



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
CONSULTA Nº 17, de 2016

Consulta à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania acerca da apreciação, em Plenário, de processo político-disciplinar.

Autor: Presidente da Câmara dos Deputados

Relator: Deputado Arthur Lira

I – RELATÓRIO

O Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, no exercício da Presidência (RICD, art. 18, *caput*), com base na competência prevista na alínea “c” do inciso IV do artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, consultou a Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC) no seguinte:

- (a) Finalizado o processo político-disciplinar com a aprovação de parecer que conclua pela aplicação de penalidade, formalizado por meio de projeto de resolução do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma dos arts. 13, *caput*, e 14, § 4º, IV, ambos do Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), o que é submetido à deliberação do Plenário: o projeto de resolução ou o parecer?
- (b) Ao se apreciar em Plenário o aludido projeto de resolução, admitem-se emendas de Plenário?
- (c) As emendas podem se prejudiciais ao Representado?
- (d) No caso de rejeição, pelo Plenário, do referido projeto de resolução, passa-se à deliberação originalmente oferecida ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou essa é considerada prejudicada?

Em 31/05/2016, o Presidente da CCJC, Deputado Osmar Serraglio (PMDB/RS), **de ofício**, distribuiu a mim a relatoria.

É o relatório.

II – VOTO

II.1. Do cabimento

Em princípio, é possível cogitar de um aparente conflito de atribuição específica entre a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (COETICA). Isso porque cabe à CCJC responder consulta sobre “*assunto de natureza jurídica ou constitucional*” (RICD, art. 32, IV, “c”) e ao Conselho “*sobre matérias relacionadas ao processo político-disciplinar*” (CEDP, art. 6º, IV).

Ocorre que, da leitura dos questionamentos suscitados, verifica-se que ora se controverte sobre a deliberação político-disciplinar no âmbito do Plenário, para além da competência procedimental do Conselho de Ética (CEDP, art. 6º, II), de modo que, assomando-se a correlação da matéria suscitada com a necessidade de interpretação de dispositivos constitucionais, notadamente o § 2º do artigo 55 da Constituição, dou por incontestado o cabimento da presente consulta a esta Comissão.

II.2. Mérito

II.2.1. Finalizado o processo político-disciplinar com a aprovação de parecer que conclua pela aplicação de penalidade, formalizado por meio de projeto de resolução do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma dos arts. 13, caput, e 14, § 4º, IV, ambos do Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), o que é submetido à deliberação do Plenário: o projeto de resolução ou o parecer?

A resposta ao questionamento, de fato, não é uma obviedade e, por isso, peço licença para recorrer a uma breve reconstrução histórica da tramitação do processo político-disciplinar. O Regimento Interno de 1947 – primeira versão a contemplar a possibilidade de perda do mandato por procedimento incompatível com o decoro parlamentar – não deixava dúvidas de que, concluída a instrução, a Comissão de Constituição e Justiça **formulava** projeto de resolução (RICD/47, art. 108, § 4º) o qual era deliberado pelo

Plenário, em total consonância com o dispositivo segundo o qual a perda de mandato era regulada por projeto de resolução (RICD/47, art. 84, § 4º, I).

As antinomias, entretanto, começam com o Regimento Interno de 1949, quando a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) formulava projeto de resolução apenas no caso de infringências das vedações constitucionais e de faltas reiteradas (RICD/49, art. 178, § 3º). Embora remanescesse a regra de que projeto de resolução era destinado a regular a perda do mandato (RICD/49, art. 92, I), o processo por quebra de decoro passara a ser conduzido por uma comissão especial (RICD/49, art. 179, § 1º) **cujo parecer, explicitamente, seria apreciado pelo Plenário** (RICD/49, art. 179, § 3º: “O **parecer da Comissão Especial será discutido e votado na sessão secreta, salvo se o contrário fôr deliberado pela Câmara**”).

A mesma sistemática foi repetida no Regimento Interno de 1955. Na perda de mandato por incompatibilidade com o decoro, o Plenário deliberava, por força de cláusula **expressa**, um **parecer** de comissão especial (RICD/55, art. 191, § 3º), e, nos demais casos, a CCJ propunha um projeto de resolução (RICD/55, art. 190, § 3º). Ainda assim, o Regimento de 1955 continha, como nos anteriores, a disposição de que a perda do mandato era regulada por projeto de resolução (RICD/55, art. 96, I).

O Regimento de 1972, por sua vez, aprofundou as obscuridades. Nas hipóteses de perda dos direitos políticos (RICD/72, art. 255, IV) ou decretação pela Justiça Eleitoral (RICD/72, art. 255, V), a Mesa declarava a perda do mandato (RICD/72, art. 255, §§ 3º e 4º). No caso de faltas do parlamentar (RICD/55, art. III), a CCJ emitia parecer que era deliberado pela Mesa (RICD/72, art. 255, § 5º, “b”, e § 6º, “b”). Em se tratando de infringência das vedações constitucionais (RICD/72, art. 255, I) ou de procedimento incompatível com o decoro parlamentar (RICD/72, art. 255, II), a CCJ apresentava parecer sobre a representação (RICD/72, art. 255, § 5º, “a”, e § 6º, “a”), o qual era deliberado pelo Plenário e, caso admitido, era distribuído a uma comissão especial (RICD/72, art. 256, *caput*).

Assim como todos os outros, o Regimento de 1972 também previa que projeto de resolução regularia a perda do mandato (RICD/72, art. 124, I). Entretanto, passou-se a prever que a comissão especial responsável pelo processo, após a admissibilidade do Plenário, emitiria parecer, **concluindo** por projeto de resolução, no sentido da perda do mandato ou do arquivamento (RICD/72, art. 256, § 2º). O Regimento, entretanto, não falava sobre o que seria deliberado pelo Plenário, limitando-se a dizer que, “**para falar sobre o parecer, seria concedida vista do processo ao acusado pelo prazo de dez dias**” (RICD/72, art. 256, § 3º).

Na sequência, a redação original do Regimento atual, de 1989, manteve a previsão de que projeto de resolução regularia a perda de mandato (RICD/89, art. 100, III, a), que remanesce até os dias de hoje, só que em nova topografia, na alínea “a” do inciso III do artigo 109. Entretanto, o RICD/89, ao menos no texto promulgado, foi mais claro: na perda do mandato por quebra de decoro, o Plenário deliberaria um **parecer** da CCJ. Transcrevo: “**o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, uma vez lido no expediente, publicado no Diário do Congresso Nacional e distribuído em avulsos, será incluído em Ordem do Dia**” (RICD/89, art. 240, § 3º, IV).

Na prática, o veículo legislativo pelo qual a matéria relativa ao decoro parlamentar ia a Plenário era o parecer da CCJR. Pode-se tomar como referência, por exemplo, o caso do Deputado Ibsen Pinheiro. Colho das notas taquigráficas que, na fatídica sessão plenária de 19/04/1994, o Presidente Inocêncio Oliveira anunciou a votação do **parecer**. Leio no Diário da Câmara dos Deputados de 20/04/1994, p. 6.131:

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) - Vai-se passar à apreciação da matéria que está sobre a mesa e da constante da Ordem do Dia.

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) –

-1-

Discussão e votação do Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação que opinou pela procedência da Representação provocada pela Mesa em face do Deputado Ibsen Pinheiro, encaminhada através

do Ofício nº 122/94, nos termos do art. 55, inciso II e seu § 2º, da Constituição Federal, em combinação com o art. 240, inciso II e 244, *caput*, e seu § 2º. incisos II e III do Regimento Interno. para perda de mandato parlamentar (Relator: Sr. Luiz Máximo).

O SR. PRESIDENTE (Inocêncio Oliveira) - Esta Presidência convoca os Srs. Deputados presentes nas diferentes dependências da Casa imediatamente ao plenário, pois estamos iniciando neste instante a discussão do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação sobre o Deputado Ibsen Pinheiro.

Com o advento do Código de Ética pela Resolução nº 25, de 2001 (CEDP/01), perdeu-se em absoluto quanto à precisão textual. No caso de suspensão de prerrogativas, embora o inciso IV do artigo 13 dissesse que o **parecer** propondo a aplicação da penalidade seria encaminhado à Mesa, o inciso X do artigo 14, a qual se fazia remissão, dizia que o **processo** seria encaminhado à Mesa e uma vez lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos para inclusão na Ordem do Dia. A mesma providência (CEDP, art. 14, IX) era prevista para perda e suspensão temporária do exercício do mandato (CEDP/01, art. 14, *caput*).

Diante da introdução desse novo conceito (*processo*), a interpretação dada pela prática foi a de que a **matéria** a ser anunciada na ordem do dia seria, na verdade, a representação propriamente dita. Esse entendimento foi inaugurado pela apreciação em Plenário da Representação nº 25, de 2004, em desfavor do então Deputado André Luiz, como se colhe da afirmação do Presidente Severino Cavalcanti, na sessão de 4/5/2005 (DCD, p. 223):

O SR. PRESIDENTE (Severino Cavalcanti) - Passa-se à apreciação da matéria que está sobre a mesa e da constante da Ordem do Dia.

Item único.

Representação nº 25, de 2004
(Da Mesa Diretora)

Discussão e votação da Representação nº 25, de 2004, contra o Deputado André Luiz, como incurso na previsão do art. 55, inciso II, e §1º, da Constituição Federal, combinado com o art. 4º, inciso I, do Código de Ética e Decoro Parlamentar; tendo parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar pela perda do mandato, nos termos do artigo 55, inciso II, e § 1º da Constituição

Federal, combinado com os artigos 240, inciso II, e 244 do Regimento Interno e do artigo 4º, incisos I, II e IV do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados (Relator: Dep. Gustavo Fruet).

Entretanto, o que foi, **de fato**, submetido à deliberação do Plenário da Câmara naquela oportunidade foi, na verdade, o parecer do Conselho de Ética. Recorro mais uma vez às notas taquigráficas (p. 224/225):

O SR. PRESIDENTE (Severino Cavalcanti) - Sras. e Srs. Deputados, esta Presidência presta os seguintes esclarecimentos ao Plenário sobre o procedimento da discussão e da votação (...) Há três opções de voto: “sim”, “não” e “abstenção”. **Ao votar “sim”, o Parlamentar estará votando pela aprovação do parecer, ou seja, pela perda do mandato do Deputado André Luiz; ao votar “não”, o Deputado estará votando pela rejeição do parecer, ou seja, pela absolvição do Deputado.** Valendo ressaltar que, para a perda do mandato em votação secreta, será necessário o voto da maioria absoluta dos membros da Casa, ou seja, 257 votos “sim” ao parecer.

Encerrada a votação, o Presidente proclamou o resultado, determinando a leitura de uma **resolução** pelo Primeiro-Secretário, transcrevo (p. 332/333):

O SR. PRESIDENTE (Severino Cavalcanti) - Encerrada a apuração dos votos, a Mesa vai proclamar o resultado da votação: votaram “sim” 311 Srs. Deputados; votaram “não” 104 Srs. Deputados. Houve 33 abstenções e 3 votos em branco. Total de votos válidos: 451. Votos nulos: zero. O número de votos coincide com o número de votantes: 451.

O SR. PRESIDENTE (Severino Cavalcanti) - Sobre a mesa resolução que dá forma à decisão do Plenário, que será lida pelo Sr. Deputado Inocêncio Oliveira, 1º Secretário da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, e, a seguir, promulgada.

O SR. INOCÊNCIO OLIVEIRA - Sr. Presidente, passo a ler a Resolução nº 32, de 2005:

Declara a perda de mandato do Sr. Deputado André Luiz.

Faço saber que a Câmara dos Deputados aprovou e eu promulgo a seguinte Resolução:

Art. 1º É declarada a perda de mandato do Deputado André Luiz, nos termos do art. 55, inciso II, e § 1º, da Constituição Federal; dos arts. 240, inciso II, e 244

do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; e do art. 4º, incisos I, II e IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados.

Art. 2º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara dos Deputados, 4 de maio de 2005.

Severino Cavalcanti
Presidente

Não obstante, a reforma no Código de Ética pela Resolução nº 2, de 2011, alterando a redação original, apresentou aprimoramentos em termos de técnica-legislativa. O *caput* do artigo 13, tocante à suspensão de prerrogativas, passou a ser objetivo: o Plenário aprecia não o **parecer** do Conselho de Ética, mas sim um **projeto de resolução**. Confira-se:

Art. 13. **O projeto de resolução oferecido pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que proponha a suspensão de prerrogativas regimentais**, aplicável ao Deputado que incidir nas condutas previstas nos incisos VI a VIII do art. 5º deste Código, **será apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em votação ostensiva e por maioria absoluta de seus membros**, observado o seguinte:

O problema é que, nessa nova redação (CEDP/11), o inciso IV desse mesmo artigo 13 passou a falar na remessa à Mesa de um **parecer instruído com projeto de resolução**, fazendo, ainda, uma remissão ao atual inciso IV do §4º do artigo 14 do Código de Ética, o qual continua referindo-se a **processo** a ser incluído na Ordem do Dia, como os transcrevo, respectivamente, na ordem:

Art. 13.

V - **o parecer aprovado pelo Conselho será encaminhado pelo Presidente à Mesa**, para as providências referidas na parte final do inciso VIII do § 4º do art. 14, **devidamente instruído com o projeto de resolução destinado à efetivação da penalidade;**

Art. 14.

VIII - concluída a tramitação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou na Comissão de Cons-tituição e Justiça e de Cidadania, na hipótese de in-terposição do recurso a que se refere o inciso VII, **o processo será encaminhado à Mesa e,**

uma vez lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos para inclusão na Ordem do Dia.

.....

O artigo 14, relativo à suspensão e perda do mandato ficou ainda mais problemático, pois, em nenhuma passagem, existe referência à deliberação de projeto de resolução pelo Plenário de forma tão indubitável como no *caput* do artigo 13. Diz o *caput* do artigo 14 apenas o seguinte:

Art. 14. A aplicação das penalidades de suspensão do exercício do mandato por no máximo 6 (seis) meses e de perda do mandato é de competência do Plenário da Câmara dos Deputados, que deliberará em votação ostensiva e por maioria absoluta de seus membros, em virtude de provocação da Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, após a conclusão de processo disciplinar instaurado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma deste artigo.

.....

Assim, no processo de suspensão e perda do mandato, só o que é indubitável é a obrigatoriedade do oferecimento de **projeto de resolução** se procedente o parecer do Conselho, como indica o inciso IV do §4º artigo 14, já presente desde a redação original, dada pela Resolução nº 2, de 2011:

Art. 14.

.....

IV - apresentada a defesa, o relator da matéria procederá às diligências e à instrução probatória que entender necessárias no prazo improrrogável de 40 (quarenta) dias úteis, no caso de perda de mandato, e 30 (trinta) dias úteis, no caso de suspensão temporária de mandato, findas as quais proferirá parecer no prazo de 10 (dez) dias úteis, concluindo pela procedência total ou parcial da representação ou pela sua improcedência, **oferecendo**, nas 2 (duas) primeiras hipóteses, **projeto de resolução destinado à declaração da perda do mandato ou à cominação da suspensão do exercício do mandato ou, ainda, propondo a requalificação da conduta punível e da penalidade cabível**, com o encaminhamento do processo à autoridade ou órgão competente, conforme os arts. 11 a 13 deste Código;

.....

A polêmica se aprofunda quando se nota que a providência prevista ao final, isto é, concluído o *processo* no âmbito do Conselho, consiste em seu encaminhamento à Mesa, nos termos do inciso VIII do artigo 14 do Código de

Ética, aplicável também ao rito do artigo 13, por remissão, como explicado há pouco. Cito-o:

Art. 14.

.....
VIII - concluída a tramitação no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na hipótese de interposição do recurso a que se refere o inciso VII, **o processo será encaminhado à Mesa e, uma vez lido no expediente, publicado e distribuído em avulsos para inclusão na Ordem do Dia.**
.....

Dada a obscuridade do atual Código de Ética, nos três casos que chegaram a Plenário desde a promulgação Resolução nº 2, de 2011, procedeu-se da mesma forma que antes, ou seja, sob a égide do texto original do Regimento Interno, nem mesmo do Código de Ética: **primeiro**, é anunciada a deliberação acerca da representação da Mesa ou de partido político; **em seguida**, passa-se à deliberação, mas não da representação, e sim, contraditoriamente, do parecer do Conselho de Ética; **enfim**, quando aprovado o parecer pela aplicação de penalidade, é lida, então, uma resolução contendo a disposição da sanção. Confira-se, a propósito, as notas taquigráficas das sessões plenárias de 23/04/2014 (REP nº 17/2012, referente a Carlos Alberto Leréia), 12/02/2015 (REP nº 17/2012, referente a Natan Donadon) e 10/12/2015 (REP nº 25/2014, referente a André Vargas).

Com efeito, exsurtem problemas jurídicos conexos e interdependentes. De um lado, há a indeterminação do conceito de *processo* (CEDP/11, art. 14, §4º, VIII), para fins do que seja, de fato, deliberado pelo Plenário. De outro, ocorre o conflito aparente de normas do Código de Ética: a uma, a regra extraída do *caput* do artigo 13, dizendo que o Plenário delibera um projeto de resolução, em relação ao o inciso V do mesmo artigo, prevendo que o *parecer* é encaminhado à Mesa para as providências do artigo 14, §4º, VIII, mas *instruído* com projeto de resolução; e, a duas, o inciso IV do §4º do artigo 14, que determina o *oferecimento* de parecer, apenas se procedente a representação.

A primeira dificuldade é a de que o *caput* do artigo 13 do Código de Ética, é explícito em afirmar, sobre eventual proposta de suspensão de prerrogativas regimentais, que o Plenário apreciará não o parecer do Conselho de Ética mas, **expressamente**, um projeto de resolução. Ao mesmo tempo, e contraditoriamente, nessa nova redação, dada pela Resolução nº 2, de 2011, o inciso IV desse mesmo artigo 13 fala de remessa à Mesa de um *parecer instruído com projeto de resolução*, fazendo, ainda, uma remissão ao atual inciso IV do §4º do artigo 14 do Código de Ética, o qual refere-se a um **processo** a ser incluído na Ordem do Dia.

Quanto a essa aparente colisão de normas, verifico, desde logo, que o *caput* do artigo 13 não comporta várias interpretações, sendo peremptório e indubitável: “*O projeto de resolução oferecido pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que proponha a suspensão de prerrogativas regimentais será apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados*” Assim, tomando-se como orientação as regras básicas de Legística (Lei Complementar nº 98/1995, art. 10, I), o *caput* **prevalece** sobre os incisos, infirmando a compreensão, conquanto possível mas menos adequada, do inciso V do mesmo artigo, na linha de que o Plenário delibera o parecer do Conselho *instruído* com o projeto de resolução.

A solução é mais difícil em se tratando do rito previsto pelo artigo 14 do Código, vinculado às representações cuja sanção seja pela perda ou suspensão do exercício do mandato, pois não há menção à deliberação de projeto de resolução pelo Plenário de forma de forma tão incontestante quanto no *caput* do artigo 13. É certa, porém, a obrigatoriedade do **oferecimento** do respectivo *projeto*, como indica o inciso IV do §4º artigo 14 (“*concluindo pela procedência total ou parcial da representação ou pela sua improcedência, oferecendo, nas 2 (duas) primeiras hipóteses, projeto de resolução destinado à declaração da perda do mandato ou à cominação da suspensão do exercício do mandato ou, ainda, propondo a requalificação da conduta punível e da penalidade cabível*”).

Sucedede que, mesmo diante dessa flagrante obscuridade regimental, é inadmissível que a sistemática inaugurada pela letra do artigo 14, após a reforma da Resolução nº 2, de 2011, seja subvertida por meio da perpetuação da prática institucional que se desenvolveu à luz da redação original do Regimento Interno, de 1989, ou seja, anterior até à edição do Código de Ética, em 2001. Noutras palavras, adianto que o costume de deliberar o *parecer* do Conselho de Ética, nos casos de perda de mandato, sem dúvida após a reforma de 2011, é *contra legem*, em última análise, antirregimental.

Logo de plano, note-se que os pareceres são proposições sujeitas exclusivamente à deliberação das *comissões*, não do *Plenário*, como se lê no *caput* do artigo 126 do Regimento Interno: “***Parecer é a proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo***”. Portanto, ao contrário do que ocorreu entre 1989 e 2001, quando o processo político-disciplinar era previsto no corpo do próprio Regimento, com previsão específica de que o Plenário deliberava o *parecer* da CCJ (RICD/89, art. 240, § 3º, IV), não há como, à luz da atual redação do Código de Ética, prorrogar o *status quo* de não submeter à deliberação do Plenário um projeto de resolução destinado à aplicação da penalidade.

Some-se a isso que, apesar do nome, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é, para fins regimentais, uma comissão permanente, salvo algumas peculiaridades, notadamente, a investidura de seus membros por meio de mandato (CEDP, art. 7º, *caput*) e o campo temático particular (CEDP, art. 6º). É, portanto, um órgão especializado, enquadrando-se perfeitamente na definição dada pelo inciso I do artigo 22 do Regimento interno:

Art. 22. As Comissões da Câmara são:

I - Permanentes, **as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar**, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

.....

Nessa qualidade, salvo as disposições específicas, previstas no Código de Ética e derogatórias das gerais contidas no Regimento Interno, a interpretação e integração de suas normas de regência devem se dar em conformidade à inteireza dos comandos pertinentes às demais comissões. Em rigor, esse critério foi dado pela própria Resolução nº 25, de 2001, quando dispôs, no parágrafo único de seu artigo 1º, sobre a relação de complementariedade entre o Regimento e o Código. Transcrevo:

Art. 1º O Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados é instituído na conformidade do texto anexo.
Parágrafo único. **As normas estabelecidas no Código de Ética e Decoro Parlamentar complementam o Regimento Interno e dele passam a fazer parte integrante.**

Fixado esse pressuposto, é plenamente incidente aos trabalhos do Conselho a regra disposta no inciso IV do artigo 57 do Regimento Interno:

Art. 57. **No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas:**

.....
IV - **ao apreciar qualquer matéria, a Comissão poderá** propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, **formular projeto dela decorrente**, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda.
.....

Destacando a compreensão do que interessa à consulta formulada, tem-se que “**no desenvolvimento dos seus trabalhos, a Comissão, digo o Conselho, poderá formular projeto dela decorrente**”. É exatamente o caso. Se havia obscuridade a respeito do significado do conceito regimental de *processo*, a leitura dos pouco claros artigos 13 e 14 do Código de Ética em harmonia com o inciso IV do artigo 57 do Regimento não deixa dúvidas: a representação, enquanto matéria objeto do processo político-disciplinar, deve ser submetida ao Plenário por meio de projeto de resolução, não de parecer, como até hoje tem ocorrido. Reforça-se tal conclusão pela literalidade da alínea “a” do inciso III do artigo 109 do Regimento Interno, que dispõe:

Art. 109. Destinam-se os projetos:

.....
III - **de resolução** a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados,

de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos como:

a) perda de mandato de Deputado;
.....

Com efeito, embora o *processo* seja incluído na Ordem do dia – anunciando-se como item da pauta a representação –, nos termos da parte final do inciso IV do §4º do artigo 14 do Código de Ética, aplicável também ao artigo 13, finalizado o processo político-disciplinar no Conselho de Ética, o Plenário delibera o projeto de resolução destinado à aplicação da penalidade cabível, nos termos do artigo 13, *caput*, ou 14, §4º, IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar, conforme o caso.

II.2.2. Ao se apreciar em Plenário o aludido projeto de resolução, admitem-se emendas de Plenário?

De acordo com *caput* do artigo 118 do Regimento Interno, “*Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas a e e do inciso I do art. 138*” em cujo rol se incluem os projetos de resolução (RICD, art. 138, I, “e”). São, portanto, admitidas emendas de Plenário ao projeto de resolução destinado à aplicação da penalidade cabível, formalizado nos termos do artigo 13, *caput*, ou 14, §4º, IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar, conforme o caso.

Como se trata de matéria em urgência, tendo em vista a previsão de trancamento de pauta em todos os órgãos competentes para apreciá-la (CEDP, art. 16, §3º, I, II e III), encerrada a discussão com emendas, o parecer do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar a respeito delas é dado em Plenário, na forma do §4º do artigo 157, atendendo-se ao artigo 159, do Regimento Interno.

II.2.3. As emendas podem ser prejudiciais ao Representado?

As emendas não podem ser prejudiciais ao Representado. O fator decisivo para que assim o seja é a necessidade de observância da ampla defesa, em referência específica ao processo político-disciplinar, como se lê na

parte final do § 2º do artigo 55 da Constituição. Sobre o tema, são irretocáveis, como sempre, as palavras do Deputado José Carlos Araújo, quando, na condição de Presidente do Conselho de Ética, destituiu o relator da Representação nº 39/2009, Deputado Sérgio Moraes, por reconhecer sua condição de suspeição para atuar no processo.

Disse o parlamentar: *"Também é um dado inquestionável que o trabalho do Conselho tem natureza judicialiforme, ou seja, nossos processos não são judiciais, mas têm de seguir alguns parâmetros judiciais. Que parâmetros são esses? Basicamente, aqueles colocados pela ordem constitucional vigente como imprescindíveis para a plena realização da Justiça, que, nos casos concretos, são revelados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal"* (Notas taquigráficas da reunião de 13 de maio de 2009, página 3).

Para o que interessa ao questionamento da consulta ora em estudo, a pertinência do aspecto *judicialiforme* reside precisamente nas garantias processuais fundamentais do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), do contraditório (CF, art. 5º, LV) e, principalmente, da ampla defesa (CF, art. 5º, LV, e art. 55, §2º, *in fine*). É que, ao longo de todo o processo político-disciplinar, em especial, na fase instrutória, que se dá, como sabido, no Conselho de Ética, a relação jurídica processual se desenvolve em torno da **individualização** da causa de pedir, de maneira que a cognição decisória do Conselho e, em última análise, da própria Câmara dos Deputados debruça-se sobre **a relação jurídica afirmada no processo**, aliada, em segundo plano, a um fato gerador.

Essa estrutura processual não é desconhecida da dogmática jurídica. O jurista Marcelo Pacheco Machado, em sua tese de doutoramento aprovada *summa cum laude* na Universidade de São Paulo, ilustra bem o tema. *"Por exemplo, se o autor na petição inicial de 'ação de domínio (reivindicatória) alega como fato jurígeno sua 'propriedade' (situação jurídica) a compra e venda firmada na data tal entre tais partes, e a sentença é julgada improcedente, negando-lhe o pedido ao argumento da invalidade do contrato, o objeto do*

*processo não deverá ter abarcado apenas esta causa de pedir, **mas também todas as outras não decididas e não alegadas, impendido que outra demanda seja admitida, com fundamento em causa de pedir não alegada ou não discutida, mas que trate da mesma situação jurídica de propriedade, tal qual a doação ou a usucapião***.¹

Guardadas as ressalvas em virtude do teor político da matéria, é mesmo essa a configuração do processo político-disciplinar dada desde sempre no âmbito da Câmara dos Deputados, antes pelos Regimentos, hoje pelo Código de Ética. O parlamentar representado se defende dos fatos descritos, **mas na medida da imputação indecorosa a ele atribuída**, relacionada no artigo 4º ou 5º do Código de Ética. Basta constatar que é a conduta afirmada na representação da Mesa ou de partido político que **determina** todas as providências processuais cabíveis, inclusive o rito adequado, se do artigo 13 ou do 14 do Código. Transcrevo:

Art. 13. O projeto de resolução oferecido pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que proponha a suspensão de prerrogativas regimentais, **aplicável ao Deputado que incidir nas condutas previstas nos incisos VI a VIII do art. 5º deste Código**, será apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em votação ostensiva e por maioria absoluta de seus membros, observado o seguinte:

.....

Art. 14. A aplicação das penalidades de suspensão do exercício do mandato por no máximo 6 (seis) meses e de perda do mandato é de competência do Plenário da Câmara dos Deputados, que deliberará em votação ostensiva e por maioria absoluta de seus membros, em virtude de provocação da Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, após a conclusão de processo disciplinar instaurado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma deste artigo.

§ 1º Será punido com a suspensão do exercício do mandato e de todas as suas prerrogativas regimentais **o Deputado que incidir nas condutas previstas nos incisos IV, V, IX e X do art. 5º**.

§ 2º Na hipótese de suspensão do exercício do mandato superior a 120 (cento e vinte) dias, o suplente do parlamentar

¹ *In: A Correlação no Processo Civil: relações entre a demanda e a tutela jurisdicional.* Salvador: JusPodium, 2015, p. 93.

suspensão será convocado imediatamente após a publicação da resolução que decretar a sanção.

§ 3º Será punido com a perda do mandato **o Deputado que incidir nas condutas previstas no art. 4º.**

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

.....

A escolha do legislador interno pela estrutura de individualização da causa de pedir no processo político-disciplinar, como garantia da ampla defesa (CF, art. 55, §2º, *in fine*), **tem como reflexo sobre a deliberação do Plenário a sua vinculação ao projeto de resolução formalizado pelo Conselho de Ética.** O indicador capital dessa opção legislativa é a obrigatoriedade regimental de que **o projeto de resolução seja oferecido apenas na hipótese de procedência da representação**, tal qual se compreende do que dispõem tanto o inciso IV do §4º do artigo 14 quanto, *a contrario sensu*, a parte final do inciso V do artigo 13, ambos do Código de Ética. Volto a reproduzi-los, respectivamente:

Art. 13.
V - o parecer aprovado pelo Conselho será encaminhado pelo Presidente à Mesa, para as providências referidas na parte final do inciso VIII do § 4º do art. 14, **devidamente instruído com o projeto de resolução destinado à efetivação da penalidade**;

.....
Art. 14.
.....
IV - apresentada a defesa, o relator da matéria procederá às diligências e à instrução probatória que entender necessárias no prazo improrrogável de 40 (quarenta) dias úteis, no caso de perda de mandato, e 30 (trinta) dias úteis, no caso de suspensão temporária de mandato, findas as quais proferirá parecer no prazo de 10 (dez) dias úteis, concluindo pela procedência total ou parcial da representação ou pela sua improcedência, **oferecendo, nas 2 (duas) primeiras hipóteses**, projeto de resolução destinado à declaração da perda do mandato ou à cominação da suspensão do exercício do mandato ou, ainda, propondo a requalificação da conduta punível e da penalidade cabível, com o encaminhamento do processo à autoridade ou órgão competente, conforme os arts. 11 a 13 deste Código;

.....

Essa exigência de formalização de projeto apenas na procedência da representação faz com que, realmente, o Plenário delibere o parecer do

Conselho, não um projeto de resolução, quando a manifestação for no sentido da improcedência. Isso permite que, se aprovado, pelo Plenário, o parecer do Conselho pela improcedência, a manifestação da Câmara não se materializa em resolução declarando a absolvição do parlamentar quanto à acusação, impedindo, por consequência, a **perempção** de eventual nova representação, com fundamento em causa de pedir *não alegada ou não discutida, mas que trate da mesma situação jurídica*.

Por exemplo, se o Plenário aprova o parecer do Conselho pela improcedência da acusação do inciso III do artigo 4º do Código de Ética, com base nos fatos jurídicos “A”, o parlamentar pode voltar a ser processado pela mesma imputação, desde que com base no novo conjunto de fatos “B”. Fosse o contrário, ou seja, o Código determinasse a formalização de projeto de resolução também pela improcedência, sendo ele aprovado pelo Plenário e, ato contínuo, promulgada a resolução, o parlamentar não mais poderia ser processado nem mesmo com base nos fatos jurídicos “B”, até então inéditos.

Noutras palavras, quando o Plenário rejeita o parecer do Conselho pela improcedência, não significa o oposto, ou seja, a perda do mandato, mas apenas que a Câmara rejeitou a absolvição, ponto final. Pode, então, o parlamentar ser processado novamente pela mesma imputação, mas por novos elementos antes negligenciados. Há uma impossibilidade fática de declarar a perda do mandato, pela ausência de projeto de resolução, mas cuja causa não é impensada e sim jurídica: a necessidade de que, rejeitada a absolvição, o parlamentar possa ser processado novamente, assegurada a ampla defesa (CF, art. 55, §2º, *in fine*).

No ponto, a harmonia do Código de Ética mais recente com o Regimento é inquestionável, pois quando o parecer do Conselho é pela improcedência, o Plenário não delibera a perda do mandato, e sim a absolvição, razão pela qual não incide a exigência da alínea “a” do inciso III do artigo 109, qual seja, a formalização de projeto de resolução. De todo modo, essa argumentação deixa evidente que, desde o primeiro Regimento com previsão de processo por quebra de decoro e, sobretudo, entre 1989 e 2001, quando surgiu a prática de

deliberar o parecer com base na redação original da versão de 1989, o Plenário sempre esteve vinculado à manifestação do órgão competente, tenha sido ele a CCJ, uma comissão especial, ou, como hoje, o Conselho de Ética.

Essa vinculação evidencia que a natureza da resolução destinada à aplicação da penalidade não é complexa, mas **composta**, isto é, “*resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação à de outro, que edita o ato principal. Enquanto no ato complexo fundem-se vontades para praticar um ato só, no ato composto, praticam-se um principal e outro acessório; este último pode ser pressuposto ou complementar daquele*”.² Quer dizer, o Plenário é competente para homologar a manifestação do órgão especializado, o Conselho de Ética.

Assim sendo, não tendo o Plenário a competência processante, em especial, instrutória, do Conselho de Ética, cogitar de revisão da qualificação típica da conduta incorrida pelo parlamentar processado e, por conseguinte, a modificação da penalidade a ser aplicável, representa agravamento da sanção imposta sem observância da ampla defesa, assegurada na parte final do § 2º do artigo 55 da Constituição, a título de *reformatio in pejus*. Portanto, as emendas não podem ser prejudiciais ao Representado.

II.2.3. No caso de rejeição, pelo Plenário, do referido projeto de resolução, passa-se à deliberação originalmente oferecida ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou essa é considerada prejudicada?

A mesma indagação foi *ventilada* publicamente em 23/04/2014, quando o Plenário deliberou o parecer pela aplicação de suspensão do exercício do mandato ao ex-deputado Carlos Alberto Leréia, nos seguintes termos, colhidos das notas taquigráficas:

O SR. CHICO ALENCAR (PSOL-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, um esclarecimento.

O Deputado Leréia trouxe uma informação, que também a mim me pareceu inusitada. Nós estamos examinando no

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo, Atlas, 2012, p. 230.

plenário uma decisão do Conselho de Ética, que aplica ao Parlamentar a pena de suspensão do mandato por 90 dias. É um novo regramento, é uma situação inédita aqui na Casa.

S.Exa. disse que, caso essa proposição não tenha os votos necessários, aliás, como pede no seu memorial — que todos recebemos, e eu tive, claro, toda a atenção para ler —, o arquivamento dessa proposição do Conselho de Ética, conseqüentemente, por se declarar inocente do que lhe é imputado aqui, a sua absolvição, vamos dizer assim.

Entretanto, segundo o próprio Deputado Leréia, a Mesa entende que, não acolhido o parecer do Conselho de Ética, o processo volta ao pedido inicial do Deputado Ronaldo, derrotado no Conselho de Ética por 12 votos a 3, se não me engano.

Agora quero saber: nomeia-se outro Relator, recomeça-se tudo no Conselho de Ética, enfim? Eu estou completamente sem saber qual é o procedimento no caso da não acolhida do pedido de suspensão, que exige, aliás, 257 votos “sim”, se não me falha a memória. (...)

O SR. PRESIDENTE (Henrique Eduardo Alves) - Para esclarecer a questão do Deputado. (...)

O SR. PRESIDENTE (Henrique Eduardo Alves) - Se for rejeitado o relatório do Conselho de Ética, se ele for rejeitado, passa-se a votar a representação da Mesa que pediu a perda do mandato. Essa é uma questão, portanto,...

O SR. CHICO ALENCAR - De imediato.

O SR. PRESIDENTE (Henrique Eduardo Alves) - De imediato.

O SR. CHICO ALENCAR - Sem relatório, sem defesa, nem nada. (...)

O SR. CHICO ALENCAR (PSOL-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, outro esclarecimento, uma grande dúvida aqui. Vamos imaginar a hipótese de o Plenário rejeitar a proposta do Conselho de Ética, de suspensão por 90 dias. V.Exa. falou que volta o pedido original da Mesa, pela pena de cassação do mandato, de perda do mandato. Se este mesmo Plenário também rejeitar isso — peço a sua confirmação porque para qualquer das proposituras são necessários 257 votos favoráveis —, se não forem alcançados esses 257 votos...

O SR. PRESIDENTE (Henrique Eduardo Alves) - Estará absolvido.

O SR. CHICO ALENCAR - É a absolvição total.

O SR. PRESIDENTE (Henrique Eduardo Alves) - Nos dois casos, porque o Plenário não quis decidir nem uma nem outra punição.

Em primeiro lugar, registro que as palavras do então Presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, não podem servir de orientação, sequer persuasiva, para a resposta da presente consulta. De acordo com o insigne constitucionalista Uadi Lamego Bulos, “**os precedentes (não-judiciais)**”

consistem em decisões de índole política³, de modo que, na ocasião mencionada, não houve nem *decisão*, apenas um mero comentário do ex-presidente. Aliás, em termos jurídicos, sequer houve um questionamento para o qual se devesse *decidir*, pois não se formulou questão de ordem nos termos do artigo 95 do Regimento Interno.

Em segundo lugar, mesmo se avaliando o argumento debatido, trata-se nada além da falácia retórica da petição de princípio. Partiu-se da premissa de que o Plenário tem uma terceira opção, que não a suspensão do exercício do mandato ou a absolvição, para reafirmá-la, travestidamente, com a aparência de conclusão. Além do erro lógico, se fosse assim, ou seja, o Plenário tivesse liberdade para optar por uma terceira decisão, não haveria sentido em declarar a absolvição nos casos de rejeição da penalidade de perda do mandato, sob pena de sugerir a possibilidade de votação de penalidade menos gravosa.

De qualquer modo, tal conjectura errônea só veio à lume em virtude da incidência errônea da racionalidade do processo legislativo, ainda que pontualmente. Não é como se o projeto de resolução do Conselho fosse um substitutivo à representação, de sorte que, uma vez rejeitado, seja votada a representação, como feito com o *processado* das medidas provisórias (Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, art. 5º, § 2º). Fosse isso, a Constituição teria conferido à Mesa ou a partido político legitimado a iniciativa de *projeto de resolução* destinado à aplicação de penalidade, não a prerrogativa de **provocar** as Casas do Congresso Nacional (CF, art. 55, § 2º). Ou mesmo o Código de Ética, no *caput* do artigo 9º, teria dito que a *forma* da representação seria um projeto.

Noutras palavras, a representação é, nos termos do § 2º do artigo 55 da Constituição Federal, o instrumento pelo qual a Mesa ou partido político com representação no Congresso Nacional apenas **provoca** a atuação de cada Casa para o exercício de sua competência político-disciplinar. O processamento de tal provocação, por outro lado, é matéria *interna corporis*,

³ *In: O poder constituinte difuso e as práticas constitucionais*. Revista de informação legislativa, v. 33, n. 131, p. 95-107, jul./set. 1996.

disciplinada, como já bem demonstrado, pelo Regimento Interno, sob respaldo constitucional do inciso III do artigo 51 e §§ 1º e 2º da Constituição, no caso da Câmara dos Deputados.

Ante o exposto, não tenho dúvidas de que, rejeitado o projeto de resolução, a proposição é simplesmente arquivada, com a consequente absolvição do parlamentar processado. Não se cuida, todavia, de *prejudicialidade* da representação, pois, de um lado, ela não é proposição (RICD, art. 100) e, de outro, formalizado o projeto de resolução é ele o instrumento legislativo **exclusivo** para aplicação da penalidade (RICD, art. 109, III, a).

III – DISPOSITIVO

Ante o exposto, respondo a consulta nos seguintes termos:

a) Finalizado o processo político-disciplinar com a aprovação de parecer que conclua pela aplicação de penalidade, formalizado por meio de projeto de resolução do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, na forma dos arts. 13, caput, e 14, § 4º, IV, ambos do Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), o que é submetido à deliberação do Plenário: o projeto de resolução ou o parecer?

O Plenário delibera o projeto de resolução formalizado pelo Conselho de Ética, nos termos do artigo 13, *caput*, ou 14, §4º, IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar, conforme o caso.

b) Ao se apreciar em Plenário o aludido projeto de resolução, admitem-se emendas de Plenário?

Sim, nos termos do artigo 118, *caput*, combinado com o 138, I, “e”, do Regimento Interno.

c) As emendas podem se prejudiciais ao Representado?

Não, sob pena de violação da ampla defesa prevista no § 2º do artigo 55 da Constituição.

d) No caso de rejeição, pelo Plenário, do referido projeto de resolução, passa-se à deliberação originalmente oferecida ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou essa é considerada prejudicada?

Rejeitado, pelo Plenário, o projeto de resolução destinado à aplicação da penalidade, a respectiva proposição é simplesmente arquivada, com a consequente absolvição do parlamentar processado.

Brasília, 6 de junho de 2016.

ARTHUR LIRA
Deputado Federal (PP/AL)