



CONSULTA Nº 15 , de 2016

Consulta o Conselho de Ética sobre procedimentos a serem adotados pelo colegiado nos casos de substituição e renúncia de membros titulares

Autores: Deputados Onyx Lorenzoni, Júlio Delgado e Marcos Rogério

Relator: Deputado Sandro Alex

I- RELATÓRIO

Vem ao exame deste Colegiado Consulta formulada pelos deputados Onyx Lorenzoni, Júlio Delgado e Marcos Rogério, acerca de procedimentos adotados pelo Conselho quanto à substituição e renúncia de membros titulares que integram este Órgão.

Cabe esclarecer que os questionamentos da presente Consulta foram formulados, inicialmente, na reunião do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar de 16 de fevereiro de 2016, pelos Deputados Júlio Delgado e Onyx Lorenzoni. Estes formularam oralmente, nos termos regimentais, Questões de Ordem, suscitando entendimentos quanto ao procedimento que vem sendo adotado na substituição de membros titulares desse Conselho, arguindo acerca da possibilidade do suplente indicado pelo partido assumir a vaga do titular, em caso de sua renúncia, não oportunizando ao líder do Partido fazer nova indicação de não membro para a vaga.

Em 8 de março, o Deputado Marcos Rogério, considerando o fato de um membro ter renunciado a vaga de titular do Conselho às 23

RECEBI
Em 10/05/16 às 14 h 25 min
Idriáus _____ 4.245
Nome _____ Ponto nº _____



horas do dia 1º de março, sendo substituído de imediato pelo Líder de seu Partido, e retornado à mesma vaga de titular no dia seguinte, indagou ao Presidente se é cabível um membro que tenha renunciado ao mandato no Conselho de Ética reassumir a mesma vaga, a qualquer tempo.

O Deputado José Carlos Araújo, Presidente do Conselho de Ética, recolheu as questões de Ordem para posterior decisão.

Na reunião de 30 de março de 2016, os autores das questões de ordem, considerando a complexidade da matéria, solicitaram que os questionamentos formulados fossem recepcionados por este Conselho na forma de Consulta, nos termos do inciso IV, do art. 6º do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Em 31 de março, os autores apresentaram formalmente a Consulta, na forma de proposição de iniciativa coletiva, solicitando que o Presidente do Conselho desconsiderasse as Questões de Ordem anteriormente formuladas.

Em 12 de abril a Consulta foi encaminhada por este Conselho à Mesa Diretora da Câmara, para fins de numeração e publicação.

Em 19 de abril, de 2016, o Primeiro Vice- Presidente da Câmara, no exercício da Presidência, deputado Waldir Maranhão, ao decidir sobre vários questionamentos feitos pelo deputado Carlos Marun, na Questão de Ordem nº 172, considerou nula a conversão em Consulta das Questões de Ordem originalmente formuladas em 30 de março pelos três deputados.

Em 28 de abril o Presidente do Conselho apresentou, em Plenário, Reclamação em face da demora quanto à numeração da Consulta encaminhada à Presidência.

Em 29 de abril a proposição foi numerada e publicada como Consulta nº 15/2016, e distribuída para exame por este Conselho.



Objetivamente, a Consulta suscita entendimento sobre os seguintes pontos:

- 1) se em caso de renúncia de membro titular, a vaga deve ser preenchida pelo suplente do mesmo partido ou mediante nova indicação da liderança respectiva?
- 2) se a vaga de suplente que assumiu a titularidade deve ser preenchida por nova indicação partidária?
- 3) se é admissível que o membro titular, que tenha renunciado, possa retornar ao colegiado para a mesma vaga a qualquer tempo?

Tendo sido designado relator da matéria, passo a examiná-la.

É o relatório.

II- ANÁLISE

Preliminarmente, informamos que a Presidência deste Conselho, ao receber os questionamentos dos autores, solicitou a Consultoria Legislativa da Casa um estudo sobre o tema.

Atendendo ao solicitado, a Consultoria Legislativa apresentou o trabalho técnico que anexamos a presente Consulta, do qual extraímos os seguintes entendimentos, como contribuição para embasar a posição deste órgão.

“ De forma objetiva, a propósito do tema, consideramos, em primeiro lugar, que o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, de acordo com o caput do art. 7º do Código de Ética, é composto por “...(21 vinte e um) membros titulares e igual número de suplentes,



todos com mandato de dois anos, com exercício até a posse dos novos integrantes, salvo na última sessão legislativa da legislatura, cujo encerramento fará cessar os mandatos no Conselho" (tal dispositivo tem abrigo, de forma assemelhada, no caput e no § 1º do art. 21-E do Regimento Interno).

Se essa é a regra da investidura, a regra do afastamento, por seu turno, vem insculpida no § 1º do mesmo art. 7º do Código de Ética e Decoro Parlamentar, no sentido de que "durante o exercício do mandato de membro do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o Deputado não poderá ser afastado de sua vaga no colegiado, salvo por término do mandato, renúncia, falecimento ou perda de mandato no colegiado, não se aplicando aos membros do colegiado as disposições constantes do parágrafo único do art. 23, do § 2º do art. 40 e do art. 232 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados."

Nos referidos diplomas legais, portanto, temos estabelecidas as diretrizes no que concerne à formação do Conselho, atribuição de mandato aos membros titulares como aos suplentes e, por fim, as hipóteses de afastamento, quais sejam renúncia, falecimento ou perda de mandato no colegiado. A bem da verdade, já aqui podemos encontrar respaldo para as respostas às questões formuladas. Em outras palavras, o texto legal aplicável é claro no sentido de nortear o nosso posicionamento.

Do texto legal reproduzido, portanto, exsurgem as seguintes asserções, a começar pelo fato de que o Conselho é constituído, no início de cada legislatura, para um período de dois anos, definindo-se, para tanto, a composição com vinte e um membros titulares e vinte e um membros suplentes. Diferentemente dos demais órgãos colegiados da Casa, os membros do Conselho são investidos em um mandato de dois anos, podendo superar tal limite temporal enquanto não forem empossados os novos integrantes da composição sucessiva.

).



Daqui podemos extrair uma primeira conclusão: os membros – titulares e suplentes – têm um mandato. Em outras palavras, só podem atuar no Conselho membros no exercício do respectivo mandato.

Outra observação que fazemos condiz com as hipóteses de afastamento de membro durante o mandato para o qual foi investido. Neste caso, temos quatro hipóteses a considerar: término do mandato, renúncia, falecimento ou perda de mandato no colegiado. Neste particular, o Código de Ética afasta expressamente a aplicação das hipóteses previstas no Regimento Interno da Casa, quais sejam a do art. 23 (observância da proporcionalidade, presença de membro da minoria e perda de vaga em razão da desvinculação partidária), a do § 2º do art. 40 (perda de vaga em função da desvinculação partidária) e a do art. 232 (perda de cargos e funções quando o Deputado, da mesma maneira, desvincula-se do partido a que originalmente pertencia quando fora investido no Conselho).

Portanto, só podem ter exercício no Conselho membros com mandato específico, seja na qualidade de titulares seja na de suplentes. Os líderes partidários não têm competência regimental para indicar membros titulares do Conselho em desconsideração aos suplentes no exercício do mandato, aptos a assumir a titularidade, sob pena de uma incoerência lógica e menosprezo ao princípio da razoabilidade. O texto legal aplicável não faria menção aos suplentes com mandato de forma figurativa. Se há previsão legal dos suplentes – que ademais se investem em um mandato –, é para que, nas hipóteses legais de afastamento dos membros titulares, eles assumam a titularidade.

Temos por certo, de igual modo, que a assunção do suplente se faz de acordo com os mesmos critérios de sua indicação original para o Conselho: se os suplentes, quando da composição do Conselho, foram indicados com vinculação aos respectivos titulares, fica caracterizada a substituição vinculada, respeitando-



se os blocos/partidos. Por outro lado, se, na formação original, o Conselho foi composto sem que fosse considerado o liame entre titulares e suplentes do mesmo bloco, tal modo compositivo deveria ser agora observado, configurando-se assunção aleatória da titularidade entre os suplentes com mandato. De qualquer modo, a confirmação do suplente na titularidade independe da anuência do líder, sob pena de caracterizar-se uma investidura condicional, o que não encontra abrigo legal, mesmo porque os suplentes, tanto quanto os titulares, têm mandato.

A vaga do suplente efetivado em titular deve ser preenchida nos mesmos moldes da composição original do Conselho.

A renúncia é um ato unilateral e irrevogável. São, a esse propósito, vários os exemplos legais: no direito penal, a renúncia ao direito de queixa leva, como consequência insuperável e irreversível, à extinção da punibilidade; a renúncia ao direito de herança, prevista no art. 1.804 do Código Civil, é, de acordo com a doutrina e a interpretação jurisprudencial, irrevogável, irretratável e definitiva; no campo político imaginemos que um Deputado venha a renunciar para assumir uma prefeitura municipal, ou que simplesmente renuncie ao mandato, ou, podemos ir além, imaginando, como já ocorreu em nossa história, que o Presidente da República renuncie: não vislumbramos a possibilidade de arrependimento para voltar ao exercício das respectivas funções.

Daí, portanto, a previsão expressa do art. 239 do Regimento Interno, isto é, observadas as formalidades legais, a renúncia é irretratável. Não poderia ser diferente no âmbito do Conselho de Ética.”

Estas foram as observações da Consultoria Legislativa, as quais acolho como subsídios para formar convicção e fundamentar a resposta a referida Consulta, acerca do instituto do mandato a que estão sujeitos os membros do Conselho de Ética e dos procedimentos a serem observados na substituição de detentores de mandato neste



colegiado, quando da ocorrência de vaga.

Cabe observar que este Conselho de Ética tem o seu funcionamento regido por normas específicas, o Código de Ética e seu Regulamento. Desde a sua criação, em 2001, inúmeros foram os processos disciplinares que indicaram a necessidade de se produzir aperfeiçoamentos no texto de regência, de forma a lhe propiciar condições adequadas para desenvolver o seu trabalho com regularidade, autonomia e independência. Em 2011, após dez anos de sua vigência, importantes alterações foram realizadas, nos termos da Resolução nº 2, de 2011, que ora regula o funcionamento do Colegiado e o processo disciplinar.

Mesmo com as modificações já produzidas, verifica-se, entretanto, a necessidade de serem realizadas novas alterações ao texto legal vigente, adequando-o às inúmeras situações que se apresentam, muitas delas ensejadoras de várias questões de ordem e consultas, com a que ora examinamos. Destaque-se que, com esse fim, já se encontram em tramitação na Casa propostas que buscam promover as alterações conceituais e procedimentais entendidas cabíveis. Entretanto, enquanto estas não se concretizarem, há que se dar, como agora fazemos, interpretações sobre a aplicabilidade de dispositivos que ensejam dúvidas a fim de se assegurar o adequado funcionamento do colegiado, atendendo ao fim para o qual foi criado. Para dar suporte a esse objetivo, há previsão regimental que atribui competência à CCJC e ao Conselho para responderem Consultas que lhes forem formuladas sobre matérias de seu campo de atuação.

No caso do Conselho, o inciso IV do art. 6º do Código de Ética atribui competência ao Conselho para **“responder às consultas formuladas pela Mesa, Comissões, Partidos Políticos ou Deputados sobre matérias relacionadas ao processo político-disciplinar”**.

Antes de examinarmos o mérito da Consulta, é importante que se faça, aliás como já o fez o próprio Presidente deste Colegiado, os



esclarecimentos que se seguem.

A decisão proferida, em 19 de abril, de 2016, pelo Primeiro Vice-Presidente da Câmara, no exercício da Presidência, deputado Waldir Maranhão, na Questão de Ordem nº 172, do deputado Carlos Marun, no sentido de **considerar nula a conversão** das questões de ordem dos autores referidos em Consulta, não se aplica, no nosso entendimento, ao caso em exame. Tal decisão só alcançaria a matéria a ser apreciada se o Presidente do Conselho tivesse, por sua iniciativa, convertido as Questões de Ordem em Consulta. Verifico, porém, que isto não ocorreu. Foram os próprios autores das Questões de Ordem que, julgando a complexidade da matéria, e entendendo ser mais conveniente que o plenário do Conselho sobre ela venha a deliberar, decidiram ser mais adequado formalizar os questionamentos em forma de Consulta, retirando as questões de Ordem anteriormente formuladas.

Examina-se aqui, portanto, uma proposição nova, legítima, apresentada por três parlamentares, no exercício de suas prerrogativas constitucionais e regimentais, proposição esta que foi numerada, publicada e distribuída pela Mesa para exame e manifestação por este Conselho. Considero, assim, que não há o que se falar em nulidade da presente Consulta nº 15, de 2016.

Quanto ao mérito da proposição, é certo que a matéria guarda conexão com o regime de competência do Conselho. São arguições que estão plenamente relacionadas com os princípios que balizam o processo político disciplinar. Referem-se às regras internas de funcionamento do Órgão, questionando sobre a disciplina adotada pelo Conselho acerca de procedimentos de substituição de membros, detentores de mandato no colegiado, e como tal, imbuídos de responsabilidade no exame e deliberação de matérias afetas à competência deste Conselho, portanto, de natureza interna corporis.

Assim, examinamos a presente Consulta conscientes dos limites de competência deste Colegiado. Não se trata aqui de adentrar ou



subtrair a correlata competência decisória do Presidente da Câmara, da Mesa e dos Líderes na regulação deste tipo de matéria. A Consulta, e a decisão a ser dada, não tem a pretensão de propor alteração na composição e organização do Conselho, nem nas normas regimentais que balizam a escolha e indicação de seus membros, previstas no § 4º do art. 7º, com remissão aos arts. 26 e 28 do Regimento Interno. Respeita-se aqui, e não poderia ser diferente, a competência da Mesa quanto à previsão de organizar a distribuição das vagas nas comissões e no Conselho, cabendo aos líderes proceder, quando da composição do Colegiado, as indicações de seus membros, e ao Presidente da Câmara designá-los.

É sob esse prisma que decidiremos a presente Consulta.

Além do já exposto, ressaltamos que o entendimento acerca da estabilidade do mandato para os membros do Conselho já foi reafirmado em decisões anteriores de Questões de Ordem e Recursos. Neste sentido, nos reportamos a decisão da Questão de Ordem nº 606, de 2005, levantada pelo Deputado Júlio Delgado que insurgiu-se contra sua substituição, como membro do Conselho, pelo então deputado Cezar Silvestri, por ato discricionário do então Líder do PPS, sob a alegação de ter o mesmo se desligado do partido que o havia indicado para o colegiado. A decisão, mantida em grau de recurso (recurso nº 216/2005), foi no sentido de que os membros do Conselho tem mandato de dois anos, não podendo simplesmente serem substituídos pelos senhores líderes no curso do período, ainda que se desvinculem das bancadas pelas quais foram indicados. Ressaltou que o mandato de dois anos visa a conferir estabilidade ao Conselho por esse período, de modo a garantir o seu funcionamento, como instância processual que é, imune a alterações circunstanciais que possam comprometer a normalidade dos seus trabalhos. Determinou, assim, a revogação da substituição havida. Esta decisão foi posteriormente incorporada na reforma do Código de Ética, procedida pela Resolução nº 2, de 2011.

No que se refere a disciplina sobre ocorrência de vagas, é de



ressaltar, ainda, além do já citado no art. 239, sobre o caráter irretratável da renúncia, que a previsão regimental contida no § 2º do art. 45 do Regimento Interno dispõe que “o deputado que perder o lugar numa Comissão a ele não poderá retornar na mesma sessão legislativa”. Ora, se é vedado o retorno, na mesma sessão legislativa, de parlamentar que perdeu vaga em Comissão que integrava, o mesmo entendimento se aplica, por analogia, ao Conselho de Ética, no curso do período de duração de sua composição, qual seja dois anos, ou até a posse dos novos membros.

Em resumo, constata-se que, conforme doutrina e interpretação jurisprudencial, a renúncia é um ato unilateral, irrevogável, irretratável e definitivo. Suplente, indicado pelo Líder e designado pelo Presidente da Câmara quando da formação original do Conselho, não é mero detentor de mandato figurativo, devendo, portanto, assumir a titularidade da vaga do seu partido no Colegiado, nos casos de vacância ocorrida pela saída do membro titular, exercendo plenamente as prerrogativas do mandato.

Assim, respeitadas as limitações legais, apresento o nosso entendimento com relação aos questionamentos formulados pelos autores da presente Consulta, submetendo-o, evidentemente, ao crivo deste Colegiado para os aperfeiçoamentos que os membros entenderem cabíveis.

III- CONCLUSÃO/VOTO

Por todo o exposto, nosso parecer conclusivo é no seguinte sentido:

1- A vaga no Conselho de Ética, decorrente do afastamento de membro titular ou suplente, do mandato para o qual foi investido, somente se dará pela ocorrência de uma das seguintes hipóteses: término do mandato, renúncia, falecimento ou perda de mandato no colegiado, observado o disposto nos §§ 1º e 6º do art. 7º do Código

/ .A.



de Ética.

2- Nas hipóteses legais de afastamento de titular no Conselho a vaga será preenchida observadas as seguintes situações:

- a) assume automaticamente a vaga no Colegiado o suplente indicado pelo Líder, vinculado ao respectivo titular, se assim definido na composição original do Conselho;
- b) no caso de existência de blocos, considera-se, inicialmente, o vínculo entre titulares e suplentes no âmbito do mesmo bloco, assumindo a vaga um dos suplentes pertencentes ao mesmo partido do titular, indicado quando da composição original do Conselho; neste caso será respeitada a ordem de precedência ou antiguidade na Câmara, relativa ao número de legislaturas e idade dos suplentes;
- c) ainda no caso de existência de blocos, se não houver suplentes pertencentes ao mesmo partido do titular, no âmbito do mesmo bloco, assume a vaga, pela ordem, o suplente que foi indicado mediante cessão de vaga feita pelo partido do titular. Caso isto não tenha ocorrido, assume a vaga, aleatoriamente, um dos suplentes dos demais partidos, do mesmo bloco, devendo a escolha recair sobre aquele que atender aos requisitos de ordem de precedência ou antiguidade na Câmara, relativa ao número de legislatura e idade;
- d) em qualquer caso, a confirmação do suplente na titularidade da vaga independe de nova indicação ou anuência do Líder.

3- A vaga de suplente efetivado como titular, ou quando esta ocorrer nos casos de previsão legal, será preenchida nos mesmos moldes da composição original do Colegiado, ou seja mediante nova indicação do Líder do mesmo Partido e designação do Presidente da



Casa, nos termos regimentais.

4- O titular ou suplente que renunciar a vaga no Conselho não poderá a ele retornar, seja como titular ou suplente, enquanto durar o mandato dos membros do Colegiado. Aplicam-se, portanto, ao Conselho de Ética, as disposições constantes do § 2º do art. 45 e art. 239 do Regimento Interno da Câmara, no tocante ao caráter irretratável da renúncia e de perda de lugar no âmbito do órgão.

5- O membro que renunciar a vaga no Conselho deve subscrever documento informando dessa decisão, protocolando-o, em original, na Secretaria do Conselho, sem prejuízo da comunicação à Liderança e à Presidência da Câmara, nos termos regimentais.

São esses os entendimentos que submetemos à apreciação do Colegiado recomendando-se que, em sendo aprovada a presente Consulta, a Presidência do Conselho dê ciência do seu teor aos seus autores, às lideranças, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e à Presidência da Câmara, solicitando a esta que determine a publicação da presente nos termos das alíneas a) e d) do inciso V do art. 17 do RICD.

Sala do Conselho, em 10 de maio de 2016

Deputado Sandro Alex
Relator