar como Relator o recurso interposto pela Deputada Jaqueline Roriz.

A informação foi a mim passada diretamente pelo Presidente desta Comissão, com a entrega de missiva do PSOL, datada de 05.07.2011, com a qual é postulada a reconsideração quanto à minha nomeação para o exercício da função de Relator do Recurso da Deputada Jaqueline Roriz.

Esclareço, em primeiro lugar que, como a pretensão do colega é de ver reconhecido meu impedimento, para a solução desse impasse, necessariamente, busco subsídios legais no Código de Processo Civil, no sentido de vislumbrar a forma com a qual pode tramitar pedido dessa natureza.

Não há no Regimento Interno da Câmara dos Deputados forma prevista para a análise de tão importante questão, reafirmando-se, dessa forma, o acerto de aplicar-se subsidiariamente o estatuto adjetivo acima referido.

Daí, percebo que a solução do impasse dessa questão, ante a menção que o PSOL faz de assemelhar meu impedimento àquele contido no art. 134, inc. III, também do CPC, necessariamente deve ser enfrentado por rito que respeite a forma processual da exceção de impedimento.

Essa fórmula é encontrada no art. 312 do referido Estatuto, donde se depreende que há um possível contraditório estabelecido entre o excipiente e o excepto, a ser decidido, caso haja a recusa em reconhecer-se como impedido, pela autoridade superior. Esta, no caso, entendo deva ser o Presidente desta Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania.

Ante esse indeclinável procedimento que se deve instaurar, desde logo, passo a apresentar os motivos pelos quais rejeito a exceção de impedimento levantada contra mim, Relator nomeado.

Inverto a análise dos pontos sugeridos pelo excipiente para analisar, em primeiro lugar, o fundamento utilizado como impedimento, fundado no § 6º do art. 180 do RICD.

Diz o requerente que está claro o interesse individual deste Relator uma vez que foi vencido no julgamento da representação do PSOL contra a Deputada Jaqueline Roriz no Conselho de Ética da Câmara.

O argumento utilizado não se sustenta. Confunde o excipiente interesse pessoal com *munus* decorrente da atividade de Parlamentar. Quando da participação no Conselho de Ética, assim foi feito por determinação constante na distribuição dos Deputados nas Comissões e Conselho da Casa, sem que houvesse qualquer motivo para, no caso concreto, negar a atribuição de enfrentar o procedimento imposto. Assim foi feito por força do dispositivo do art. 7º do Código de Ética e por integrar o Conselho na condição de titular convocado para participar da apreciação da representação.

O voto proferido se deu com base no que dispõe o Código de Ética e decorre da participação no próprio Conselho, conforme o rito procedimental contido no § 4º do art. 14 do Código de Ética.

Dessa forma, com participação na apuração dos fatos, na condição de integrante do Conselho, não está presente a hipótese fundada no dispositivo do RICD de que teria interesse pessoal no deslinde da questão de uma forma ou outra.

Em nada repercute no íntimo do ora Relator as questões tratadas no âmbito do Conselho. Não se trata, indiscutivelmente, de questão relativa a este Relator e nem de matéria em que tem interesse individual, de maneira que **não me dou por impedido** com base no dispositivo regimental trazido para oferecer oposição a minha atuação parlamentar.

Ademais, as hipóteses de impedimento devem estar claramente adequadas à previsão legal e essa, como visto da leitura, não se amolda a este Relator.

Vai além o PSOL. Utiliza outro fundamento lógico, contudo, inoponível a esta relatoria. Assenta-se em analogia de regras processuais em que verifica pelo art. 134, inc. III, do Código de Processo Civil, ser incompatível a um juiz participar de julgamento de processo no qual tenha, como juiz de 1º grau, proferido sentença ou decisão.

Argumenta, afirmando que não haverá isenção para a análise das razões de recurso, bem como sustenta ser o exame recursal deferido à Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania para as decisões da CEDP similar aos dois graus de jurisdição existentes na estrutura do Poder Judiciário. Por isso, entende incidente a regra.

Com o devido respeito do argumento utilizado pelo deputado signatário do memorando, a regra pretendida não tem aplicação nos procedimentos instituídos na Câmara dos Deputados. Não há nesta esfera de Poder graus de jurisdição distintos, da mesma forma em que não posso visualizar hierarquização entre os Deputados Federais – todos aqui representam os eleitores que têm direitos iguais, sem que se possa cogitar de uma estratificação entre os membros do Poder Legislativo.

Há nesse aspecto, distante similaridade com as regras estabelecidas para o Judiciário.

Basta atentar-se às estruturas dos dois Poderes e, de pronto, evidencia-se ampla distinção.

O Poder Judiciário tem em seus quadros juízes de 1º e 2º graus, sendo estes de hierarquia superior aos primeiros. A estrutura para seu funcionamento e pela complexidade dos processos que estão a ele afeitos, recomenda a sempre presente possibilidade de revisão dos julgamentos de 1º grau pelos juízes que integram o 2º grau.

É da essência do Poder Judiciário e está garantido pelo princípio da revisão das decisões a possibilidade de se interpor recursos aos Tribunais hierarquicamente superiores ao juiz de 1º grau que haja proferido sentença ou decisão.

Essas normas se fundamentam nos princípios contidos na Carta da República, disseminados no Capítulo que trata do Poder Judiciário, fundamentalmente na previsão recursal existente nos mais diversos dispositivos que a regulamentam.

O duplo grau de jurisdição, contudo, não é garantia de todos os julgamentos perante o Poder Judiciário. As normas constitucionais que tratam da possibilidade de revisão de sentenças e decisões por órgãos de hierarquia superior e as regras processuais recepcionadas pela Constituição Federal, bem

como as regras regimentais é que, última análise, estabelecem o direito recursal e a forma com é apreciado o recurso.

O Supremo Tribunal Federal, em memorável voto do Ministro Sepúlveda Pertence, no RHC 79.785/RJ, aborda o direito ao duplo grau de jurisdição e o garante quando houver previsão legal e constitucional para tal, não significando um direito intrínseco e indissociável das decisões ou sentenças lançadas por juízes de qualquer hierarquia.

O duplo grau de jurisdição é um princípio constitucional que não tem aplicação geral. Nesse sentido, naquela oportunidade, o Ministro Sepúlveda Pertence lançou seu entendimento, ao dizer em excerto do julgamento referido:

“À falta de órgãos jurisdicionais *ad qua*, no sistema constitucional, indispensáveis a viabilizar a aplicação do princípio do duplo grau de jurisdição aos processos de competência originária dos Tribunais, segue-se a incompatibilidade com a Constituição da aplicação no caso da norma internacional de outorga da garantia invocada.”

A interpretação, portanto, das questões atinentes ao duplo grau de jurisdição, como é a formulada no memorando do PSOL, deve receber resposta adequada às características constitucionais e peculiares de cada um dos Poderes da República.

Com base nas regras que se aplicam nos Tribunais do País, deve ser feita a analogia, não como pretende o autor do requerimento, mas sob a ótica precípua de que não há hierarquia entre os Deputados Federais.

Esse deve ser o ponto de partida em que se afirma, também, a inexistência de instâncias distintas de um órgão do Legislativo em relação a outro.

Dessa forma, chegar-se-á a constatação de que uma analogia mais pertinente ao caso em tela seria aquela que vem contida no Código de Processo Civil, nos dispositivos dos arts. 533 e 534.

Essas regras tratam da hipótese de recurso de embargos infringentes, ou seja, quando a decisão de um dos órgãos colegiados (de mesma instância, portanto) de qualquer dos Tribunais que os contenham não delibera de forma unânime. Nesse caso, caberão, teoricamente, os embargos que **“serão processados e julgados conforme dispuser o regimento interno do tribunal.”**

E vai além a regra processual bem mais adequada à questão que enfrentamos. Diz que **“Caso a norma regimental determine a escolha de novo relator, esta recairá, se possível, em juiz que não haja participado do julgamento anterior.”**

Diante desses elementos, é certo afirmar que a regra do art. 134, inc. III, do CPC, invocada pelo autor do requerimento, não tem pertinência para o processo que ora trago à apreciação. Integramos a Câmara dos Deputados, onde não há hierarquia entre seus membros eleitos pelo povo, inexistindo, também, duplo grau de “jurisdição” ou instâncias distintas, uma vez que sua estrutura é unitária.

Essa forma de a Câmara se compor, por outro lado, e por força de normas regimentais e do Código de Ética, autorizam a revisão das decisões do Conselho de Ética pela Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania, conforme consta nos dispositivos do art. 14, § 4º, inc. VIII, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, e do art. 32, inc. IV, letra “p”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Assim, se necessário for invocar normas processuais para compatibilizar o procedimento com as necessidades de uma decisão justa e de acordo com a estrutura do Poder Legislativo, as regras que mais se amoldam à hipótese são aquelas conditas nos arts. 533 e 534 do CPC.

Diante delas, ceder-se-ia à complementação, caso existisse, de normas do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para se verificar quais dos integrantes da Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania seria mais apropriado para assumir a atribuição de relatar o recurso. Ocorre que, como dito, não há normas que determinem a distribuição do recurso a algum membro específico, ou mesmo que restrinjam sua distribuição. Diga-se, ainda, que as próprias normas processuais não impõem a restrição pretendida pelo PSOL, de forma que não há o impedimento referido.

Mais um argumento, ainda, deve ser ventilado, a fim de que se esgote qualquer hipótese de levantamento do impedimento deste Relator. Trata da questão relativa à distribuição do feito perante a Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania. Não há regra que estabeleça a forma de escolha do Relator.

Diante disso, a partir da nomeação realizada em plenário pelo próprio Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania, sem que tenha havido impugnação ou que exista qualquer regra de direito que impeça de assumir a relatoria desse feito, não reconheço o impedimento alegado e passo a abordar a matéria relativa ao mérito.

A prerrogativa de nomeação para o exercício da relatoria é exclusiva do Presidente da Comissão para quem, também, sustenta-se a falta de qualquer impedimento. Ademais, *ad argumentandum*, como a nomeação se deu no plenário da Comissão de Constituição e Justiça e da Cidadania, sem qualquer oposição naquele ato, consolidou-se a situação de forma a não mais pode ser alegado qualquer impedimento.

Destaco esse ponto, a fim de que, a teor da regra do Código de Processo Civil, do art. 313, seja apreciada pela Comissão a alegação do Deputado Chico Alencar acerca do impedimento fundamentado na regra do art. 134, inc. III, do CPC.

3. DO MÉRITO

I

A disposição do artigo 14, § 4º, inciso VII do Código de Ética da Câmara dos Deputados prevê o cabimento de recurso contra a decisão “(...) do Conselho ou de seus membros que tenham contrariado **norma constitucional, regimental** ou deste **Código**, hipótese na qual a Comissão se pronunciará exclusivamente sobre os vícios apontados (...)”.

O recurso a que se refere, cujo cabimento está descrito na norma, tem como órgão competente para sua apreciação a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados por força da norma acima descrita, bem como pela redação do art. 32, inc. IV, letra “p”, do Regimento Interno da Casa Legislativa da República.

Da redação do primeiro dispositivo acima citado, fica suficientemente clara a possibilidade de reconhecimento de interposição de recurso com o único objetivo de que seja reconhecido eventual descumprimento de norma constitucional, regimental ou do próprio Código de Ética.

No caso, é imperioso consignar que o recurso se circunscreve à discussão do tema da violação de norma constitucional, regimental e do próprio Código de Ética e Decoro Parlamentar, motivo pelo qual deve ser conhecido.

Destaco, inicialmente, que pela dicção da norma em que se fundamenta o recurso apresentado pela Deputada Jaqueline Roriz, as matérias a serem apreciadas restringem-se unicamente aos vícios apontados na peça em que manifesta a irrisignação.

Tais vícios devem ser entendidos, contudo, em sentido amplo, como sendo todos os conteúdos da decisão que estão em descompasso com as normas da Constituição de República, do Regimento Interno da Câmara e do seu Código de Ética.

Não se referem, evidentemente, a vícios procedimentais que possam ser alegados para apenas se sustentar a nulidade processual.

É ampla a possibilidade de infringência aos direitos previstos, sendo, por isso, mais consentânea a interpretação de que a expressão “vícios” deve ser entendida como toda a decisão que atinja direitos adjetivos e substantivos da recorrente.

Dessa forma, como encaminhado meu voto no sentido de dar provimento ao recurso, deixo de analisar, a não ser que fique vencido, a questão relativa à alegação de violação dos arts. 18, inc. VI, do Regulamento do Conselho de Ética e art. 57, inc. XVI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, relativo ao pedido de vista do Deputado Vladimir Costa.

Trata-se de questão prejudicial, voltando críticas ao procedimento e eventual cerceamento de defesa reflexamente contida em falta de oportunidade de integrante do Conselho ter vista dos autos.

As nulidades somente devem ser proclamadas quando delas decorrer prejuízo e no presente caso não os sinto, em face ao meu entendimento de prover a inconformidade manifestada pela defesa da Deputada acusada de falta de decoro parlamentar. A regra que se impõe seja base para deliberação nesse sentido está contida no Código de Processo Civil, no art. 249, § 2º, com a seguinte redação:

“Art. 249. O juiz ao pronunciar a nulidade (...)

§ 1º (...)

§ 2º Quando puder decidir do mérito a favor da parte a quem aproveite a declaração de nulidade, o juiz não a pronunciará nem mandará repetir o ato, ou suprir-lhe a falta.”

Dessa forma, não sendo o caso de decretar-se a nulidade aventada no recurso pelos motivos acima expostos, passo a verificar a questão de fundo, atinente ao poder dessa Casa Legislativa de processar por falta de decoro parlamentar atual Deputada Federal que na época das irregularidades apontadas na representação não detinha mandato, nem expectativa decorrente de suplência (também inexistente na época).

II

O recurso, no que diz com a questão de fundo, merece ser acolhido, com a mais respeitosa vênia.

Trata-se de caso sem qualquer ineditismo entre nós, sendo que a decisão recorrida representou uma profunda revisão do entendimento anteriormente consagrado pelo próprio Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

De fato, tem razão a recorrente.

Assinala com correção ter perseverado entre nós, até agora, decisão acolhida pelo Conselho de Ética e relatoria do Deputado José Eduardo Cardozo no sentido de que não podem fatos ocorridos anteriormente ao mandato de Deputado Federal serem considerados para o fim de exame do decoro parlamentar.

Ao apreciar a Representação nº 02/2007, deduzida contra o Deputado Raul Jugmann afastou a hipótese de punição. Investigavam-se atos de possível improbidade administrativa praticados quando era ocupante do cargo de Ministro de Estado, não ostentando, naquela época, o mandato parlamentar, o que veio a ocorrer posteriormente. O Conselho de Ética, na linha de voto do ilustre Deputado José Eduardo Cardozo se pronunciou:

“De fato, **conforme honestamente narra a exordial, a época em que se realizaram os fatos que embasam a presente acusação, não era o representado Deputado Federal.** Não exercia mandato parlamentar. Investido, com efeito, estava em cargo de Ministro de Estado. Ostentava, por tal provimento, a condição de agente político, particular espécie, como é sabido de todos, do gênero agente público. Nesta exclusiva condição teria praticado os fatos narrados na representação. Mandato parlamentar não exercia, e nem dele licenciado estava.

Segundo apurado por este Relator, e na conformidade do documento ora juntado aos autos, o Deputado Raul Jungmann iniciou seu mandato na legislatura pertinente aos anos de 2003 a 2007, tendo sido reeleito para a legislatura atual. Assim, quando da ocorrência dos fatos narrados na representação (desvio de verbas públicas para gastos de publicidade entre 1998 e 2002), não era o representado Deputado Federal.

Ora, quem não é parlamentar não pode incorrer na falta de decoro parlamentar. Embora o dever de probidade, de moralidade, seja um dever a que estão submetidos todos os

agentes públicos em geral, **aos ditames da ética parlamentar apenas os parlamentares estão submetidos**. Logo, se um agente público comete um ato de improbidade administrativa e não é parlamentar, estará submetido, naturalmente, aos processos judiciais que lhe poderão imputar sanções jurídicas pertinentes ao ato de improbidade que praticou. Mas se é parlamentar e comete um ato de improbidade administrativa, além de submetido aos processos judiciais que poderão lhe imputar sanções jurídicas, estará submetido ao processo ético-disciplinar que poderá determinar a sanção política de cassação do seu mandato pelo Parlamento.

Pretender que alguém que não era parlamentar quando da prática de um ato, após tornar-se parlamentar, possa ser punido por este mesmo ato a título de desrespeito às normas éticas de uma especial categoria de agentes públicos a que não pertencia, seria admitir-se uma estranha forma de retroatividade punitiva. Uma retroatividade não só ofensiva aos mais elementares princípios de direito, mas à própria lógica e ao bom senso."

O caso paradigma tem total semelhança com o caso em exame, pois nele se cuidou também de fatos que vieram à lume pela imprensa após a eleição e posse do parlamentar, abrangendo período anterior ao do mandato.

O dado de maior relevo, no meu sentir, é exatamente esse. E é esse o ponto sobre o qual mais se debruçou o Relator do processo no Conselho de Ética desta Câmara ao apreciar a questão da Deputada Jaqueline Roriz. O recurso aqui examinado, ao trazer à discussão o vício que entende contrariar as normas da Constituição Federal, do Regimento da Câmara e de seu Código de Ética lança seu foco sobre os pontos que já foram enfrentados por essa Casa, conforme demonstra a transcrição acima.

No voto do ilustre Relator do Conselho de Ética, o argumento não veio, *data venia*, a ser enfrentado, pois S. Exa., ao invés de deter-se no exame do precedente, passou à análise da Consulta nº 001/2007, que, equivocadamente, foi tida como consulta "*formulada por partidos políticos que compõem esta Casa ao Deputado e hoje Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso*", que cuidou de questão diversa.

Com efeito, a Consulta nº 001/2007, que teve como Relator o ilustre Deputado DAGOBERTO, e não José Eduardo Cardozo, teve presente questão diversa, como a própria ementa do parecer esclarece:

Os líderes do PMDB, do PT, do PP e do PR consultam sobre a possibilidade de instauração de procedimento disciplinar contra parlamentar quando o fundamento da representação tiver por base ato ou procedimento supostamente ocorrido em momento anterior ao processo eleitoral que confirma novo mandato.

Ora, claro está que a consulta se prende ao caso de alguém que, **sendo parlamentar**, praticou algum ato atentatório ao decoro ou à ética do Parlamento, mas, antes de ter sua conduta examinada pela Casa, se submete à nova eleição e se sagra vencedor.

Vale lembrar que anteriormente a tal consulta, o Supremo Tribunal Federal já havia definido que o fato de a conduta contrária, ofensiva à ética e ao decoro ser de legislatura anterior não conduziria ao arquivamento do processo, pois a continuidade do agente na vida parlamentar implicaria também a continuidade do processo.

Na mencionada Consulta nº 001/2007, restou assente o entendimento de que a superveniência de eleição em que o parlamentar se visse novamente eleito, a despeito de denúncias existentes, importaria no arquivamento do respectivo processo ou a impossibilidade de sua instauração, valendo a eleição como que um julgamento popular favorável.

De qualquer forma, o pressuposto era o de que o desvio de conduta tivesse ocorrido **durante o exercício de anterior mandato parlamentar**, de modo a ter aplicação a jurisprudência do STF que autorizava o processo ético mesmo em legislatura posterior.

A intervenção do ilustre Deputado José Eduardo Cardozo se limitou à observação de que a conduta tida como contrária ao decoro e à ética parlamentares deveria ser conhecida em todos os seus aspectos, para que o novo entendimento pudesse ser adotado.

Rememore-se que a aludida Consulta surgiu em face da reeleição em 2006 de deputados apontados como integrantes de esquemas como o "*Mensalão*" ou então "*Sanguessugas*" com base em investigações que vieram a público antes do aludido pleito.

Não se cuidou, portanto, do tema objeto da impugnação da recorrente, diferentemente do Parecer 002/2007, que teve como objeto a representação oferecida por Partido político contra o Deputado Raul Jugmann, este sim, versando a possibilidade de se estender as normas de proteção ao decoro parlamentar a período anterior ao exercício do mandato.

Aliás, no ponto, há de se ter presente o princípio da contemporaneidade, tão bem definido pelo eminente Ministro do STF Celso de

Mello como "a existência de uma necessária relação de contemporaneidade entre a prática do ato contrário ao decoro parlamentar, de um lado, e o exercício do mandato legislativo de outro".

Embora o voto condutor do parecer recorrido não negue a necessidade de ocorrer a contemporaneidade, define o princípio de forma diversa, sustentado que necessário seria considerar como contemporâneo "todo e qualquer fato que venha a conhecimento público após as eleições ou durante o novo mandato, mesmo que a conduta antes do pleito eleitoral".

Tal entendimento, além de contrariar frontalmente a definição de contemporaneidade consagrada pela nossa Suprema Corte, se revela absolutamente incompatível com outros julgados daquele Sodalício, que reiteradamente têm vinculado a quebra do dever de decoro com a atuação do mandato parlamentar.

Aliás, merecem destaques as observações feita no julgamento da medida liminar no MS nº 25.579 (Caso José Dirceu), em que se debateu amplamente a possibilidade de se amoldar ao conceito de decoro parlamentar atos praticados por quem estava afastado do mandato e no exercício ocasional do cargo de Ministro de Estado.

Ali, o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, como de hábito, fez uma profunda análise da necessidade de observância estrita das hipóteses de instauração do procedimento com vistas à perda do mandato em razão da suposta ofensa ao decoro parlamentar, alertando para os riscos de ampliação das hipóteses previstas na Constituição.

Naquele julgamento ficou decidido que Deputado Federal licenciado nos termos do artigo 56, inciso I da Constituição Federal para o exercício do cargo de Ministro de Estado pode, excepcionalmente, ser submetido a processo por eventual quebra de decoro parlamentar desde que os atos praticados tenham relação também com a sua atuação no Congresso Nacional.

Impõe-se indagar: poderemos nós, agora, ampliar as hipóteses de reconhecimento de condutas de falta de decoro parlamentar para o fim de punir com base nela? A certo que não.

Continuo:

Saliente-se, também, a ressalva do eminente Ministro Joaquim Barbosa, relator para o acórdão, que rotineiramente não é de se admitir o julgamento da Casa Legislativa se a eventual infração ética houver ocorrido no exercício de cargo afeto ao Poder Executivo, *verbis*:

Inicialmente, gostaria de externar meu entendimento no sentido de que o membro do Congresso Nacional, uma vez licenciado do mandato e investido no cargo de Ministro de Estado, não pode, em princípio, e enquanto estiver no exercício da função ministerial, ser submetido a processo de perda de mandato com base no art. 55, inciso II, da CF, sobretudo se as acusações que lhe são feitas disserem respeito a fatos e atos estreitamente vinculados ao exercício da função executiva. Admiti-lo redundaria não apenas em violação ao artigo 102, inciso I, "c", da Constituição, mas também inserir nas relações entre Legislativo e Executivo um elemento de fragilização e desestabilização dos princípios de independência e harmonia por que devem pautar-se os Poderes da República (CF, art. 2º).

Em seguida, ao justificar a excepcionalidade do caso concreto, o eminente Ministro Joaquim Barbosa destaca existência de suposta atuação *“juridicamente vinculada à primitiva condição de parlamentar do impetrante”*, dizendo:

Sr. Presidente, eu não hesitaria um instante em conceder, ainda que por pura cautela, a liminar postulada pelo Impetrante caso as acusações que lhe são feitas tivessem cerrada pertinência com atos de competência exclusiva de Ministro de Estado, tais como os elencados no art. 87 da Constituição. Mas não é disso de que se trata. A representação formulada pelo Partido Trabalhista Brasileiro não diz respeito a fatos que se possam qualificar como inerentes ao exercício da função de Ministro de Estado. Ao contrário. Acusa-se o Impetrante de haver praticados atos que tinham por finalidade *“interferir e fraudar o regular andamento dos trabalhos legislativos, alterando o resultado das deliberações em favor do Governo”*.

Ou seja, a acusação é juridicamente vinculada à primitiva condição de parlamentar do Impetrante, em suma, a sua influência política. Irrelevante, a meu ver, o fato de que formalmente não haja contemporaneidade entre tais fatos e o exercício efetivo de mandato parlamentar.

Vale dizer, como ficou assente no voto condutor do acórdão, o colendo Supremo Tribunal Federal somente admitiu a imputação de fato supostamente indecoroso em relação a Parlamentar **afastado** do exercício de suas funções, tendo em vista a existência de estreito vínculo entre os fatos narrados e a condição de parlamentar ostentada pelo interessado.

É imperioso registrar assim que, à exceção do caso acima citado, nenhum Parlamentar afastado do exercício de suas funções chegou a responder por quebra de decoro.

Aliás, no caso paradigma, deve ser ressaltado o quanto ficou expresso pelo digno Ministro Sepúlveda Pertence, em seu duto e magnífico voto:

18. Desconheço, a esse propósito, em outras ordens positivas, locução de termos tão imprecisos quanto essa, a do "decoro parlamentar", cujas conotações vão da sublimidade da Ética às frivolidades da Etiqueta.

19. Mas, é sabido, a pesquisa no direito comparado desvela que expressões de ambigüidade ou polissemia comparáveis tem sido utilizadas por outros documentos constitucionais para, ao fim e ao cabo, outorgar a uma maioria parlamentar - em geral, é certo, altamente qualificada - o poder de cassar o mandato de um membro das Câmaras.

da Casa dos Lordes, a um tempo, Câmara Alta do Parlamento e Corte Suprema da Justiça.

22. É da Constituição americana que a da Argentina recebeu regra semelhante, ainda hoje em vigor⁸.

23. Na América Latina - afora o Brasil de ontem -, só identifiquei instituição similar na Constituição da Bolívia, de 1967⁹.

24. Na Europa continental, a partir dos países aos quais mais se afina a nossa cultura jurídica - França, Portugal, Espanha, Itália e Alemanha -, são desconhecidas cassações assim discricionárias de mandatos parlamentares.

25. Claro, não faz sentido mencionar textos constitucionais de regimes revolucionários de "partido único" - com marcante protagonismo na cassação -, entre os quais se situam os de alguns países africanos recém libertados, quando de sua promulgação¹⁰.

26. Trabalho recente e precioso editado pela **União Interparlamentar** dá testemunho eloqüente da raridade, em todo o mundo, dessa categoria de cassação de mandatos¹¹.

27. A raridade da adoção de medidas similares não tem causado espécie, dados os riscos que traz consigo, de abusos do poder das maiorias.

28. "Basear no decoro parlamentar, para fazer o deputado ou senador perder o mandato" - advertira, entre nós, Sampaio Dória -, "é dar asas a vinditas políticas. Porque no conceito específico de decoro, há parcela de apreciação individual, de fugidio e de imponderável, no precisar a conveniência, a propriedade, a relação do ato com as circunstâncias. E daí o arbitrário no voto, ainda que por dois terços da Câmara ou do Senado..."

29. "Daí a excepcionalidade do remédio - acentua o mestre Reale ⁽¹²⁾ - "cujo caráter obsoleto é reconhecido pela maioria dos autores, exatamente pelo perigo de abusos que enseja, inclinando-se a legislação e a doutrina cada vez mais para outros processos de apuração de responsabilidade, nos casos de infração de deveres políticos, conferindo-se ao Parlamento a função de "denunciar", mas não a de "julgar" os próprios pares (Cf. Biscaretti di Ruffia, *Diritto Costituzionale*", Nápoles, 1965, ... ed., pág. 404 e segs."

Posteriormente, o ilustre Ministro Pertence realiza minuciosa evolução histórica e legislativa do tema tão palpitante. Demonstra, assim, que a cassação de mandatos, a juízo da câmara respectiva sobre a quebra do decoro parlamentar, somente viria a surgir na Constituição de 1946, que adotou fórmula aberta, nos moldes adotados nos Estados Unidos e na Argentina.

A Constituição de 1969, no entanto, instituiu mudanças significativas, definindo o instituto nos moldes que o conhecemos hoje. Vale registrar a doutrina do ilustre Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, acerca do § 1º do artigo 35 da Carta outorgada:

Este parágrafo foi uma inovação introduzida pela Emenda nº 1. Não constava do direito anterior. Procedeu, segundo parece, da intenção de precisar o campo do decoro parlamentar, tornando inquestionável abranger o abuso de prerrogativas e a percepção de vantagens ilícitas ou imorais.

É de se indagar, porém, se foi feliz a inovação. Por um lado, era ela dispensável. Ninguém, em sã consciência, recusaria o caráter de infração ao decoro parlamentar a todo ato que visasse à

*percepção de vantagens, ilícitas ou imorais. Por outro lado, ela restringiu o âmbito do decoro parlamentar. De fato, à luz deste parágrafo, cumpre afirmar, que não há infração ao decoro parlamentar apta a ensejar a perda do mandato, senão quando configurar ação ou omissão descrita como tal, na Constituição ou no Regimento Interno. **Adotou-se, pois, aqui, o rígido princípio da legalidade criminal.**” [destacou-se]*

Ainda na lição do emérito Ministro Pertence, no contexto normativo vigente, porém não é mais assim: decoro parlamentar – antes, um conceito expresso em termos indeterminados, que servia de frouxa demarcação dos únicos limites constitucionais à vontade legislativa – reduz-se, no texto vigente, a circunscrever o bem jurídico a ser protegido, mediante a sanção de perda do mandato, cominada apenas às hipóteses típicas de sua violação: duas, definidas na Constituição mesma, e as demais, de definição reservada ao regimento interno da Casa Legislativa.

Constata-se, dessa forma que o decoro parlamentar não é mais um conceito tão indeterminado quanto nas Constituições de 1967 e de 1946, quando era excessivamente fluido, uma vez que elas somente falavam em *decoro parlamentar*, não dando mais nenhuma baliza para a sua descoberta, deixando amplíssima margem de liberdade ao Legislativo. No entanto, nas Constituições de 1969 e na de 1988, o conceito de decoro sofreu uma mutação normativa; ficou mais preciso, sendo constitucionalmente tipificado.

Daí a interpretação estrita que sempre lhe foi dada pelo Parlamento valendo ressaltar que jamaiz houve instauração de procedimento ético-disciplinar em relação a fatos ou atos supostamente cometidos contra quem sequer possuía a condição de Parlamentar.

Por isso a ponderação que aqui se faz vai diametralmente contra aquela contida na decisão recorrida, em que é, inclusive, asseverado tratar-se o decoro de um conceito, propositadamente, aberto. O objetivo sustentado, com o qual não se concorda, é de se fazer uma análise ampla das condutas de parlamentares, quer os fatos tenham ocorrido antes da legislatura (quando ainda não é detentor de mandato), quer tenham ocorrido durante a legislatura.

A decisão nesse sentido, chega a causar perplexidade a partir de um dado não abordado no voto do Relator no Conselho de Ética, mas que deve ser de enfrentamento obrigatório. Trata-se do ponto relativo ao momento desde o qual se farão retroagir as normas que trazem como consequência a perda do mandato por falta de decoro parlamentar.

Futuramente, com quais casos o Conselho de Ética se preocupará? Todos aqueles descobertos pela imprensa ocorridos há 5 anos,

10 anos ou 20 anos? Qual será o elemento temporal que definirá o momento de incidência das normas que tratam de decoro parlamentar?

A vacilação ao se tentar responder tal indagação é a medida certa que dá sustentação à interpretação mais direta da leitura das normas que tratam da questão do decoro parlamentar. E para tanto, entendendo sepultar a discussão, invoca a norma do art. 1º do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Ora, se o decoro orienta a conduta do parlamentar no exercício do cargo, não pode o decoro parlamentar orientar aqueles que não são Deputados Federais. Enquanto não detiverem essa condição, não podem ser compelidos a se portarem para evitar um futuro e incerto dano ao Parlamento.

A regra mencionada, por si, preencheria todas as apontadas lacunas que dariam margem a uma ampla interpretação, tal como já fora desenvolvida em vários momentos em que o tema veio à baila. Com ela ficam suplantadas as indagações acerca da contemporaneidade da conduta com o mandato.

Especificamente, em relação ao caso em análise, o Relator no Conselho de Ética considera que há nexos de causalidade entre os fatos ocorridos em 2006 – atinentes à conduta descrita da Deputada Jaqueline Roriz – e a “honradez” da Casa a que pertence. Mesmo admitindo que na oportunidade dos fatos, sequer era detentora de mandato, coloca-se à mercê de terceiros que descobriram os fatos e que os divulgaram, fazendo, no seu sentir que os efeitos de atos praticados em 2006 fossem projetados para o presente. Daí o entendimento de atualidade dos fatos descritos.

Com o devido respeito do prolator do voto nesse sentido, não há como concordar com tal assertiva. A prática dos atos imputados à recorrente se esgotaram naquele longínquo momento e como não detinha mandato parlamentar, contra ela somente poderão ser impostas sanções que não requeira a condição especial de parlamentar para sua aplicação – na verdade a maioria das regras punitivas prescindem dessa condição.

O que defendo é, portanto, a impossibilidade de análise da conduta sob o crivo do Conselho de Ética Parlamentar. Para invocar sua atuação, há que se preencher requisitos, conforme já assentado na mais abalizada jurisprudência.

São conhecidos os precedentes, inclusive do colendo Supremo Tribunal Federal que permitiram a instauração e tramitação do processo contra Parlamentar em relação a fatos ocorridos na legislatura anterior, desde que já naquela ocasião, **o acusado ostentasse a condição de parlamentar.**

Nessa linha já decidiu o Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Segurança nº 24.458. No precedente citado, impetrado em favor do então Deputado Pinheiro Landim, foi reconhecida a possibilidade de que fosse instaurado procedimento no Conselho de Ética dessa Casa em relação a atos anteriores à legislatura, **desde que à época dos fatos narrados na representação o Parlamentar já fosse detentor do cargo de Deputado Federal.** Cumpre destacar a lição do Ministro Celso de Mello acerca da *ratio* subjacente ao julgamento anteriormente realizado no MS 23.388/DF:

“(…)

Parece revelar-se essencial, portanto, para os fins a que se refere o art. 55, § 2º da Constituição da República, a existência de uma necessária relação de contemporaneidade entre a prática do ato contrário ao decoro parlamentar, de um lado, e o exercício do mandato legislativo de outro, mesmo que o ato ofensivo à dignidade institucional do mandato (e, também, à honorabilidade do Parlamento) **tenha ocorrido na legislatura imediatamente anterior, praticado por que, naquela momento, já era integrante do Poder Legislativo.**

O dado essencial é que o decoro parlamentar somente pode ser atingido por quem tenha praticado o atentado enquanto detentor de mandato.

Outros tantos exemplos poderiam ser destacados valendo rememorar o caso do Deputado Hildebrando Pascoal que foi acusado da prática de homicídio antes do mandato. Mas o que justificou a sua cassação foi que um dos fatos contra si imputados ocorreu já no exercício do mandato. Na ocasião, destacou o eminente Deputado Inaldo Leitão *“a circunstância de um dos fatos imputados ao então representado ter ocorrido ‘já no exercício deste mandato, nos livra de incômoda e exaustiva discussão teórica sobre se é possível ao parlamentar perder o mandato por atos cometidos antes de sua diplomação.”*

No processo de cassação de Talvane Albuquerque, o Senhor Relator, o eminente Relator, Deputado Aloysio Nunes Ferreira, após esclarecer que se sustentava *“a impossibilidade de, numa nova legislatura, cassar-se o mandato de Deputado Federal, a pretexto de falta de decoro parlamentar, por fatos supostamente ocorridos na legislatura anterior”*, observou que: *“Seria absurdo que não restasse outra alternativa à Câmara, a não ser a de admitir a permanência em seu seio de que já houvesse, no **exercício do mandato**, demonstrado comportamento indigno, desmerecedor do cargo, incompatível com a respeitabilidade exigível de um representante popular”*.

E, mais adiante, voltou a ressaltar a necessidade do ato investigado estar ligado ao exercício do mandato: *“Na verdade, se a Câmara dos Deputados constata que alguém – **por sua conduta ao exercer o mandato parlamentar** – manchou a dignidade de todo o corpo legislativo, tem ele o dever de impedir a sua permanência na Casa do povo brasileiro”.*

Outro caso que pode ser tomado como precedente é o do Deputado Feres Nader em que o que se discutiu foi a possibilidade de o suplente de parlamentar responder, em uma legislatura, por ato praticado em outra, anterior, no **exercício de mandato de Deputado Federal**, que configuraria, em tese, falta de decoro. Vejam-se as seguintes elucidativas passagens do voto do Senhor Relator, Deputado José Abraão: (...) *É certo que somente o Deputado ou o Senador que integra o corpo legislativo, poderia agir ilicitamente, apresentando conduta incompatível com o decoro parlamentar”. Salta a evidência que somente quem estiver no exercício do mandato parlamentar poderá agir de forma a agredir a honorabilidade da Casa Legislativa, expondo-se à execração pública.”(...) Destarte, plena razão assistiria à Defesa, se a questão enfrentada fosse tão singela. Entretanto a situação apresenta complexidade cujo deslinde demanda esforço analítico maior, em face das características que o caso concreto oferece. Eis que a imputação oposta ao hoje suplente Feres Nader refere-se a sua conduta não como mero suplente, e sim como Deputado Federal. As irregularidades apontadas pela CPMI que teriam sido praticadas pelo Sr. Feres Nader – e ensejadores da caracterização da falta de decoro parlamentar – **ocorreram quando do exercício de seu mandato.**”*

Ora, em todos os precedentes citados fica indene de qualquer dúvida a necessidade de que para justificar a tramitação de representação por quebra de decoro parlamentar é indispensável a demonstração **de que se cuide de membro do Parlamento na data dos fatos.**

O nobre Deputado Carlos Sampaio, Relator do caso no egrégio Conselho de Ética, conferiu entendimento distinto ao caso, deixando assente que o fator determinante da abertura da competência do egrégio Conselho de Ética deve ser o conhecimento do fato pelo público ou pelo eleitorado, e não a data de sua suposta prática.

Vale dizer, não importa a condição de Parlamentar à época da ocorrência dos fatos e sim o momento que é divulgado destacando o eminente Deputado Relator que o bem jurídico tutelado na hipótese é o próprio Parlamento.

Mais outros dois aspectos, ainda, devem ser considerados.

O primeiro, a considerar que se qualquer cidadão, que não seja membro do Congresso Nacional, praticar um ato que possa também ter a qualificação de quebra decoro parlamentar, não revela de que forma isso possa atingir a imagem da Casa Legislativa tendo em vista que dela não fazia parte na esteira dos inúmeros precedentes já citados.

O outro aspecto diz respeito à divulgação de eventuais e supostas irregularidades. Podem as divulgações, também, ficar ao sabor da conveniência dos adversários políticos os quais, principalmente em períodos eleitorais, tem todo o interesse em ter uma arena para disputar os cargos que não alcançaram nas urnas.

A situação coloca em xeque a própria razão de existir do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que, se tiver alargada a competência para a apreciação de fatos ou atos ocorridos antes do Deputado assumir o seu mandato correrá o risco de substituir à Justiça Eleitoral e/ou Criminal nas conhecidas demandas que tem por pano de fundo, única e exclusivamente, a derrota nas urnas.

Daí a tradição nessa Casa, em observância à Constituição, ao Regimento Interno e ao próprio Código de Ética, de não admitir o processamento de representações contra quem não possuía mandato à época da ocorrência de fatos supostamente indecorosos.

Alerto não estarmos aqui a discutir o mérito da questão. Irregularidades podem e devem ser esclarecidas pelas instâncias próprias, como Polícia Federal, Ministério Público e Poder Judiciário. Como notícia o Conselho de Ética houve instauração de Inquérito perante o colendo Supremo Tribunal Federal, a requerimento do douto Procurador-Geral da República e a propositura de Ação Civil Pública pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Fica evidente, assim, que todas as medidas para a apuração dos fatos e eventual punição da responsável ou dos responsáveis foram tomadas e estão em andamento, nos termos da legislação aplicável.

Não é possível, pois, a instauração de Representação nessa Augusta Casa por um motivo bastante evidente, e óbvio, de que somente quem é possuidor do mandato de Deputado Federal está sujeito às sanções previstas no Código de Ética desta Casa e poderia, em tese, ofender o **decoro parlamentar**.

Não há qualquer dispositivo legal em vigor atualmente que possa justificar a tramitação de Representação no Conselho de Ética por fato ocorrido **5 anos antes do cidadão haver assumido a função de Deputado Federal**.

Segundo Alexandre de Moraes (2002, p. 416), a expressão decoro parlamentar pode ser compreendida como "o conjunto de regras legais e morais que **devem reger a conduta dos parlamentares**, no sentido de dignificação da nobre atividade legislativa". Por conseguinte, o procedimento disciplinar que visa à sua apuração buscará averiguar da ocorrência ou não de ofensa a tais regras de conduta.

O relator da CPMI do orçamento, Deputado Roberto Magalhães conceituou o decoro "como o conjunto de atributos que **exaltam o parlamentar**, que lhe dão respeitabilidade. A quebra do decoro parlamentar, a contrario sensu, seria **aquela conduta do parlamentar** que atingisse a própria respeitabilidade deste e, por extensão, a do parlamento."

O regramento é muito claro no sentido de somente tornar passível de punição com a perda do mandato àqueles Parlamentares que eventualmente abusem das prerrogativas do cargo, incorrendo em condutas atentatórias à elevada missão constitucional que possuem.

O instituto constitucional do Decoro Parlamentar prescreve que este não pode sobrepor interesses pessoais aos do Congresso Nacional, ou seja, **não pode se prevalecer de sua posição para obter vantagens, lícitas ou não**. Nesse sentido é a lição de Hamilton Rangel Júnior:

"(...)

Ou seja, é o Decoro Parlamentar o mecanismo que nossa Constituição oferece à instituição do Parlamento, **para que seus membros não utilizem sua autonomia individual para constranger a subsidiariedade da função legislativa**. (...)"

A própria Resolução nº 25, de 2001 que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados deu nova redação ao artigo 244 do Regimento Interno da Casa para que passasse a vigorar com seguinte redação:

Art. 244. **O Deputado que praticar ato contrário ao decoro parlamentar** ou que afete a dignidade do mandato **estará sujeito às penalidades e ao processo disciplinar previstos no Código de Ética e Decoro Parlamentar**, que definirá também as condutas puníveis." (grifou-se).

O artigo 1º do Estatuto de Ética Casa na sua redação original também não deixa qualquer dúvida em relação aos destinatários de suas normas:

Art.1º Este Código estabelece os princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem orientar a conduta dos que estejam no exercício do cargo de Deputado Federal;

Mesmo com as alterações recentemente efetivadas com o intuito de trazer “(...) *mais segurança ao processo político-disciplinar, que necessita de um viés mais técnico-jurídico*” (exposição de motivos) o mencionado artigo 1º foi alterado apenas para acrescentar incluir entre os destinatários da norma, **os detentores de mandato**, ainda que afastados de suas funções no Congresso. A redação atual é a seguinte:

Art. 1º Este Código estabelece os princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem orientar a conduta dos que sejam titulares ou que estejam no exercício de mandato de Deputado Federal.

No mesmo sentido é a redação conferida ao inciso II, do artigo 4º do Código de Ética que, ao regulamentar a Constituição dispõe:

Art. 4º Constituem procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, puníveis com a perda de mandato:

.....

II – perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, **no exercício de atividade parlamentar**, vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º);

Como fica evidente da leitura dos dispositivos legais e regimentais aplicáveis, outra não é a conclusão que se tira, senão o entendimento de que atos cometidos por cidadão comum, muitos anos antes do exercício do Mandato de Deputado Federal não poderão ser analisados no âmbito do Conselho de Ética e certamente merecerão a censura adequada nas esferas próprias como, aliás, ocorre no caso concreto.

Para reforçar ainda mais essa hipótese é necessário recordar que, recentemente, foram rejeitados 4 (quatro) Projetos de Resolução que tinham por finalidade ampliar as disposições do Código de Ética e Decoro Parlamentar no sentido de justificar eventual punição por atos cometidos antes do mandato ou com a finalidade de sua obtenção.

É inegável que a sua rejeição revela a evidente impossibilidade jurídica de aplicar entendimento rejeitado por unanimidade pelos membros desta Casa. Aliás, a mera apresentação dos Projetos de Resolução demonstra a inexistência de qualquer norma nesse sentido.

Ora, tanto não há qualquer norma atualmente em vigor para o tratamento da situação da presente Representação que, depois de serem divulgadas as imagens da Deputada Jaqueline Roriz, foram apresentados projetos de alteração das normas do Código de Ética.

O Projeto de Resolução nº 31, de 2011 de autoria do Exmo. Sr. Deputado Reguffe teve por objetivo alterar o inciso II, do artigo 4º, do Código de Ética, com a seguinte fundamentação:

(...)

Da mesma forma que qualquer cidadão deste país, quando acusado de um delito é investigado e julgado pela justiça, é justo que o seu representante no parlamento também o seja, não apenas nos atos ilícitos cometidos no exercício do mandato parlamentar, como também, nas ilicitudes cometidas para a obtenção deste.

Portanto, **a presente proposta visa corrigir essa distorção no Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados** e atender esse clamor social para que o parlamento assuma sua responsabilidade de zelar pela conduta ética e moral daqueles que foram eleitos democraticamente para a obtenção deste.” [destacou-se]

A sugestão de redação do dispositivo é a seguinte:

Art. 4º (...)

.....

.....

II – perceber, de forma direta ou indireta, vantagens indevidas em proveito próprio ou de outrem, **no exercício do mandato parlamentar ou para obtenção deste** (Constituição Federal, art. 55, § 1º);” destacou-se

Outro Projeto de Resolução, de nº 36, de 2011, de autoria do Excelentíssimo Senhor Deputado Mendes Thame, sugere a alteração dos dispositivos para que passem a vigorar com a seguinte redação, *verbis*:

Art. 1º. O Art. 244 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados passa a vigorar com a seguinte alteração:

Art. 244. O Deputado que praticar ***durante o mandato*** ato contrário ao decoro parlamentar ou ***seja descoberto algum***

delito criminoso anterior a sua posse que afete a dignidade do mandato estará sujeito às penalidades e ao processo disciplinar previstos no Código de Ética e Decoro Parlamentar, que definirá também as condutas puníveis.

Art. 2º. O inciso II do Art. 4º da Resolução nº 25, de 10 de outubro de 2001, que dispõe sobre o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados passa a vigorar com a seguinte alteração;

“Art. 4º.....

I -

II – perceber, a qualquer título, em proveito próprio ou de outrem, **quer durante o** exercício da atividade parlamentar **ou anterior a ele**, vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º);”
grifos do original

Para justificar a alteração, foram suscitados os seguintes argumentos:

“O Projeto de Resolução visa estabelecer normas mais claras para que os Membros que compõem o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, que têm uma pesada responsabilidade perante Parlamento, passam a julgar adequadamente seus Pares envolvidos em práticas incompatíveis com o decoro parlamentar. E, pelo fato de não terem normas mais específicas para tratarem de determinados casos acabam aplicando uma sentença que, geralmente, não é a esperada pela sociedade brasileira.

Os Projetos de Resolução nºs 33 e 34 foram apresentadas pela Excelentíssima Senhora Deputada Erika Kokay propondo a alteração da seguinte forma:

Projeto de Resolução nº 33:

Art. 1º O inciso II do art. 4º da Resolução nº 25, de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º.....

II – perceber a qualquer título **e em qualquer tempo**, em proveito próprio ou de outrem, vantagens indevidas (CF, art. 55, § 1º);

Projeto de Resolução nº 34, de 2011:

“Art. 1º o Art. 4º capítulo III do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VI.

“Art. 4º

.....

VI – praticar delitos, ainda que no período anterior ao exercício do mandato ou que a pena aplicável esteja prescrita.”

Ocorre que todos os Projetos de Resolução foram rejeitados na Sessão Plenária do dia 26 de junho de 2011.

Ora, o processo administrativo de caráter ético-disciplinar deve observar sempre os ditames da Constituição Federal que é expressa no artigo 5º, inciso XXXIX: *“não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia sem cominação legal;”*.

No inciso seguinte do mesmo artigo 5º foi consagrado o princípio da irretroatividade das leis: XL – *a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu;*

Fica patente, portanto, que a absoluta ausência de norma específica para atender ao caso concreto inviabiliza a aplicação de sanção acerca de fatos anteriores ao exercício do mandato e que não guardam qualquer relação com este.

Por tais razões, a orientação do egrégio Conselho de Ética, da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal, nos termos dos vários precedentes citados é no sentido de que somente a pessoa que estava investido da condição de Parlamentar à época dos fatos poderia, em tese, cometer ato atentatório ao decoro parlamentar.

Quanto ao argumento que os fatos tratados na presente Representação somente vieram ao conhecimento público e, conseqüentemente dos eleitores, após as eleições e, por isso, poderiam justificar a instauração de procedimento punitivo no Conselho de Ética, entendo não ser esse o foro adequado para substituir a vontade do eleitor.

Não há como, agora, fora do período eleitoral pretender-se fazer uma leitura da intenção do eleitorado para se afirmar cabalmente que a Deputada não se teria eleito caso a divulgação das notícias fosse mais ágil.

Não tenho como, em sã consciência fazer essa interpretação e, após o resultado das urnas, me substituir aos eleitores com a aplicação de um instituto similar ao do *recall* de outros países, mas que no Brasil sequer existe.

O amplo tema que envolve este voto já foi analisado no âmbito deste egrégio Conselho na Consulta nº 01/2007. Naquela ocasião ficou expresso no parecer do Deputado Relator a possibilidade de abertura de processos de cassação em relação a fatos ocorridos na legislatura anterior e que viessem a público após as eleições **desde que, o requerido exercesse também mandato parlamentar, nos termos de sua bem fundamentada exposição.**

Na ocasião foi aprovada também a sugestão de texto para proposta de emenda à Constituição que, como é notório, não foi aprovada, com o seguinte teor:

Art. 1º. O § 1º do artigo 55 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 55 (...)

§ 1º É incompatível com o decoro parlamentar, a qualquer tempo, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional, a percepção de vantagens indevidas e a prática de delitos, ainda que anterior ao exercício do mandato ou que a pena aplicável esteja prescrita.”

Como se vê dos elementos acima expostos, minha orientação está fundamentada para dar provimento ao recurso manejado pela Deputada Jaqueline Roriz.

Dessa forma, pelo que pude apurar e inteirar-me da questão que envolve a irrisignação apresentada pelo Deputada Jaqueline Roriz, conheço do recurso e lhe dou parcial provimento diante da impossibilidade de imputar a prática de quebra de decoro parlamentar a alguém que não detinha a condição de membro da Câmara Federal à época dos fatos, propondo o arquivamento da representação quanto ao tema.

Sala da Comissão, em 13 de julho de 2011.

VILSON COVATTI
Deputado Federal PP/RS
Relator