



CÂMARA DOS DEPUTADOS

RECURSO Nº , DE 2015

Recorre à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, com efeito suspensivo, contra atos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e de seus membros que contrariaram norma constitucional, regimental e do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Nos termos do inciso VII do § 4º do artigo 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, **RECORRO (com efeito suspensivo)** contra os atos do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e de seus membros que contrariaram norma constitucional, regimental e do mencionado Código, no curso do processo nº 1/2015, conforme justificativa a seguir.

JUSTIFICATIVA

O inciso VII do mesmo § 4º do artigo 14 do Código de Ética prescreve que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) se pronunciará, em sede de recurso, sobre "(...) quaisquer

*atos 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 Código de Ética, portanto, estabeleceu uma disciplina pela qual as nulidades não precluem até que sejam devolvidas ao órgão competente para apreciá-las, qual seja, a CCJC, em grau de recurso, como ora se cuida.

Assim, o parecer do relator e, por consequência, o do Conselho, ao concluir pela procedência da Representação nº 1/2015, não convalidou tampouco resolveu qualquer matéria processual, independente da natureza dos vícios, salvo os resolvidos em questão de ordem, obviamente. A isso, soma-se, ainda, a necessidade de ressaltar o efeito suspensivo *ex lege*, ou seja, automático, que opera com a mera interposição do presente recurso, tal como desde logo se requer.

I - Da contrariedade à norma constitucional do § 2º do artigo 55 da Constituição: ausência de defesa preliminar.

A instauração de processo político-disciplinar representa, por si só, um gravame à esfera da dignidade do Representado (CF, art. 1º, III). Tanto que a redação do Código de Ética, originalmente dada pela Resolução nº 25, de 2001, foi alterada pela Resolução nº 2, de 2011, para contemplar o juízo preliminar de admissibilidade, que agora se verifica no seu atual inciso II do § 4º do artigo 14.

Quer dizer que a deliberação a respeito da justa causa e da inépcia da representação é, *por força da literalidade do Código*, verdadeiro ato decisório do processo político-disciplinar. É certo, todavia, que não se cuida de medida urgente, a justificar sua prolação sem oitiva da outra parte, razão pela qual não se pode sonegar ao Representado a garantia constitucional do contraditório (CF, art. 5º, LV), como por diversas ocasiões suscitaram o advogado do Representado e até membros do Conselho de Ética.

A propósito, foi isso o decidido na Questão de Ordem nº 172/2016: *“Em relação à defesa preliminar no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, acolho o pedido para declarar o direito ao exercício de defesa preliminar nas representações de autoria de partido político em relação às quais o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar formula juízo sobre a aptidão formal da representação e sobre a exigência, ou não, de justa causa para o processo político-disciplinar. **Faço-o estribado na garantia da ampla defesa prevista no art. 55, § 2º, da Constituição da República.**”*

O Relator do parecer aprovado pelo Conselho de Ética contra o qual ora se irressigna, ao analisar a arguição, por sua vez, limitou-se a dois argumentos, quais sejam: *“Assim, anulada a deliberação do primeiro parecer preliminar e substituído o relator, não havia direito à formalização de uma nova defesa prévia. A uma, porque não existe previsão no Código de Ética, como já destacado. A duas,*

porque ainda que esta previsão existisse, a linha de entendimento dos tribunais superiores é a de que eventuais nulidades não prejudicam a prática de atos não decisórios”.

Em tal parecer do Conselho de Ética, contudo, houve quatro vícios flagrantes. Primeiro, a pretensão do Representado foi de ver garantida a defesa **preliminar**, anterior ao parecer de admissibilidade, não a **prévia**, como insinuado pelo Relator. Segundo, a ausência de previsão regimental expressa não afasta a garantia constitucional da ampla defesa (CF, art. 55, § 2º), cuja força normativa sobrepõem-se a qualquer estatuto infralegal, compreendendo o direito de informação, de manifestação e de consideração¹, todos negligenciados pela indiferença do parecer preliminar.

Terceiro, houve manifesto prejuízo ao Representado em decorrência desse cerceamento, especialmente quando se nota a controvérsia a respeito dos limites objetivos da imputação a que ele próprio respondeu. E, quarto, a admissibilidade é sim ato decisório, seja pelo gravame que acarreta a mera pendência de processo político-disciplinar, seja porque cabe recurso, por previsão explícita do artigo 19 do Regulamento do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

¹ Cf. MENDES, Gilmar. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 592.

Houve, portanto, flagrante contrariedade à norma constitucional do § 2º do artigo 55 da Constituição Federal por ausência de defesa preliminar, do que exsurge o cabimento da presente irresignação recursal, nos moldes do inciso VII do § 4º do artigo 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, a determinar a declaração de nulidade do processo nº 1/2015, retornando-se à fase de admissibilidade da Representação nº 1/2015.

II - Da contrariedade à norma do inciso I do artigo 13 do Código de Ética e Decoro Parlamentar e à norma regimental da alínea a do inciso III do artigo 50 do Regimento Interno: nulidade do ato de escolha do relator.

Também é imperativo advertir a respeito da nulidade do ato de escolha do Relator, com relação à qual, misteriosamente, ele ficou-se silente. Não há dúvidas de que o sorteio a que alude o inciso I do artigo 13 do Código de Ética é matéria pertinente à ordem do dia do Conselho, não podendo ser realizado após o encerramento da sessão, como ocorrido no dia 9/12/2015.

O sorteio é matéria de alçada do Conselho de Ética, destinado à instrução do processo político disciplinar, enquadrando-se perfeitamente na previsão da alínea a do inciso III do artigo 50 do Regimento Interno, que dispõe o seguinte:

Art. 50. Os trabalhos das Comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus

membros, ou com qualquer número, se não houver matéria sujeita a deliberação ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea a, deste artigo, e obedecerão à seguinte ordem:

.....
III – Ordem do Dia:

a) conhecimento, exame ou instrução de matéria de natureza legislativa, fiscalizatória ou informativa, ou outros assuntos da alçada da Comissão;

.....
Ainda que fosse superado esse óbice, com o cuidado de conferir as notas taquigráficas, constata-se a inexistência de intimação do Representado para acompanhar o ato, violando-se a disposição expressa segundo a qual “**O Deputado representado deverá ser intimado de todos os atos praticados pelo Conselho**” (CEDP, art. 9º, § 5º).

Nessas circunstâncias, não há como se socorrer da antiquada fórmula de que não há nulidade sem prejuízo (*pas de nulité sans grief*), tantas vezes entoada pelo Relator, pois, na espécie, a presunção de prejuízo é absoluta, em virtude da negativa ao Representado o acompanhamento da regularidade dos atos processuais, sobretudo, sendo a autoridade responsável, o Presidente do Conselho de Ética, declaradamente inimigo capital do parlamentar processado, como é público e notório.

Assim, deve-se reconhecer nulidade do ato de escolha do relator decorrente da contrariedade norma regimental do inciso I do artigo 13 do Código de Ética e Decoro Parlamentar c/c alínea a do

inciso III do artigo 50 do Regimento Interno, determinando-se seu refazimento e de todos os atos posteriores.

III - Da contrariedade à norma do artigo 9º do Código de Ética e à norma regimental do artigo 139 do Regimento Interno: nulidade do aditamento à representação.

Outra grave nulidade absoluta facilmente verificável foi a do aditamento da representação oferecida. De plano, consigne-se a indisfarçável contradição do Relator ao analisar o tema. Num momento inicial, ele tomava por referência o processo de *impeachment* então em curso na Câmara dos Deputados:

Apenas por analogia, recentemente tivemos nesta Casa denúncia que pedia a abertura de processo de impedimento da Presidência da República. Vejam que os fatos apontados faziam referência a momento anterior ao mandato atual. Posteriormente, houve o aditamento com fatos relativos ao exercício do atual mandato, mas a admissibilidade exercida pela Presidência da Casa não fez distinção quanto a este aspecto, admitindo, na integralidade, a representação relativa ao processo de impedimento.²

Quando, porém, a orientação adotada pela Comissão Especial do *Impeachment* mostrou-se em entendimento favorável ao Representado, rejeitando qualquer hipótese de aditamento, o Relator, em menos de um mês, simplesmente mudou de ideia:

O Deputado Carlos Marun fala do aditamento, e questiona a forma, afirmando que não seria possível se

² Notas taquigráficas da reunião do dia 01/03/2016, p. 69.

*fazer o aditamento. Como destacou o próprio Representado, por diversas vezes, o rito do processo de impeachment é completamente distinto do rito previsto para o Conselho de Ética, com regras próprias, prazos próprios e provas próprias. Mas no impeachment o processo e o julgamento são feitos pelo Senado Federal, não pela Câmara. Cabe à Câmara fazer apenas os esclarecimentos da denúncia e autorizar o início do processo, razão por que não cabe misturar as estações.*³

Essa guinada do relator parece revelar uma perigosa tentativa de justificação posterior aos fatos (*ex post facto*), à revelia da disciplina do Código de Ética. Primeiro, não se observou a regra geral do artigo 139, *caput*, do Regimento Interno (“A distribuição de matérias é feita ~~em duas sessões~~ ~~depois de recebida na Mesa~~ ~~após o debate~~ ~~em duas sessões depois de recebida na Mesa~~”) tampouco a específica, do *caput* do artigo 9º do Código de Ética (“As representações relacionadas com o decoro parlamentar deverão ser feitas diretamente à Mesa da Câmara dos Deputados”).

Segundo, o acolhimento do pretense aditamento não resguardou a ampla defesa ao Representado (CF, art. 55, §2º). As informações da peça protocolada diretamente no Conselho, em 2/02/2016, foram incorporadas *imediatamente* ao parecer de admissibilidade apresentado em 17/02/2016, **sem a abertura de oportunidade para respectiva defesa preliminar**, como já registrado em tópico anterior, sendo irrelevante a abertura do prazo de 5 (cinco) dias para mera **cientificação** sobre a *juntada*, sem que se garantisse o direito de audiência e consideração.

³ Notas taquigráficas da reunião do dia 30/03/2016, p. 48.

Relembro que, no primeiro precedente de aditamento em processo político-disciplinar, o Conselho de Ética, ainda sob a vigência da redação inicial da Resolução nº 25, de 2001, deu por imperativa não apenas a cientificação do representado, mas além da renovação de todos os atos processuais até então praticados, a garantia de manifestação, conforme palavras do ilustre Deputado José Roberto Batocchio, Relator da Representação nº 16/2002:

*Parece-me, então, Sr. Presidente, que, observando este rito, V.Exa. deveria dar ciência ao representado do aditamento, encaminhando-lhe cópias de todo o aditamento, para que, no prazo de cinco sessões, apresente defesa contra a acusação vinda por acréscimo, com o direito de arrolar testemunhas, uma vez que, no aditamento, a Mesa arrolou duas testemunhas. **Portanto, o representado deve ser notificado da nova acusação, cientificado das testemunhas que se arrolaram contra ele, tendo o direito de contestar, de apresentar resposta a esta nova acusação e de arrolar novas testemunhas que possam demonstrar a não procedência dessa nova acusação. É o princípio do contraditório e da amplitude de defesa observados no rigor constitucional.***⁴

Além disso, em terceiro lugar, o Relator, mais uma vez, incidiu em **excesso de poder**, atuando fora da esfera de sua competência. Conforme consta da ata da reunião do dia 16/02/2016, tem-se que “Ato contínuo, o Deputado Marcos Rogério esclareceu que acolheu na forma de aditamento a documentação do PSOL protocolada no Conselho de Ética”.

⁴ Notas taquigráficas da reunião do dia 15/05/2002, p. 11.

Ocorre que compete ao Presidente do Conselho adotar as providências cabíveis, não ao Relator. É o que comanda o inciso IV do artigo 41 do Regimento Interno, que diz: "**Ao Presidente de Comissão compete, além do que lhe for atribuído neste Regimento, ou no Regulamento das Comissões: (...) IV – dar à Comissão conhecimento de toda a matéria recebida e despachá-la**". Novamente, são pedagógicas as notas taquigráficas do precedente firmado na Representação nº 16/2002:

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROBERTO BATOCHIO

- Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados membros deste Conselho, temos que tomar uma série de providências. A primeira delas seria, preliminarmente, a Presidência se manifestar formalmente sobre se recebe o aditamento para dar-lhe processamento.

O SR. PRESIDENTE (Deputado José Thomaz Nonô) - Evidentemente.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROBERTO BATOCHIO

- Então V.Exa. declara recebido o aditamento, Sr. Presidente?

O SR. PRESIDENTE (Deputado José Thomaz Nonô) - Recebido o aditamento, recebidos os dois ofícios da Presidência da Casa para os devidos fins: o primeiro consubstanciando o aditamento, o segundo, a juntada das peças processuais. É bom lembrar o entendimento da Mesa quanto à questão do sigilo telefônico.

O SR. DEPUTADO JOSÉ ROBERTO BATOCHIO

- Recebido o aditamento pela Presidência, cumpre-nos dar-lhe processamento.⁵

Oportuno notar, aliás, que as prerrogativas da relatoria no processo político-disciplinar permaneceram as mesmas após a reforma no Código de Ética levada a efeito pela Resolução nº 2, de 2011, sendo, pois, incompreensível a avocação unilateral de tais

⁵ Notas taquigráficas da reunião do dia 15/05/2002, p. 9.

poderes por parte do Relator, sem qualquer alteração legislativa anterior e em pleno curso do processo nº 1/2015, diversamente do procedimento adotado na Representação nº 16/2002.

Sobre o tema, o Relator, no parecer final, esquivou-se sob a guarida da doutrina e da jurisprudência penal para admitir o aditamento à Representação nº 1/2015. Sucede-se que, malgrado diversas categorias e institutos da dogmática processual penal sejam realmente aplicáveis para suprir as lacunas do processo político-disciplinar, não é o caso do procedimento de aditamento.

A uma, o Processo Penal comporta figuras complexas de reestabilização da relação jurídica processual penal, a *emendatio libeli* (CPP, art. 383) e a *mutatio libeli* (CPP, art. 384), que não se compatibilizam com a sumariedade do processo político-disciplinar, ainda que no procedimento mais sofisticado, do artigo 14 do Código de Ética.

A duas, não há lacuna no procedimento político-disciplinar que justifique legitimamente a integração ao Processo Penal. Pelo contrário, há uma regra geral no artigo 139 do Regimento Interno e outra específica no *caput* do artigo 9º do Código de Ética determinando a remessa à Mesa de eventual aditamento.

Não obstante, o atropelo das garantias processuais e da forma indispensável dos atos, perpetrados pela presidência e pela relatoria, soçobram nulidades insuscetíveis de convalidação,

principalmente, a contrariedade à norma regimental do artigo 9º do Código de Ética c/c artigo 139 do Regimento Interno.

IV - Da contrariedade à norma constitucional do inciso XXXVII do artigo 5º da Constituição: impedimento do Presidente do Conselho de Ética.

Outra gravíssima nulidade absoluta relaciona-se à ausência de imparcialidade do juiz natural (CF, art. 5º, XXXVII). Na reunião do dia 19/05/2016, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o Primeiro-Vice-Presidente, Deputado Sandro Alex (PSD/PR), no exercício da Presidência, proferiu decisão a respeito do impedimento do Presidente do Conselho, Deputado José Carlos Araújo (PR/BA), nos seguintes termos:

Decido, pois: não é o caso de afastamento ou impedimento do Presidente deste Colegiado, Deputado José Carlos Araújo, do exercício de suas funções, nada existindo que venha a impedi-lo de praticar os atos que de direito lhe competem, inclusive o de vir a exercer a prerrogativa prevista no § 2º do art. 4º do Regulamento do Código de Ética, de ter que designar seu voto de minerva no caso de ocorrer empate em votações de matérias submetidas à apreciação do Colegiado, inclusive as relativas ao processamento da Representação nº 1 de 2015. Na defesa da autonomia institucional deste Conselho, que luta para cumpri-la com rigorosa observância do devido processo legal, assegurando a todo e qualquer representado a ampla defesa e o contraditório, registro com indignação que, pela forma e repetição como foram apresentadas, tais questões de ordem aparentam ter o propósito preponderante de buscar mudar o foco central do objeto da representação e de postergar a sua apreciação por este Órgão.

Não se pode, porém, considerar que o impedimento no âmbito do Conselho de Ética seja superável como numa tramitação legislativa cuja natureza não é sancionatória, em que *“deverá o Deputado dar-se por impedido e fazer comunicação nesse sentido à Mesa”* (RICD, art. 180, §6º), de sorte que *“a declaração de impedimento possui natureza subjetiva, sendo uma questão de foro íntimo, não cabendo à Mesa, portanto, impô-la ao parlamentar”* (vide QO nº 429/2014).

Não se descuida, também, que o Ministro Luís Roberto Barroso, na liminar do mandado de segurança nº 34.037, deixou assentado que *“O procedimento destinado a apurar a ocorrência ou não de quebra de decoro parlamentar, para fins de cassação de mandato, também tem natureza eminentemente política, não podendo ser equiparado a um processo judicial ou administrativo comum, pelo que não se mostra aplicável o regime legal de suspeições e impedimentos.”*

Não obstante, a gravidade do processo político-disciplinar, ainda mais de perda do mandato, como é o caso, **exige o mínimo de imparcialidade**, ainda que haja e se tolere sabidamente uma orientação política tendenciosa. No caso do Deputado José Carlos Araújo (PR/BA), entretanto, tem-se muito mais do que isso, **cuida-se de inimizade capital**. Não é possível que a ampla defesa (CF, art. 55, §2º) admita o julgamento de quem quer que seja por seu algoz declarado.

Aliás, é bom lembrar que, **por muito menos**, o mesmo Deputado José Carlos Araújo, funcionando noutra ocasião também como Presidente do Conselho de Ética, destituiu, unilateralmente, o Deputado Sérgio Moraes da relatoria da Representação nº 39/2009, por considera-lo suspeito para atuar na causa, de modo que, há sim, precedentes na história institucional do Conselho de Ética que autorizam o reconhecimento de tal causa de nulidade, como deverá a CCJC se manifestar a respeito.

No caso, bastam três fatos para demonstrar o absoluto impedimento do Deputado José Carlos Araújo (PR/BA). Primeiro, na votação do *impeachment*, em 17 de abril de 2016, ele chegou a ameaçar publicamente o Representado, na forma do artigo 147 do Código Penal:

O SR. JOSÉ CARLOS ARAÚJO (Bloco/PR-BA.)

- Sr. Deputado, eu não sei o que ele fez, mas eu ainda não ouvi falar ainda de conta na Suíça, eu não ouvi falar ainda em recebimento de propinas.

É preciso falar aqui, Sr. Presidente... V.Exa. hoje está rindo, mas agora a bola da vez é o senhor. O senhor vai pagar por tudo que fez.

Eu estou votando aqui pela Bahia, pelo Brasil, por minha família, por meus filhos, por meus netos, pela minha querida Chapada Diamantina.

É por isso que eu digo, Sr. Presidente, “não” à corrupção, “não” a dinheiro em contas na Suíça, “não” a ter contas e dizer que não tem. As contas estão aí. Isso está provado, Sr. Presidente. (Palmas.).

Segundo, o Deputado José Carlos Araújo **proferiu inverdades para prejudicar o Representado**. Insinuou aos jornais que não havia plenário disponível para a reunião do

Conselho em virtude de uma *manobra* do Representado⁶ e que só havia conseguido espaço porque ele próprio, José Carlos Araújo, teria feito um pedido ao Deputado Ricardo Izar. Confira-se nas notas taquigráficas da reunião de 19/11/2016:

O SR. PRESIDENTE (Deputado José Carlos Araújo) - Eu ia explicar... Deixe eu explicar... Então, eu fui para a reunião amanhã, às 8 horas da manhã. O Deputado Ricardo Izar me telefonou. Tinham me dado o plenário para as 10 horas, concomitante com a CPI dos Maus-Tratos aos Animais, que estava marcada para as 9 horas mas depois marcaram para as 10 horas. Então, nós estávamos no mesmo horário, disputando o mesmo plenário. **Então, o Deputado Ricardo Izar me telefonou e, atendendo o meu pedido, teria cancelado — e cancelou — a sessão da CPI, o que eu agradei penhoradamente ao Deputado Ricardo Izar e o faço de público...**

Em 19/05/2016, entretanto, a verdade veio à tona, leia-se:

O SR. PRESIDENTE (Deputado José Carlos Araújo) - Antes de passar a palavra para o próximo orador, Deputado Carlos Marun, eu quero me adiantar. Esse fato realmente aconteceu. Era uma quinta-feira pela manhã, e eu havia pedido o plenário. A Casa tinha vários plenários vazios, vários, e foi nos reservado o plenário para quinta-feira, às 10h30min, após o término da reunião da CPI presidida pelo Deputado Ricardo Izar.

Depois, o Deputado Ricardo Izar me telefonou e disse, efetivamente, que o Presidente havia lhe pedido para cancelar a reunião a fim de que eu pudesse fazer a reunião do Conselho de Ética. O fato aconteceu. Nós pedimos com antecedência e não nos foi dado. Quando

⁶Por exemplo: <<<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/acaba-o-impasse-que-ameacava-a-sessao-contra-cunha>>>;

nos deram, na quarta-feira, disseram que seria depois das 10h30min, com o término da reunião da CPI Maus-Tratos de Animais. Nós não podíamos precisar exatamente a que horas ia acabar a reunião da CPI. Realmente, isso era ruim. Havia vários plenários vazios nesta Casa, que ficaram vazios durante toda a manhã. Isso é verdadeiro.

O Deputado Ricardo Izar me telefonou por volta das 8h30min, dizendo que ia cancelar a reunião da CPI Maus-Tratos de Animais e que eu poderia usar o plenário mais cedo. E me disse mais, disse que havia sido a pedido do Deputado Eduardo Cunha. Esclarecido o fato...

Essa mentira não foi em vão. Da página 57 a 60 da decisão na Ação Cautelar nº 4.070/DF, que afastou o Representado do exercício do mandato e do exercício da função de Presidente da Câmara, **o Ministro Teori Zavascki baseia-se integralmente na afirmação do Deputado José Carlos Araújo**, de que o Representado estaria bloqueando as atividades do Conselho.

Não há a mínima condição, portanto, de José Carlos Araújo ter funcionado na tramitação da Representação nº 1/2015, muito menos como Presidente. Assim, impõe-se o reconhecimento de contrariedade à norma constitucional do inciso XXXVII do artigo 5º da Constituição, por impedimento do Presidente do Conselho de Ética, declarando-se nulos todos os atos por ele praticados, impondo-se a renovação dos subsequentes.

V – Da contrariedade à norma da alínea a do inciso I do artigo 13 do Código de Ética: impedimento superveniente do relator.

Com a promulgação da Emenda à Constituição nº 91/2016, o Relator da Representação nº 1/2015, Deputado Marcos Rogério, **transferiu-se** aos **08 de março de 2016** do Partido Democrático Trabalhista (PDT) para o Partido Democratas (DEM). Ele passou, então, a pertencer ao mesmo bloco do partido do Representado (PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/PSDC/PEN/PR TB), pois esse é o bloco parlamentar considerado para fins regimentais. É o que dispõe o *caput* do artigo 26 do RICD:

Art. 26. A distribuição das vagas nas Comissões Permanentes entre os Partidos e Blocos Parlamentares, séá organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a legislatura.

Essa interpretação, de que os efeitos do bloco regimental originário persistem, também foi corroborada na decisão do Recurso nº 98/2015, no qual ficou assentado que:

De modo expresso, pelo *caput* do art. 26 do RICD fica preservada a distribuição de vagas nas Comissões e demais cargos dos órgãos da Casa que observam a proporcionalidade partidária, **mesmo na hipótese de desfazimento dos blocos parlamentares que serviram para o respectivo cálculo.**

Portanto, a persistência dos efeitos dos blocos parlamentares após desfeitos configura regra regimental, aplicando-se entendimento no outro sentido, em caráter de exceção, apenas nos casos em que o funcionamento dos partidos desligados reste prejudicado caso a eles não se reconheça essa nova

condição, a exemplo da constituição de novas lideranças e atuação no Plenário.

Sublinhe-se que o Bloco Parlamentar a ser considerado para efeitos de eleição de relator para os processos administrativos disciplinares é o Bloco do começo da legislatura conforme jurisprudência já pacífica na Casa Parlamentar.

Ao se transferir para o mesmo Bloco parlamentar do Recorrente, o Deputado Marcos Rogério, então Relator, passou a integrar esse Bloco e, portanto, tornando-se vetado a exercer a competência de relator no processo administrativo disciplinar do Recorrente.

Ora, se regimentalmente o bloco a ser considerado é o da composição do colegiado no início da legislatura e o Relator filiou-se ao partido que pertence, segundo tal critério, ao mesmo bloco do Representado, ofende frontalmente o disposto na alínea *a* do inciso I do artigo 13 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, que dispõe:

.....
I – instaurado o processo, o Presidente do Conselho designará relator, a ser escolhido dentre os integrantes de uma lista composta por três de seus membros, formada mediante sorteio, o qual:

a) não poderá pertencer ao mesmo Partido ou Bloco Parlamentar do Deputado representado;
.....

Assim sendo, é irrelevante, se não simplesmente falsa, a escusa do Relator de que “ao mudar para o DEM, este partido não mais integrava o mesmo bloco do PMDB”, de modo a incidir a vedação do disposto acima transcrito. E mais.

A argumentação do Relator de que a sua filiação do início da legislatura era de Bloco diferente e, por isso, ele poderia permanecer como relator, não pode prosperar, eis que no momento de sua filiação ao Partido Democratas, ele aderiu a todas as condições partidárias do seu novo partido, com ônus e bônus, inclusive a sua representação nas diversas partes do parlamento, incluindo o direito de participar de Comissões, representar em Plenário e todas as demais previstas no Regimento Interno da Casa, sem falar, o que é mais grave, da possibilidade de julgar este próprio Recurso como representante do Partido Democratas nesta Comissão de Constituição de Justiça.

A título de exemplificação, na hipótese da existência de uma nova Representação contra o Representado, ou contra qualquer outro membro do mesmo Bloco, que tivesse ingressado após a data de sua filiação ao Partido Democratas, ele estaria impedido de compor a lista tríplice do Conselho de Ética como candidato a relatoria da aludida representação.

Outrossim, não merece prosperar o argumento do Relator de que a vaga por ele ocupada no Conselho pertence ao PDT e, por isso, por não ocupar a vaga do Partido Democratas, não estaria sujeito à vedação do Código de Ética aqui já retratada, ao contrário, a referida vedação não está vinculada a condição do partido da vaga e sim ao partido do deputado, isto porque, é regimental que partidos cedam as suas vagas para membros de outros partidos.

Como exemplificação, podemos citar o caso do Deputado João Carlos Bacelar do Partido da República que atualmente ocupa a vaga do Partido Social Democrata.

Outro equivocado argumento do Relator quando defende que a denominada “janela partidária”, advinda da Emenda Constitucional nº 91/2016, que permitiu a transferência partidária, teve como consequência, segundo o Relator, a resolução da Câmara dos Deputados (Resolução nº 14, de 2016), recalculando o número de vaga dos partidos nos Blocos, que por si só justificaria a manutenção dos direitos adquiridos da filiação anterior. Errado! A referida resolução tratou sim, única e exclusivamente, da mudança de data para aferição dos tamanhos das bancadas e, por consequência, dos tamanhos do Blocos, mantendo-se a composição dos mesmos do início da legislatura.

O novo e atual partido do Relator, Partido do Democratas, que tinha o seu número aferido de 22 deputados no início da legislatura, passou a ter o número de 28, com a “janela partidária” aqui já referida, obtendo com essa nova numeração aumento de vagas em todas as Comissões, incluindo a ordem de escolha nas Comissões permanentes. E isso aconteceu porque dos novos 6 deputados do Partido Democratas estava o ilustre Relator Marcos Rogerio, contribuindo para o seu novo partido. Inclusive a própria vaga por ele ocupada na Comissão de Constituição e Justiça, além de ser por indicação do seu novo partido, decorre desse acréscimo.

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar possui condição excepcional, conforme o artigo 7º, parágrafo 1º, do Código de Ética, eis que, após a indicação do partido, os seus membros adquirem o mandato independentemente da manutenção da sua filiação partidária durante todo o decorrer do referido mandato, garantindo, apenas e, tão exclusivamente, estabilidade a sua presença no Conselho enquanto ele, parlamentar, o desejar, de forma amplamente facultativa. Em todas as demais comissões permanentes ou temporárias da Casa (artigo 23, parágrafo único, do Regimento Interno), onde membros são eleitos, ocorre a perda automática da vaga mesmo que seja decorrente de eleição quando da mudança de filiação partidária, com exceção, repisa-se, do Conselho de Ética.

A título apenas de argumentação, caso venhamos a considerar os frágeis e equivocados argumentos do Relator, teríamos a presença na Câmara de um **super** Deputado, com direito de dupla representação partidária onde no Conselho de Ética representaria um partido no qual não é mais filiado, enquanto que na Comissão de Constituição e Justiça representaria o seu atual partido.

Sendo assim, o impedimento do relator é medida que, indubitavelmente, deve ser reconhecida em sede de recurso, por ser nada mais que contrariedade à norma da alínea “a”, do inciso I, do artigo 13 do Código de Ética, determinando-se a renovação de

todos os atos praticados sob tal condição de nulidade, a partir da transferência do Relator Marcos Rogério para o Partido Democratas.

VI – Da contrariedade à norma constitucional do inciso LIV do artigo 5º da Constituição: vedação ao duplo processo (*ne bis in idem*).

Com relação à arguição de que as imputações contra o Representado estão amparadas em fatos ainda objeto de investigação criminal, o Relator tergiversou dizendo-se tratar de suposta ofensa à presunção de inocência, resolvida porque “*São independentes as responsabilidades civil, penal e administrativa, sendo perfeitamente possível a configuração de infração ético-disciplinar sem que haja, necessariamente, a prática de ato qualificado como ilícito penal*”.

Não é essa compreensão adequada acerca do que foi alegado pela Defesa. O desenho institucional feito pela Constituição das causas de perda de mandato detém sistemática que impede que sejam os motivos para cassação pela via judicial os mesmos pela via parlamentar, isto é, através de procedimento *interna corporis* por quebra de decoro.

O § 1º do artigo 55 da Constituição tanto remete ao regimento interno da Casa as hipóteses de incompatibilidade com o decoro parlamentar (“*além dos casos definidos no regimento*

interno") quanto ele próprio, por uma remissão intralegislativa, já estabelece duas ocorrências (*"o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas"*).

De qualquer forma, a Constituição reenvia a competência disciplinar às próprias Casas, a teor do que dispõe o § 2º do mesmo artigo, quando faz remissão à perda de mandato por meio da declaração de incompatibilidade com o decoro parlamentar, prevista no inciso I também do artigo 55.

Isso significa que até mesmo nas hipóteses puramente constitucionais de incompatibilidade, quais sejam, o abuso de prerrogativas e a percepção de vantagens indevidas (art. 55, § 1º), o juízo de tipicidade das condutas é ato *interna corporis* por excelência, de maneira que, *"por tratar-se de ato disciplinar de competência privativa da Casa Legislativa respectiva, não competirá ao Poder Judiciário decidir sobre o mérito da tipicidade da conduta do parlamentar nas previsões regimentais caracterizadoras da falta de decoro parlamentar ou mesmo sobre o acerto da decisão"*⁷.

Nesse tema, portanto, o Poder Legislativo detém a última palavra sobre a interpretação da Constituição, inclusive por força de disposição expressa (art. 55, § 2º: *"será decidida pela Câmara dos Deputados"*). Diante disso, a melhor interpretação dos casos de perda de mandato, previstos nos incisos do artigo 55 da

⁷ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 434

Constituição, é a que **não** reconhece identidade entre as hipóteses discriminadas, em atenção à máxima de que a lei não contém palavras inúteis, cuja versão contemporânea é o princípio da máxima efetividade da Constituição.

Com efeito, **do próprio texto constitucional** percebe-se que as causas implicativas na perda do mandato por condenação criminal transitada em julgado (CF, art. 55, VI) não coincidem com as de declaração de incompatibilidade com o decoro parlamentar (CF, art. 55, inciso II), tampouco com as de infringência das vedações dos parlamentares (CF, art. 55, inciso I).

Basta observar que as proibições do artigo 54 não correspondem às causas constitucionais de perda do mandato por declaração de incompatibilidade com o decoro parlamentar (CF, art. 55, § 1º, *"abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas"*) e tampouco são figuras penais que possam ensejar *"condenação criminal em sentença transitada em julgado"*.

Assim, os *"casos previstos no Regimento Interno"* (CF, art. 55, § 1º) não podem transgredir a lógica constitucional e proceder à inclusão das causas de infringência das vedações parlamentares (CF, art. 55, I) e de condenação criminal em sentença transitada em julgado (CF, art. 55, III), como fundamento para a declaração de incompatibilidade com o decoro parlamentar (CF, art. 55, II).

Portanto, as condutas descritas nos incisos II e V do artigo 4º do Código de Ética qualificam-se, sim, como causas de declaração para incompatibilidade com o decoro parlamentar (CF, art. 55, II), **desde que não o sejam, ao mesmo tempo, para condenação criminal em sentença transitada em julgado** (CF, art. 55, VI).

Foi por isso que o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal (Resolução nº 20 de 1993), ao dar conformação à expressão “*percepção de vantagens indevidas*” (CF, art. 55, § 1º), não capitulou tipos penais, mas figuras **lícitas**, porém de valor **moral** reprovável: “*II - a percepção de vantagens indevidas, tais como doações, benefícios ou cortesias de empresas, grupos econômicos ou autoridades públicas, ressalvados brindes sem valor econômico;*”.

Isso evidencia que **o Conselho de Ética não detém competência disciplinar para apurar a materialidade de condutas cuja tipificação seja penal**, sob pena de esvaziar o inciso VI do artigo 55 da Constituição. Não por outra razão, o parecer pelo arquivamento da Representação nº 14/2007 foi unânime no sentido de “***que em casos cujos fatos ainda estão em apuração em outra esfera (Polícia Federal, Poder Judiciário) não é possível, tão somente pela existência de conjecturas, a instauração de processo ético***”.

A alegação da Defesa não questionou, pois, a presunção de inocência (CF, art. 5º, LVII). Na verdade, o vício apontado refere-se à vedação ao duplo processo (concomitância), no qual teríamos temas iguais sendo discutidos em esferas diferentes (administrativo e penal), proporcionando o risco de normas de comando (decisões) contraditórias (antinomia das normas).

Historicamente, tal vedação está associada "(...) à proibição de que um Estado imponha a um indivíduo uma dupla sanção ou um duplo processo (ne bis) em razão da prática de um mesmo crime (idem)". É uma das mais antigas regras da Common Law inglesa (proibição do double jeopardy) e, nos sistemas continentais de direito, encontrou 'sua primeira formulação positiva no corpo da Constituição francesa de setembro de 1791, cujo art. 9º assegurava diversas garantias no âmbito criminal'⁸.

Em nossos dias, o princípio tem sido revisto e rediscutido, por exemplo, à luz das relações entre Direito Penal e Direito Administrativo, questionando-se a viabilidade de manutenção do dogma da separação rigorosa entre tais matérias de direito quando, a rigor, tem-se o surgimento de “um Direito Administrativo

Sacramento há de ser a conciliação entre as necessidades de responsabilização pelo ilícito e de contenção do avanço injustificado de um

⁸ MAIA, Rodolfo Tigre. O princípio do ne bis in idem e a Constituição Brasileira de 1988. In: *Boletim Científico – Escola Superior do Ministério Público da União*. Ano 4, n. 16, jul/set. 2005, p. 27

determinado modelo de Direito Penal com tendências totalitárias".⁹

É justamente o caso, em que a imputação, atribuída ao Representado, disposta no inciso V do artigo 4º do Código de Ética como **ato incompatível ao decoro parlamentar** é, *pela idêntica redação, crime* de sonegação fiscal, como previsto no inciso I do artigo 1º da Lei nº 4.729, de 14 de julho de 1965. Daí porque, instaurado processo-crime, o político-disciplinar resta prejudicado, se não, infringe a vedação de duplo processo (concomitância) enquanto garantia fundamental da própria condição humana do indivíduo infligido por ações de mesmo gênero.

Essa tendência já é pacífica no âmbito supranacional, como explica o atual Advogado Geral da União, Professor Doutor Fábio Medida Osório: "*Sustenta-se, em doutrina, a ideia de que não há diferenças substanciais entre normas administrativas sancionadoras, esse foi o ponto de partida para uma série de construções teóricas e jurisprudenciais, inicialmente nos Tribunais Superiores, logo nas Cortes Constitucionais europeias e mais adiante no próprio Tribunal Europeu de Direito Humanos.*"¹⁰

⁹ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; GOMES JÚNIOR, João Florêncio de Salles. *Direito Penal, Direito Administrativo Sancionador e a questão do ne bis in idem: o parâmetro da jurisprudência internacional. In: Direito Administrativo Sancionador. Org.: Luiz Mauricio Souza Blazeck e Laerte I. Marzagão Júnior. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 290*

¹⁰ *In: Direito Administrativo Disciplinar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 120.*

E tudo aqui o quanto tratado, consolidou-se aos 22 de Junho do corrente ano, pelo pronunciamento do Plenário do Supremo Tribunal Federal quando, ao analisar a denúncia ofertada pelo Procurador Geral da República, acerca do Inquérito nº 4146 – DF/STF, que trata dos mesmos fatos objeto da presente Representação, ora recorrida, foi a referida Denúncia recebida, iniciando-se a Ação Penal, dando-se início ao processo instrutório, com produção de provas, oitiva de testemunhas e persecução do mérito da matéria discutida. Em outras palavras, a matéria em exame na Ação Penal será a mesma matéria tratada na Representação aqui recorrida.

É certo, em declaração de votos, Ministros se referiam ao ineditismo do caso concreto em relação ao instituto do Trust (como por exemplo, Ministro Celso de Mello) que será objeto de amplo debate na Suprema Corte sobre a sua natureza jurídica e a sua internalização no direito pátrio, formando, com isso, jurisprudência sobre o assunto.

Pasmem! Caso venha prevalecer a tese do Relator, haverá a esdrúxula antecipação e sequestro de competência da Suprema Corte dos fatos que serão objeto de análise e julgamento pela nossa Corte Maior. O Recorrente poderá ser cassado, diante de um ato irreversível, de perda de mandato outorgado pela sociedade, em sufrágio universal, e, posteriormente, quando do exercício da ampla

defesa e do contraditório no Tribunal Judicial competente, ser inocentado.

A perda é irreversível! Porque o mandato não pertence ao Recorrente e sim à sociedade que o elegeu e, portanto, o dano será contra os eleitores que o outorgaram o poder mandatário.

Estamos na seguinte situação jurídica: a prevalência de uma decisão do Relator Marcos Rogério – que sequestrou a competência do Supremo quando da definição do conceito de Trust – com o andamento de um processo judicial onde, repisa-se, serão largamente discutidos o instituto e a natureza do Trust.

Portanto, à luz desse direito fundamental em termos de garantia processual do Representado, considerando, ainda, o patente esvaziamento da persecução político-disciplinar referente à Representação nº 1/2015, por decorrência da apuração dos fatos na instância judiciária, é de se reconhecer a flagrante ocorrência de *bis in idem*, em prejuízo do Representado, em caso concreto, e de todos os demais parlamentares que venham a se encontrar na mesma situação jurídica, em clara contrariedade ao inciso LIV do artigo 5º da Constituição (devido processo legal).

VII – Da contrariedade à norma regimental do § 4º do artigo 187 do Regimento Interno: nulidade do requerimento de votação nominal por chamada de deputados.

Na reunião do dia 14/06/2016, na qual se ultimou a votação do parecer do Relator, foi submetido ao Conselho de Ética requerimento de autoria do Deputado Zé Geraldo, pugnando pela votação pelo processo de chamada nominal dos deputados, como se colhe das notas taquigráficas da sessão:

O SR. PRESIDENTE (Deputado José Carlos Araújo) - Há requerimento sobre a mesa, no seguinte teor: "**Requeiro, nos termos do art. 117, inciso XII, c/c o art. 186, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que a votação proposta ao Parecer 01/15 seja pelo processo nominal, com chamada nominal dos membros no microfone**". Assinado: Deputado Zé Geraldo. (...)

O SR. PRESIDENTE (Deputado José Carlos Araújo) - Aprovado o requerimento. Passa-se à chamada nominal, com voto no microfone.

O absurdo é que nem o inciso XII do artigo 117 nem o inciso II do artigo 186 do Regimento Interno referem-se à votação pelo processo de chamada nominal de deputados, como se vê abaixo:

Art. 117. Serão escritos e dependerão de deliberação do Plenário os requerimentos não especificados neste Regimento e os que solicitem:

.....
XII - votação por determinado processo;
.....

.....
Art. 186. O processo nominal será utilizado:
.....

II - por deliberação do Plenário, a requerimento
de qualquer Deputado;
.....

Além de ambos os dispositivos invocados no requerimento não se referirem ao processo de chamada nominal, tem-se o fato de que o § 4º do artigo 187 do Regimento Interno é claro a respeito dos casos em que se dá a chamada nominal, confira-se:

Art. 187. A votação nominal far-se-á pelo sistema eletrônico de votos, obedecidas as instruções estabelecidas pela Mesa para sua utilização.
.....

.....
§ 4º Quando o sistema eletrônico não estiver em condições de funcionamento, e nas hipóteses de que tratam os arts. 217, IV, e 218, § 8º, a votação nominal será feita pela chamada dos Deputados, alternadamente, do norte para o sul e vice-versa, observando-se que:
.....

O princípio da votação pelo painel eletrônico protege contra o efeito “manada” no processo de construção das normas jurídicas e decisões administrativas disciplinares, ou seja, evita-se, com isso, a influência do direcionamento das primeiras votações nominais.

Em outras palavras, quando se vota pelo painel eletrônico, tem-se o resultado de todos os votantes em um único momento, consagrando-se, portanto, o poder de voto independente conquistado pelos argumentos, quando dos debates em Plenário.

Por outro lado, o voto nominal proporciona o efeito manada, atribuindo inegavelmente influência perversa dos primeiros votantes aos últimos votantes.

Só assim se justifica a apresentação do requerimento proposto pelo Deputado do Partido dos Trabalhadores Zé Geraldo, manifestamente opositor ao Representado, que objetivava o efeito manada da votação, efeito este, alcançado com o resultado ora questionado.

O efeito manada maculou o resultado e viciou o processo decisório, diante da constatação de que o sistema eletrônico estava em plenas condições, quando da apresentação do aludido requerimento. Portanto, formulado sem base regimental, o requerimento é inaceitável diante do funcionamento ordinário do painel eletrônico, consubstanciando-se, assim, na clara manobra de buscar o resultado através do efeito manada do voto nominal. Daí, porque, exsurge nulidade insanável a ser reconhecida por ofensa à norma regimental do § 4º do artigo 187 do Regimento Interno.

A esse respeito, vêm a calhar as considerações defendidas pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.498, quando se tratou do efeito manada, aqui referido como “efeito cascata”, nos seguintes termos, *verbis*:

Estudos recentes indicam que a tomada de decisão humana não depende apenas do convencimento com base em argumentos, mas também de fatores

situacionais e contextuais do ambiente de tomada de decisão. Essas influências, inconscientes ou implícitas, não são propriamente uma “falha” da racionalidade humana, mas seu próprio modo de funcionar, como salienta o ganhador do prêmio Nobel Daniel Kahneman em consagrada obra.

Mesmo as decisões que resultam de reflexão prévia estão sujeitas a elas, como é o caso do “efeito cascata”, que pode estar presente em deliberações de grupo. Esse fenômeno é discutido na literatura científica há muitos anos, e é observado em áreas tão diferentes quanto o comportamento do consumidor, práticas profissionais e eventos políticos.

Uma “cascata informacional” ocorre quando não é a convicção íntima do indivíduo o principal fator a guiar sua decisão, mas o comportamento observado em seus pares. Como salienta o festejado professor da Faculdade de Direito de Harvard, Cass Sunstein:

“Quando ocorre um efeito cascata [em uma deliberação coletiva], as pessoas estão seguindo um ao outro; elas não estão fazendo suas próprias decisões da questão. (...). Efeitos cascata vêm em duas formas diferentes: informacionais e de reputação. Em uma cascata informacional, a maioria das pessoas formam seus julgamentos sobre a base dos julgamentos reais ou aparentes de outros”.

A prova cabal desse efeito manada ou cascata, **descrito pelo PCdoB**, foi o voto do Deputado Federal Wladimir Costa (SD/PA), o qual chegou a encaminhar voto **contra** o parecer do Relator e, logo após o voto favorável da Deputada Tia Eron (PRB/BA), surpreendentemente, e comprovando o efeito manada ou cascata, votou a favor do parecer. Assim, não só houve nulidade pela flagrante ação contrária à norma regimental do § 4º do artigo 187 do Regimento, como prejuízo irreparável ao Representado.

E mais, não há que se fazer a comparação com a autorização de abertura do processo de *impeachment* que no Plenário da Câmara foi submetido à votação nominal por expressa determinação de dispositivo da Lei nº 1079, de 1950, sendo que, mesmo neste processo, a votação na Comissão Especial que apreciou o parecer foi realizada pelo **painel eletrônico**, obedecendo o disposto no Regimento Interno, qual seja, o § 4º do artigo 187, detalhe, o mesmo dispositivo regimental que deveria ser obedecido pelo Conselho de Ética, **o que reforça a nulidade ora manifesta**.

Isso sem contar que a aplicação desse dispositivo implicaria a chamada dos deputados, alternadamente do norte para o sul e vice-versa, o que não ocorreu, implicando nulidade absoluta, mesmo que se aplicável fosse, ou seja, o sistema eletrônico não estivesse em funcionamento. A regulamentação dessa forma de chamada foi pacificada durante a votação do impeachment, inclusive, confirmada por julgamento do plenário do STF, na ADI 5.498, em 14 de abril de 2016, quando foi negada liminar ao PCdoB, para alterar a ordem de votação.

É, aliás, nada mais do que dispõe o próprio § 4º do artigo 187 do Regimento Interno (*"a votação nominal será feita pela chamada dos Deputados, alternadamente, do norte para o sul e vice-versa"*), de modo que a votação feita por ordem alfabética, considerando os blocos não passou de construção cerebrina do Presidente do Conselho de Ética, deliberadamente para prejudicar o Representado,

como se lê das notas taquigráficas ("O SR. DEPUTADO BETINHO GOMES - Sr. Presidente, a votação será por ordem alfabética ou por bloco? O SR. PRESIDENTE (Deputado José Carlos Araújo) - Por bloco e por ordem alfabética no bloco").

VIII – Da contrariedade à norma regimental do § 1º do artigo 185 do Regimento Interno: negativa de verificação.

Recuperando-se as notas taquigráficas da reunião de 14/06/2016, também se constata que o Presidente do Conselho de Ética recusou-se a atender ao pedido de verificação da votação do esdrúxulo requerimento de votação por chamada de Deputados, fazendo-o sob a escusa de não ter havido divergência, vejamos:

O SR. PRESIDENTE (Deputado José Carlos Araújo) - Calma! Senhores, quem concorda com a votação com chamada dos Deputados e voto no microfone permaneça como se acha. Quem quiser votação pelo sistema eletrônico levante a mão. Aprovado.

O SR. DEPUTADO WASHINGTON REIS - Verificação! Verificação!

Verificação!

(Intervenção fora do microfone. Ininteligível.)

O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON - Não houve voto contrário, Presidente!

O SR. PRESIDENTE (Deputado José Carlos Araújo) - Ninguém levantou a mão. Não houve divergência.

A SRA. DEPUTADA MOEMA GRAMACHO - Nominal, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Deputado José Carlos Araújo) - Aprovado o requerimento. Passa-se à chamada nominal, com voto no microfone.

Tem-se, porém, que § 1º do artigo 185 do Regimento Interno dispõe que: "*Havendo votação divergente, o Presidente consultará o Plenário se há dúvida quanto ao resultado proclamado, assegurando a oportunidade de formular-se pedido de verificação de votação.*"

Daí que o Presidente do Conselho, por conta de sua manifesta inimizade com o Representado, poderia até não consultar o Plenário (primeira parte do § 1º do artigo 185 do RICD), mas, necessariamente, deveria ter assegurado o **direito potestativo** do Deputado Washington Reis de ver efetivada a verificação (segunda parte do § 1º do artigo 185).

Assim, exsurtiu nulidade absoluta por ofensa ao § 1º do artigo 185 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cujos prejuízos, aliás, implicaram contrariedade, também à norma constitucional do inciso LIV do artigo 5º da Constituição, como se argumenta adiante.

Nota-se, a propósito, que até o questionamento, transcrito das notas taquigráficas, foi de atendimento de solicitação de deputados que não participariam da votação, por não serem membros do Conselho, Alessandro Molon e Moema Gramacho.

IX – Da contrariedade à norma regimental do § 1º do artigo 117 do Regimento Interno: ausência de encaminhamento.

Ainda que fosse cabível ou ao menos regular o requerimento formulado, simplesmente não houve encaminhamento, como manda o § 1º do artigo 117 do Regimento Interno: *“Os requerimentos previstos neste artigo não sofrerão discussão, só poderão ter sua votação encaminhada pelo Autor e pelos Líderes, por cinco minutos cada um, e serão decididos pelo processo simbólico.”*

Na ausência do cumprimento dessa regra regimental, houve simplesmente um limbo de orientação a respeito do que se tratava o requerimento, por mais esdrúxulo que fosse, dirigindo-se inescrupulosamente o Plenário do Conselho, exurgindo nulidade clara e patente, por contrariedade à norma regimental do § 1º do artigo 117 do Regimento Interno.

X – Da contrariedade ao inciso V do artigo 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar: vedação à desconsideração da personalidade jurídica em sede político-disciplinar.

Em direção aos contornos meritórios do parecer aprovado pelo Conselho de Ética, sem, contudo, fugir ao enquadramento como vício decorrente de contrariedade a normas regimentais, é de ser levado em consideração a subversão do próprio inciso V do artigo 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Na espécie, o Relator simplesmente não encontrou elementos de prova, tampouco indiciários, que apontassem, tecnicamente, para a omissão intencional ou prestação de declaração falsa na declaração de imposto de renda do Representado referente ao ano-base 2014, exercício 2015, cuja previsão consubstancia-se justamente no ato incompatível com o decoro parlamentar (CEDP, art. 4º, V).

Confrontado com essa circunstância de fato observada no voto em separado apresentado durante a discussão do parecer, o Relator respondeu nos seguintes termos, segundo as notas taquigráficas da reunião do dia 14/05/2016: *"Aqui a discordância em relação ao voto em separado é manifesta. Isto porque, em termos técnicos, tem, sim, o Deputado Eduardo Cunha conta, patrimônio, bens no exterior. **Isto porque, em termos técnicos, os trusts criados pelo representado não passam de empresas de papel, de laranjas de luxo, o que em nada muda o fato de o representado ter se utilizado de uma engenharia financeira com a finalidade de dissimular o recebimento de propina.**"*

Noutras palavras, quer dizer que o Relator, não encontrando elementos **de direito** que permitissem o enquadramento das condutas do Representado nos termos do inciso V do artigo 4º do Código de Ética, simplesmente desconsiderou a personalidade jurídica das empresas *offshore* e da relação fiduciária atípica (*trust*) que as vinculava, para declarar o Representado como titular **de fato** de contas bancárias no exterior.

Esse belo mas mordaz discurso político traduzido para a linguagem jurídica significa nada menos que a desconsideração da personalidade jurídica das entidades responsáveis pela titularidade dos *trusts* na Suíça e, por conseguinte, das respectivas contas bancárias, vinculando-as a um objetivo prévio e deliberadamente concebido: responsabilizar o Representado – na pessoa física – pela obrigação de as declarar, o que seria crime.

Acontece que a aplicação do instituto jurídico da desconsideração da personalidade jurídica não se coaduna com a disciplina do processo **político**-disciplinar, em virtude de sua flagrante maleabilidade em torno de orientações partidárias e ideológicas. Antes de tudo, é preciso consignar que, mesmo na esfera jurisdicional, a aplicação de tal instrumento é extremamente excepcional, chegando a ser tratado pelo novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015, arts. 133 a 137), sob a forma de verdadeiro **incidente processual**, elemento que não só não

ocorreu como não tem previsão no processo político-disciplinar no âmbito da Câmara dos Deputados.

Ademais, é certo também que a Administração Pública, mesmo na atuação do Poder Disciplinar, era proibida de desconsiderar a personalidade jurídica para fins sancionatórios até o advento da recente Lei nº 12.846/2013 (art. 14), a qual, ainda assim, condiciona, à semelhança do Código de Processo Civil, a necessidade de incidente procedimental, no âmbito de um processo judicial, para a implementação da desconsideração da personalidade jurídica em relação à Administração Pública.

De todo modo, não é o caso de incidência sequer de tal regime disciplinar, o da Lei nº 12.846/2013 que é puramente jurídico-administrativo, em virtude do viés **político** do processo que corre no âmbito da Câmara dos Deputados em desfavor do Representado. Sendo assim, é de se reconhecer a nulidade do parecer aprovado pelo Conselho de Ética, também em virtude de sua contrariedade aos limites processantes da Câmara dos Deputados em torno da conduta descrita no inciso V do artigo 4º do Código de Ética.

XI – Da contrariedade ao § 2º do artigo 55 da Constituição Federal: cerceamento de auto-defesa.

Também grave nulidade exsurgiu da impossibilidade de o Representado não ter tido a oportunidade de exercer sua defesa na sua plenitude. Conforme leciona o insigne Antônio Scarance Fernandes, *“Quando, nas Constituições, se assegura a ampla defesa, entende-se que, para a observância desse comando, deve a proteção derivada da cláusula constitucional abranger o direito à defesa técnica durante todo o processo e o direito à autodefesa.”*¹¹

Ocorre que, na data da votação, quando por força do § 5º do artigo 9º e do artigo 15 do Código de Ética o Representado poderia ter exercido sua autodefesa, exercendo o processo argumentativo de convencimento sobre os membros do colegiado, havia a pendência pública e notória de um pedido de prisão em seu desfavor, cujo argumento central era, justamente, a tentativa de ganhar apoio político, corpo-a-corpo, para a formação do convencimento dos parlamentares do Conselho. Basta ler o seguinte trecho do pedido formulado pela Procuradoria-Geral da República, perante o Supremo Tribunal Federal:

Além disso, mesmo na parte que o Ato da Mesa manteve a mínima higidez da decisão judicial, a determinação do STF vem sendo descumprida.

De fato, conforme amplamente noticiado, o Deputado EDUARDO CUNHA permanece despachando com correligionários e outros parlamentares na residência oficial coma se ali fosse extensão da Câmara dos Deputados.

As diversas indicações feitas no atual governo não deixam dúvidas de que o Deputado EDUARDO CUNHA permanece, de fato, no exercício da Presidência da

¹¹ *Processo penal constitucional*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

Câmara dos Deputados, o que toma, na prática, a decisão unânime do STF in6cua.

De acordo com o art. 282, § 4º do Código de Processo Penal, o Juiz poderá decretar a prisão preventiva no caso de descumprimento de medida cautelar diversa da prisão imposta anteriormente: (...)

Sendo assim, é inconteste que, além de contrariedade ao § 2º do artigo 55 da Constituição, por negativa da ampla defesa a título de autodefesa, houve prejuízo irreparável evidente ao Representado, a determinar, no mínimo, a renovação da votação, agora sob a possibilidade da presença do Representado sem risco à sua liberdade de ir e vir.

XII – Da Imperiosa suspensão do processo em razão da suspensão do mandato.

É absolutamente certo e notório que o Representado teve o seu mandato popular suspenso por decisão do E. Supremo Tribunal Federal.

Este fato cerceou o direito de defesa por impedir o seu comparecimento e por impedir a possibilidade do Representado de frequentar o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar sob o risco de ser interpretado como ato atentatório à decisão judicial proferida pelo Exmo. Ministro Teori Zavaski nos autos da Ação Cautelar nº 4070, de 2016, confirmada pelo Plenário da Suprema Corte.

A consequência da suspensão do exercício do mandato parlamentar do Representado, por óbvio, deveria causar a imediata suspensão do processo no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Se todo e qualquer Deputado, pelo artigo 56, inciso II da Carta Magna, não pode perder o mandato quando licenciado até o prazo de 120 (cento e vinte) dias, é de clareza solar que ele também não pode ter contra si um processo tramitando na casa legislativa no caso de mandato suspenso, como é o caso do Deputado Representado e ora Recorrente.

O pedido do processo no Coética contra o representado visa a perda do seu mandato, o que se encaixa, de cabeça, na previsão do citado artigo 56, inciso II, da Carta Magna.

Portanto, é ilegal e inaceitável a continuidade deste processo visando a perda do mandato de um Deputado enquanto este parlamentar está com o seu mandato suspenso. É indiscutível que o Deputado com o mandato suspenso significa o mesmo que estar o Deputado “licenciado” nos termos do mencionado comando constitucional.

XIII – Da contrariedade à alínea *a* do inciso III do artigo 109 do Regimento Interno: necessidade de deliberação de projeto de resolução pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Por fim, é necessário se consignar a necessidade de o Plenário deliberar não o parecer do Conselho, mas o projeto de resolução formulado pelo Relator, tal como já adiantou em manifestação o Relator da Consulta nº 17/2016, perante a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a respeito do mesmo tema. Considerando que o Relator da matéria, Deputado Arthur Lira (PP/AL), já havia apresentado parecer nos termos do que ora é argumentado pelo Representado, reproduz-se o inteiro teor da manifestação pertinente:

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 incursão 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*

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 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.**
.....

*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, exsurgem 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”).*

Sucedendo 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 §4 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.

No mais, importante destacar que a decisão do Primeiro-Vice-Presidente, no exercício da Presidência, ao retirar de tramitação a Consulta nº 17/2016 não ostenta respaldo técnico. Em primeiro lugar, o Recurso nº 22/1991 e a Consulta nº 8/2005, ambos os quais entenderam que o Plenário delibera o parecer do Conselho de Ética, são imprestáveis como referência normativa para a interpretação da atual redação do Código de Ética, **simplesmente porque são anteriores à Resolução nº 2, de 2011, que o alterou substancialmente.**

Em segundo lugar, tal alteração legislativa causou, sim, relevante modificação na disciplina de tramitação das provocações da Mesa ou de Partido Político, nos termos do §2º do artigo 55 da Constituição. Basta observar que o artigo 13 do Código de Ética, como ressaltado, diz expressamente que o Plenário delibera um projeto de resolução, sendo que o artigo 14, diferente da redação original do Código, passou a disciplinar, como também já explicado detalhadamente, a necessidade de oferecimento de parecer apenas no caso de procedência da representação, seja total ou parcial.

Faz-se, para tanto, uma comparação analítica entre os dispositivos:

Redação Original da Resolução	Redação da Resolução nº 25, de
--------------------------------------	---------------------------------------

nº 25, de 2001	2001, após a Resolução nº 2, de 2011
Art. 13. A suspensão de prerrogativas regimentais será aplicada pelo Plenário da Câmara dos Deputados, por proposta do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar , ao deputado que incidir nas vedações dos incisos VI a VIII do art. 5º, observado o seguinte:	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. IV - apresentada a defesa, o relator da matéria ou, quando for o caso, a subcomissão de inquérito, procederá às diligências e à instrução probatória que entender necessárias, findas as quais proferirá parecer no prazo de cinco sessões ordinárias da Câmara, concluindo pela procedência da representação ou por seu arquivamento, oferecendo, na primeira hipótese, projeto de resolução destinado à declaração da suspensão ou perda do mandato;	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, <u>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</u> 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;

Por fim, é imprescindível registrar que o próprio Primeiro-Vice-Presidente já acolheu esse entendimento, o de que a manifestação da Câmara deve se dar por meio de Resolução, como na fatídica decisão de anular a autorização de *impeachment* da Câmara, acolhendo a manifestação do então Advogado-Geral da União, José Eduardo Martins Cardoso, no sentido de que *“a única forma de materialização da Câmara dos Deputados, em casos como o presente, é a edição de resolução”*.

Sucede que, no caso do rito do *impeachment*, o próprio Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADPF nº 378, decidiu que prevaleceria a segurança jurídica no sentido de seguir o entendimento do Caso Collor, sendo que, nessa oportunidade, o então Presidente da Câmara, Ibsen Pinheiro, resolveu questão de ordem dando prevalência à Lei nº 1.079/50 que determina a apreciação de parecer, diferente do caso do processo político-disciplinar.

Disse o então Presidente, na Questão de Ordem nº 10.420/1992: *“Há uma conjugação de normas em favor da conduta adotada pela Mesa. O art. 100 do Regimento Interno, se faltasse norma legal, também socorreria a decisão da Mesa. Este dispositivo define como proposição toda matéria sujeita à deliberação da Câmara, entre as quais podemos incluir o parecer dado à matéria sujeita à deliberação. Ademais, entende a Mesa que o art. 23 da Lei*

nº 1.079 está rigorosamente adequado à nova ordem constitucional. Consequentemente, ela ainda vigora. É o disposto nesta norma que regula a discussão e votação de determinado parecer. ”

Registre-se, por oportuno, que o Primeiro-Vice-Presidente não poderia ter retirado de tramitação a Consulta nº 17/2016, pois embora não esteja elencada no rol descrito no §1º do artigo 100 do RICD – que compreende apenas projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização –, não há como negar sua natureza de proposição. Por uma razão muito simples: as consultas encerram matérias sujeitas à deliberação da Câmara, rigorosamente como dispõe o caput do artigo 100 do Regimento Interno.

Sendo assim, aplica-se às consultas a disciplina de retirada de proposições prevista no § 1º do artigo 104, segundo o qual, estando pendente de pronunciamento a comissão competente para opinar sobre seu mérito, somente ao Plenário cumpre deliberar sobre a retirada. Portanto, não se poderia simplesmente retirar de tramitação a Consulta nº 17/2016, pois só o Plenário ostenta tal prerrogativa.

Não fosse o bastante, é de se destacar que, na mesma oportunidade, o Primeiro-Vice-Presidente respondeu os questionamentos levantados na Consulta nº 17/2016. Ocorre que, na ausência de questão de ordem (RICD, art. 95), a Presidência não poderia substituir a atribuição regimental da Comissão de

Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) de “assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta” (RICD, art. 32, III, c).

XIV - Da contrariedade ao § 6º do artigo 95 do Regimento Interno: inércia decisória.

Também é importante destacar a manifesta inércia decisória do Presidente do Conselho de Ética, tendo por objetivo sonegar a garantia constitucional da razoável duração do processo (CF, art. 5º, LXXVIII). Sem dúvida, não se desconhece que é prática institucionalizada na Casa a possibilidade de recolhimento de questão de ordem por parte do Presidente de Comissão ou até mesmo do Presidente da Câmara no Plenário. Entretanto, a despeito da juridicidade desse costume, não pode ele ser considerado regra absoluta, isto é, que não comporte, por sua própria natureza, exceções.

No caso, as arguições de impedimento por meio de questão de ordem mostram-se justamente uma dessas exceções à prática geral, tendo em vista o risco de prejuízo ao andamento célere do processo. Aliás, da redação do § 6º do artigo 95 do Regimento Interno da Casa, deduz-se que a resolução da questão de ordem deve se dar imediatamente, em face da redação do dispositivo em modo imperativo (“a questão de ordem será resolvida pelo Presidente da sessão”).

A propósito, deve-se advertir que, na espécie, o Presidente do Conselho, ao recolher as questões de ordem dele próprio, nada mais faz do que retardar ato de ofício para satisfazer sentimento pessoal, cuja conduta é capaz de configurar, em tese, o crime de prevaricação, previsto no artigo 319 do Código Penal, que consiste em “retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”.

A dizer, o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar simplesmente deixou de responder 23 (vinte e três) questões de ordens levantadas sobre os mais diversos tópicos envolvendo matéria processual relativa às garantias processuais do Representado. Subverteu, assim, o § 6º do artigo 95 do Regimento Interno, incorrendo em flagrante inércia decisória, a determinar a nulidade do processo desde sua origem, renovando-se a fase de admissibilidade para sanar os vícios decorrentes da prejudicialidade da matéria arguida em sede de questão de ordem.

XV – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o Recorrente requer seja declarada:

(i) NULIDADE *IN TOTUM*

- a) contrariedade à norma constitucional do § 2º do artigo 55 da Constituição (ausência de defesa preliminar);

- b) contrariedade à norma do artigo 9º do Código de Ética e à norma regimental do artigo 139 do Regimento Interno (nulidade do aditamento à representação);
- c) contrariedade à norma constitucional do inciso XXXVII do artigo 5º da Constituição (impedimento do Presidente do Conselho de Ética);
- d) contrariedade à norma constitucional do inciso LIV do artigo 5º da Constituição (vedação ao duplo processo);
- e) contrariedade ao inciso V do artigo 4º do Código de Ética e Decoro Parlamentar (vedação à desconsideração da personalidade jurídica em sede político-disciplinar);
- f) Da contrariedade ao § 6º do artigo 95 do Regimento Interno (inércia decisória); e
- g) Da contrariedade do §1º, do art. 10, do Código de Ética (por desproporcionalidade da sanção disciplinar aplicada).

(ii) NULIDADE PARCIAL

Os vícios de ilegalidade e inconstitucionalidade, bem como de dispositivos regimentais ofendidos, abaixo elencados, deverão ser sanados a partir da data em que os atos e fatos nulos ocorreram:

- a) contrariedade à norma do inciso I do artigo 13 do Código de Ética e Decoro Parlamentar e norma regimental da alínea *a* do inciso III do artigo 50 do Regimento Interno (nulidade do ato de escolha do relator);
- b) contrariedade à norma da alínea *a* do inciso I do artigo 13 do Código de Ética (impedimento superveniente do Relator);
- c) contrariedade à norma regimental do § 4º do artigo 187 do Regimento Interno (nulidade do requerimento de votação nominal por chamada de deputados);
- d) contrariedade à norma regimental do § 1º do artigo 185 do Regimento Interno (negativa de verificação do requerimento de votação por chamada de deputados);
- e) contrariedade à norma regimental do § 1º do artigo 117 do Regimento Interno (ausência de encaminhamento);
- f) contrariedade à norma constitucional do inciso LIV do artigo 5º da Constituição (efeito manada/cascata decorrente de chamada nominal sem previsão regimental);
- g) contrariedade ao § 2º do artigo 55 da Constituição Federal (cerceamento de auto-defesa);

- h) ofensa ao disposto no artigo 56, inciso II, da C.F. (suspensão do processo administrativo disciplinar enquanto perdurar a suspensão do exercício do mandato parlamentar pelo STF);
- i) contrariedade à alínea a do inciso III do artigo 109 do Regimento Interno (necessidade de deliberação de projeto de resolução pelo Plenário da Câmara dos Deputados).

Requer-se, também, a análise e decisão das questões de ordem e recursos pendentes de apreciação pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, da Comissão de Constituição e Justiça, bem como da Presidência da Câmara dos Deputados, que devem anular *in totum* ou parcial os vícios ali apontados, conforme os anexos juntados ao presente recurso.

Por fim, protesta pela juntada das notas taquigráficas da decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida aos 22 de Junho do corrente ano, notadamente o voto do Ministro Celso de Mello que atesta a apreciação futura do instituto do Trust nos autos da Ação Penal decorrente do Inquérito nº 4146.

Nestes termos, requer-se o reconhecimento das nulidades apontadas, a observância do Código de Ética e Decoro Parlamentar, do Regimento da Câmara e do nosso maior Estatuto, a Constituição Federal de 1988.

Brasília, 23 de Junho de 2016.

EDUARDO CUNHA
Deputado Federal (PMDB/RJ)

MARCELO NOBRE
Advogado
OAB/SP 138.971