

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**EDUARDO COSENTINO CUNHA**, ex-deputado, RG nº 3.811.353/SSP-RJ, CPF nº 504.479.717-00, podendo ser encontrado na Avenida Nilo Peçanha nº 50, sala 3201, vem, por seu advogado, regularmente constituído conforme qualificação no instrumento procuratório em anexo, nos termos do artigo 5º, LXIX, da Constituição e 1º, *caput*, da Lei nº 12.016/2009, impetrar:

**MANDADO DE SEGURANÇA**

Com pedido liminar, *inaudita altera parte*, contra ato praticado pelo **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**, autoridade vinculada, a título de representação judicial, à **UNIÃO**, cujos procuradores podem ser encontrados no Ed. Multi Brasil Corporate, SAS, Quadra III, Lote 5/6, CEP 70.070-030, Brasília/DF, pelas razões adiante.

## DOS FATOS

Como é de conhecimento público, o IMPETRANTE, na qualidade de deputado federal, respondeu à Representação nº1/2015, veiculada perante o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados.

A tramitação desta Representação, apesar de eivada de inúmeras ilegalidades, culminou com a submissão de *parecer* do Conselho de Ética à apreciação do Plenário da Câmara, em 12 de setembro de 2016, na Sessão Deliberativa nº 219.2.55.0.

Ocorre que a veiculação em Plenário do *parecer* do Conselho de Ética relativo à Representação nº 1/2015, no lugar de um *projeto de resolução*, quando da apreciação da matéria, ofendeu direitos e garantias fundamentais do IMPETRANTE, como se explana adiante.

## DA PREVENÇÃO

Em preliminar, fundamental destacar a existência de prevenção para conhecimento do presente *mandamus*, à luz da disposição do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) segundo a qual “a distribuição da ação ou do recurso gera prevenção para todos os processos a eles vinculados por conexão ou continência” (art. 69, *caput*).

Aguarda julgamento, nesta Corte, o MS nº 34.402, atualmente de relatoria do Exmo. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, que fora preventivamente impetrado pelo Sr. Deputado JOAO CARLOS PAOLILO BACELAR FILHO para garantir a possibilidade de apresentação de destaques e propositura de penas alternativas quando do julgamento da Representação nº 1/2015, pela Câmara dos Deputados, tudo com fulcro no devido processo legislativo (CF, art. 5º, LIV; 59, VII; 55, §2º).

O presente *mandamus*, por sua vez, objetiva corrigir a situação ilegal e inconstitucional – agora existente – que se tentara prevenir com a impetração do MS nº 34.402, exatamente ante a violação do devido processo constitucional legislativo ocorrida quando do julgamento da Representação nº 1/2015.

Por tais motivos, esta ação mandamental é conexa ao MS nº 34.402, e deve ser distribuído, por consequência, à relatoria do Exmo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI.

### **DO CABIMENTO**

Como se adiantou, busca-se garantir o direito subjetivo público do IMPETRANTE, de um lado, ao devido processo legislativo de uma resolução da Câmara dos Deputados (CF, art. 59, VII), cuja índole, mais que normativa, é, sem dúvida, **sancionatória**;

e, de outro, à prerrogativa constitucional de emendamento, titularizada exclusivamente pelos parlamentares (CF, art. 63, *a contrario sensu*), quando investidos na função de juiz natural (CF, art. 5º, LII) para *decidir* sobre perda de mandato (CF, art. 55, § 2º).

Nesse contexto, não se desconhece que a jurisprudência do Supremo é cautelosa em termos de intervenção jurisdicional no processo legislativo pela via incidental e concreta do mandado de segurança.

Não obstante, o caso em exame se amolda adequadamente, mesmo em sede de juízo de admissibilidade para aferição do interesse de agir, à hipótese excepcional de cabimento.

Com efeito, há rigorosamente identidade com a tese de que “*a inconstitucionalidade, se ocorrente, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição*”, nos termos do *leading case* firmado pelo Ministro Moreira Alves ainda na década de 1980 (MS nº 20.257/DF, Tribunal Pleno, julgado em 08/10/1980).

Quer dizer, como aqui se verifica, “*o Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados*

*no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo”* (MS nº 24.667-AgR/DF, Relator Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2003).

No particular, a regularidade do procedimento utilizado para aprovar resolução que declarou a perda de mandato do IMPETRANTE, bem como a restauração do direito – indevidamente suprimido – de emendamento dessa proposição legislativa, ambos satisfazem o requisito para o conhecimento judicial da matéria, não havendo porque afastar do Poder Judiciário a apreciação de lesão ou ameaça a esses direitos (CF, art. 5º, XXXV).

## **DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO DA DECISÃO DE PERDA DE MANDATO**

O anteparo empírico da impetração refere-se à *decisão* da Câmara dos Deputados quanto à provocação de partido político pela perda do mandato popular do IMPETRANTE.

A controvérsia jurídica trazida à Corte, entretanto, diz respeito ao devido *processo* de formação do ato normativo pelo qual a Câmara se manifesta a esse respeito.

Essa *decisão*, para utilizar o vocábulo empregado pelo texto constitucional (CF, art. 55, § 2º), não é meramente declaratória, mas **constitutiva**, cuja natureza é, repita-se, **sancionatória**, ou seja, cominadora de penalidade.

Como bem diferencia a doutrina, “nos [casos] *de extinção do mandato* (CF, art. 55, incs. III, IV e V), *haverá apenas a declaração da Mesa, não votação secreta por maioria absoluta. Na cassação, a decisão tem natureza constitutiva; na extinção, meramente declaratória*”<sup>1</sup>.

Cuida-se, sem prejuízo de seu reconhecido viés político, isto é, orientação pessoal ou mesmo ideológica, de uma faceta do Direito Administrativo Sancionador, ou seja, “*do regime jurídico de Direito Público a que se submetem determinadas relações jurídicas, na esfera do poder punitivo do Estado*”<sup>2</sup>, devendo, portanto, especial deferência aos direitos e garantias individuais (CF, art. 5º, LIV e LV).

Sob outro aspecto, quanto à natureza e à hierarquia, tem-se que esse provimento é, sem dúvida, de matriz constitucional (CF, art. 59, VII), ao menos na atual Constituição. Antes, na de 1967, embora as resoluções também se incluíssem no rol do processo legislativo (CF/67, art. 49, VII), as de *status* constitucional, por força

---

<sup>1</sup> BIM, Eduardo Fortunato. *A cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar: sindicabilidade jurisdicional e tipicidade*. Revista de informação legislativa, v. 43, n. 169, p. 65-94, jan./mar. 2006, p. 66.

<sup>2</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: RT, 2015, p. 85.

de disposição expressa (CF/67, art. 45, V), eram **apenas** as expedidas pelo Senado Federal, no exercício de sua competência privativa.

Eis que a Constituição de 1988, embora tenha mantido a fixação de alíquotas em matéria tributária pelo Senado Federal (CF, art. 155, § 2º, IV e V) e a delegação de lei pelo Congresso Nacional (CF, art. 68, § 2º), ambos mediante *resolução*, não reproduziu o enunciado restritivo de que tal tipo normativo seria produto específico da competência do Senado (CF/67, art. 45, V).

Noutras palavras, na Constituição de 1988, os **atos normativos** passados pela Câmara, pelo Senado e, excepcionalmente, pelo Congresso Nacional, quando no exercício de sua competência privativa, como, por exemplo, na elaboração de regimento interno (CF, art. 51, III, e 52, XII), mas também na declaração de perda de mandato, ainda que de caráter individual e concreto, são **primários e lei em sentido formal**.

O relevante dessa conclusão para o objeto do *mandamus* é o de que a perda do mandato, nos casos dos incisos I, II e VI do artigo 55 da Constituição, submete-se ao *devido processo legislativo*, isto é, ao “conjunto de atos que uma proposição normativa deve cumprir para se

*tornar uma norma de direito*<sup>3</sup>, cujo imperativo de observância ao *iter* procedimental, **mesmo quando de matiz regimental**, apresenta-se como direito subjetivo público do IMPETRANTE.

Essa tramitação é regulada, em nível infraconstitucional, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), dispondo que *“destinam-se os projetos 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 perda de mandato de Deputado”* (art. 109, III, a).

Não obstante, o **PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**, por decisão unilateral, ao apreciar pleito formulado durante a Sessão Deliberativa nº 219.2.55.0 (conforme notas taquigráficas anexas, p. 51, §4º), decidiu que *“o objeto de deliberação do Plenário em representações por conduta incompatível com o decoro parlamentar é o parecer exarado pelo Conselho de Ética”*.

Como se examina a seguir, tal entendimento encerra uma flagrante inadequação regimental e, também, constitucional do devido processo legislativo da resolução que consubstancia a perda de mandato de parlamentar (CF, art. 59, VII c/c 55, § 2º).

---

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 932.

Na definição do Regimento Interno da Câmara, proposição é “*toda matéria sujeita à deliberação da Câmara*” (RICD, art. 100), podendo consistir em “*proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle*” (RICD, art. 100, § 1º). O parecer, contudo, é a “*proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo*” (RICD, art. 126, caput), **não o Plenário**.

Por sua vez, a redação original do Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), dada pela Resolução nº 25, de 2001 e cuja natureza é de complementariedade ao Regimento Interno (Resolução nº 25, de 2001, art. 1º, parágrafo único), já preceituava, no inciso IV do § 4º do artigo 14, a adoção da seguinte providência pelo relator: “*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*”.

Com a reforma regimental operada pela Resolução nº 2, de 2011, a necessidade de o Plenário deliberar um *projeto de resolução* de iniciativa do Conselho de Ética ficou mais clara.

A redação original do inciso V do § 4º do artigo 14 do Código de Ética (“*o parecer do relator ou da subcomissão de inquérito, quando for o caso, será submetido à apreciação da Comissão, considerando-se aprovado*”

*se obtiver a maioria absoluta dos votos de seus membros”)* foi modificada para explicitar a necessidade de formalização de projeto de resolução a ser instruído nos autos do processo político-disciplinar.

Hoje, dispõe-se claramente que *“o parecer aprovado pelo Conselho será encaminhado pelo Presidente à Mesa, para as providências referidas na parte final do inciso VIII do § 4º do art. 14, devidamente instruído com o projeto de resolução destinado à efetivação da penalidade”* (CEDP, art. 14, § 4º, V).

Além disso, após a Resolução nº 2, de 2011, o artigo 13 do Código de Ética passou a prever, sem margem de interpretação diversa, que *“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, em votação ostensiva e por maioria absoluta de seus membros”*.

Nem poderia ser diferente. O § 2º do artigo 129, localizado no Capítulo VI do Título IV do Regimento Interno, intitulado *“Dos Pareceres”*, dispõe, sem chance de dúvida, que: *“Sempre que houver parecer sobre qualquer matéria (...) e desde que das suas conclusões deva resultar resolução, decreto legislativo ou lei, deverá ele conter a proposição necessária devidamente formulada pela Comissão que*

*primeiro deva proferir parecer de mérito, ou por Comissão Parlamentar de Inquérito, quando for o caso”.*

Trocando em miúdos, a alteração do inciso V do § 4º do artigo 14 do Código de Ética, deixando patente ser obrigatória a instrução do parecer com um projeto de resolução, evidencia, consoante o § 2º do artigo 129 do Regimento, que o *parecer*, além de ser sempre uma proposição **acessória** de um projeto, não permite desdobrar-se em ato normativo primário (CF, art. 59).

Daí porque, novamente, dispõe o Regimento que, quando *“das suas conclusões deva resultar resolução, decreto legislativo ou lei, deverá ele conter a proposição necessária”* (RICD, art. 129, § 2º). Não por outro motivo, no caso sob análise, da conclusão pela procedência da Representação nº 1/2015, fez-se presente também o projeto de resolução destinado à apreciação do Plenário.

Com razão, reforça-se a regra geral de que *iniciativa de projetos* é investida às comissões da Câmara tanto pela Constituição (CF, art. 58, § 2º, I, c/c 61, *caput*) quanto pelo Regimento Interno, de modo mais explícito no inciso IV do artigo 57: *“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”*.

Por outro lado, é certo que a Constituição não desceu a minúcias da operacionalização do procedimento legiferante relativo aos projetos de decreto legislativo e de resolução, como fez com a medida provisória (art. 62) e as leis em sentido material – ordinária (art. 64 a 67), complementar (art. 69) e delegada (art. 68).

De todo modo, **a literalidade da Constituição permite deduzir que a regra geral do veículo legislativo adequado à formação das espécies normativas primárias, é a de um projeto**, salvo nas emendas à Constituição, quando se formalizam *propostas* (CF, art. 60, *caput*), mas até nas delegações há *projeto* a ser apreciado pelo Congresso Nacional (CF, art. 68, § 3º).

Fala-se, ademais, em *projeto de lei* genericamente (CF, art. 63 e 64), mas também de iniciativa popular (CF, art. 29, XIII e 61, § 2º), de conversão (CF, art. 62, § 12), de código (CF, art. 64, § 4º), de diretrizes orçamentárias (CF, art. 57, § 2º; 84, XXIII), de lei orçamentária (CF, art. 165, § 6º; 166, § 3º), do plano plurianual (CF, art. 166, § 6º) e de lei complementar (ADCT, art. 29, § 1º).

Em todas essas ocorrências, coincide que o projeto é sempre uma ferramenta em potencial da *normatividade*, ou seja, destinado a *regular*, futuramente, uma situação fática juridicamente dada como relevante. Nas palavras de José Afonso da Silva, “o projeto de lei

*representa exclusivamente o instrumento jurídico por via do qual os interesses sociais pré-eleitos, pré-escolhidos, para a tutela são submetidos a exame e à deliberação do Parlamento”<sup>4</sup>.*

Por outro lado, o *parecer* é espécie de proposição tratada pelo texto da Constituição como insuscetível de fazer nascer, por metamorfose, imperativos jurídicos, isto é, *que possa ordenar minimamente direitos e deveres, criando ou extinguindo obrigações*. Sua natureza no processo legislativo, notadamente no orçamentário, quando mais evidente, é sempre **opinativa**, em última análise, acessória de uma possível iniciativa futura.

Não há, por exemplo, implicação legiferante no *parecer* da Comissão Mista de Orçamento, Fiscalização e Controle (CMO) sobre as leis orçamentárias ou planos e programas nacionais, regionais e setoriais (CF, art. 166, § 1º, I e II), sequer ainda quanto às emendas orçamentárias, que são analisadas, na prática, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (CF, art. 166, § 3º).

O mesmo ocorre com o *parecer* do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as contas do Presidente da República (CF, art. 71, I) ou o sobre as contas dos Prefeitos (CF, art. 31, § 2º). **De nenhum**

---

<sup>4</sup> In: *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 180.

**deles se sucede, com sua aprovação, uma espécie normativa destinada a regular relações jurídicas.**

Sequer nas medidas provisórias, o *parecer* habilita-se como instrumento legislativo apto a se transformar, posteriormente, num ato normativo primário. Na ausência de emendas (ou sua rejeição), delibera-se a própria *medida provisória* (CF, art. 62, § 8º) ou, do contrário, um *projeto de lei de conversão* (CF, art. 62, § 12), mas jamais o *parecer* da comissão mista.

Não se desconhece que, antes do Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), quando o próprio Regimento Interno da Câmara regia o processo político-disciplinar, ele estatuiu providência diversa: a deliberação de um *parecer*.

Com efeito, constava de um único dispositivo, o inciso V do § 3º do artigo 240, que: “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**”.

Como se lê, findo o procedimento, a comissão competente – à época, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) – apresentava um *parecer*, o qual era submetido à apreciação do Plenário, malgrado já vigesse a disposição regimental de que *projeto*

*de resolução* regula perda de mandato de deputado (RICD, art. 109, III, *a*), cuja redação é a mesma desde 1947 (RICD/47, art. 84, § 4º, I).

E, de fato, o Plenário da Câmara deliberava o *parecer* da CCJR, o qual, uma vez aprovado, era publicado sob a forma de resolução. Essa prática institucional, diga-se de passagem, notoriamente inconstitucional e antinômica, todavia, não passou incontestada.

Em 1994, a CCJR rejeitou o Recurso nº 22-A/1991, do Deputado Nelson Trad, contra a decisão do Presidente da Câmara, Ibsen Pinheiro, em questão de ordem, que denegou emenda substitutiva ao projeto de resolução que declarou a perda de mandato do Deputado Jabes Rabelo (*vide* DCN, 15/04/1994, p. 5692).

O parecer acolhido pela CCJR, da lavra do Deputado Nelson Jobim, considerou *“acertada, no nosso entender, a decisão da Mesa, que não deu seguimento à Emenda, sob o fundamento de que não vota o Projeto de Resolução, mas o Parecer da Comissão, razão pela qual o Projeto de Resolução é insuscetível de emendamento”* (cf. DCN, 15/04/1994, p. 5693).

Esse procedimento tem permanecido em voga e chegou a ser reafirmado na Consulta nº 8/2005, relatada pelo Deputado Mendes Ribeiro, na agora denominada Comissão de Constituição e Justiça e

de Cidadania (CCJC), **já na vigência da redação original do Código de Ética** (Resolução nº 25, de 2001).

Entretanto, com a superveniente reforma do Código de Ética pela Resolução nº 2, de 2011, não há mais antinomia que subsidie tal prática, como explicitado linhas atrás, pois não um, mas vários dispositivos do mencionado diploma passaram a indicar que o Plenário delibera um *projeto de resolução*, não mais um *parecer*, como até então de costume.

Quando novamente suscitada a matéria na Casa, chamando-se atenção para esse indicativo eloquente do legislador interno, o ato coator entendeu que essa alteração não era suficiente para infirmar o costume. Segundo a autoridade coatora (notas taquigráficas, p. 51, §4º: *“Conforme restou assentado pela Comissão e Constituição e Justiça e de Cidadania no parecer formulado pelo então Deputado Nelson Jobim, ao Recurso nº 22, de 1991, reafirmado pela decisão da Presidência, de 20 de junho de 2016, que retirou de tramitação a Consulta nº 17, de 2016, em sede do processo político disciplinar, o objeto de deliberação do Plenário é o parecer do Conselho. O projeto de resolução que instrui o parecer, nos casos em que se sugere a aplicação de sanção, não é uma proposição autônoma, mas uma verdadeira minuta. Tal projeto não é distribuído, não recebe pareceres, não vai ao arquivo no caso de procedência da Representação. Em síntese, ele não é objeto de deliberação do Plenário. Assim, não é possível,*

na espécie, receber emendas a essa minuta, fazer destaques à parte do parecer ou matéria constante dos autos”.

Essa orientação, porém, não pode prevalecer. Como ensina Jorge Miranda, “o costume constitucional contra legem equivale à preterição da constitucionalidade”<sup>5</sup>, sendo certo que, mesmo entre autores que admitem, *extra ordinem*, a eficácia dessas práticas, condicionam-na ao “respeito aos princípios fundamentais nos quais se projeta o ideal de justiça em uma determinada sociedade”<sup>6</sup>, circunstância que não se vislumbra no caso do Impetrante, tendo em vista o prejuízo aos seus direitos e garantias fundamentais.

De mais a mais, a *vexata quaestio* não é banal tampouco refratária de cognoscibilidade judicial. **A uma**, não é matéria *interna corporis*, pois diz respeito a institutos jurídicos próprios do processo legislativo (CF, art. 59, VII) cuja carga semântica pode ser densificada pelo texto constitucional. **A duas**, acarreta ameaça de inconstitucionalidade a direito subjetivo público do IMPETRANTE, notadamente, o de emendamento e de destaque.

Em ambos os casos, de qualquer sorte, tem-se como desdobramento de sua inobservância o potencial prejuízo à garantia

---

<sup>5</sup> In: *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 121.

<sup>6</sup> LISBOA, Carolina Cardoso Guimarães. *Normas Constitucionais Não Escritas*. São Paulo: Almedina, 2014, p. 149.

de proporcionalidade da cominação sancionatória, que é dimensão do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), e ao direito à ampla defesa (CF, art. 55, § 2º) titularizados pelo IMPETRANTE, como afirmado ao se esclarecer o cabimento deste remetido constitucional.

Assim porque a exigência de se materializar um projeto resultante das conclusões de um parecer, se normativas (RICD, art. 129, § 2º c/c CEDP, art. 14, § 4º, VII), não é uma mera opção ritualística do legislador interno, mas sim um imperativo de racionalidade do processo legislativo.

Só com a respectiva formalização de projetos, *“divididos em artigos numerados, redigidos de forma concisa e clara”* (RICD, art. 111, *caput*), é possível garantir a discricionariedade política das demais comissões a que se submete a matéria e, no caso do Conselho de Ética, do Plenário da Câmara, o que, no vocabulário próprio do *ethos* político, é conhecido como *princípio da soberania do Plenário*.

Significa que o Plenário, enquanto órgão superior e instância final de deliberação da Câmara, não é apenas um grau de chancela das conclusões do Conselho de Ética, mas o foro constitucional da *decisão* a respeito da provocação da Mesa ou, como no caso do Impetrante, de partido político. A propósito, *“a perda do mandato será*

*decidida pela Câmara dos Deputados, por maioria absoluta”* (CF, art. 55, § 2º).

O parecer, entretanto, não é veículo processual apto a permitir o exercício dessa atribuição constitucional, na medida em que limita a manifestação do Plenário a uma vontade binária, aprovação ou rejeição, prejudicando deliberações no sentido da reclassificação da conduta punível e, também, de agravar ou abrandar a penalidade sugerida pelo Conselho de Ética. Diferentemente do que ocorre com o *projeto de resolução*, viável de ser emendado, como se argumenta no tópico seguinte.

Não se ignora que, recentemente, ao autorizar processo contra a Presidente da República, o Plenário da Câmara deliberou, de fato, o parecer de uma comissão especial. Como se pode aventar, deveria ter sido veiculado projeto de resolução (RICD, art. 109, III), pelas mesmas razões ora levantadas em favor do Impetrante.

Há, todavia, dois detalhes cruciais não aplicáveis ao presente caso. **Primeiro**, a Lei nº 1.079/1950, nos §§ 1º e 2º do artigo 20 e no *caput* do artigo 22, é taxativa em determinar a inclusão na Ordem do Dia, discussão e votação do *parecer* da comissão especial.

Mas não que isso destoe da lógica constitucional, aqui demonstrada pelo IMPETRANTE, de que os pareceres não se prestam à transmutação em atos normativos primários (CF, art. 59).

Basta observar que, quando há a extinção de direitos, o que só ocorre com o julgamento no Senado, a Lei nº 1.079/1950 estipulou fosse editada resolução constando da sentença (art. 35).

Por outro lado, como a Câmara, antes da Constituição de 1988, não só autorizava mas também *acusava*, era então formalizado não uma resolução, mas um *decreto de acusação* (art. 23, § 5º), que, por sua vez, também nunca foi ato normativo primário (*e.g.* CF/67, art. 49).

Em **segundo** lugar, a orientação do Supremo na ADPF nº 378 privilegiou a segurança jurídica, e, por causa disso, reproduziu-se no processo de *impeachment* de 2016 rigorosamente o rito de 1992, do Caso Collor, quando não se tramitou um projeto de resolução e deliberou-se um parecer, não em observância à Lei nº 1.079/1950 **mas por opção discricionária do então Presidente da Casa**, Ibsen Pinheiro.

Diga-se, inclusive, que tal arguição foi à época levantada pelo Deputado Humberto Souto, em questão de ordem de 28/09/1992. Na oportunidade, firmou-se o seguinte entendimento, repetido em 2016, atendendo à segurança jurídica privilegiada na ADPF nº 378:

*“Ademais, é entendimento anterior do Presidente que as Comissões não deliberam sobre matéria à qual devem oferecer parecer. Elas oferecem o parecer para a orientação do Plenário, mas não deliberam sobre a matéria, naturalmente com exceção da circunstância de poder conclusivo, que não é o caso”* (Diário do Congresso Nacional, 29/09/1992, p. 22.013).

E por fim, há expressa previsão regimental afirmando a necessidade de apresentação de projeto de resolução quando do julgamento de representação contra deputado federal por quebra de decoro parlamentar (Código de Ética, art. 13), conforme alterações regimentais realizadas em 2011.

Deste modo, como já se disse em circunstâncias semelhantes, *“a vida na democracia não funciona assim”*<sup>7</sup>. A prática de levar à deliberação do Plenário da Câmara um parecer no lugar de um projeto de resolução, sendo que **nem a Constituição, nem o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, nem o seu Código de Ética legitimam essa espécie de proposição legislativa a se desdobrar em ato normativo primário** – a saber, uma resolução extinguindo direitos (CF, art. 59, VII) – constitui uma flagrante subversão do devido processo legislativo (CF, art. 5º, LIV e 59, *caput*), a ser reparada judicialmente.

---

<sup>7</sup> Disponível em < [https://www.youtube.com/watch?v=U4p\\_n0J8r6g](https://www.youtube.com/watch?v=U4p_n0J8r6g)>, 35'44”.

A dizer, de acordo com Marcelo Cattoni, *“ao possibilitar a garantia dos direitos fundamentais processuais jurisdicionais, nos próprios processos constitucionais de controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo, a Jurisdição Constitucional também garantirá as condições para o exercício da autonomia jurídica dos cidadãos, pela aplicação reflexiva do princípio do devido processo legal”*<sup>8</sup> o que, no caso, é potencializado em conta do caráter sancionatório do processo legislativo respectivo.

No mais, frise-se que mesmo parlamentares de orientação política marcadamente desfavorável ao IMPETRANTE concordam com a tese ora sustentada, como se colhe do manifestado pelo Deputado Zé Geraldo (PT/PA), ao pugnar, em sede de questão de ordem, pela inclusão em pauta da respectiva matéria.

Disse ele, em 02/08/2016: *“Sr. Presidente, como membro do Conselho de Ética desta Casa, quero aproveitar este momento para lembrar à Mesa Diretora, a V.Exa., a todos os pares desta Casa e ao povo brasileiro que há um projeto de resolução sobre a Mesa, encaminhado e aprovado pelo Conselho de Ética. Esse projeto de resolução está pronto para ser votado”*<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> In: *Devido Processo Legislativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000, p. 131.

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2016/8/EV0208161334.pdf>

Fica claro, portanto, que não se cuida de matéria *interna corporis*, muito menos de questão política. Interessa corrigir os atos praticados no processo de aprovação de lei (*rectius*: resolução), levados a cabo durante a Sessão Deliberativa nº 219.2.55, traduzidos pela prática institucional da Câmara de modo incompatível com o significado constitucional de institutos jurídicos do processo legislativo – e assim desde sempre inconstitucionais, advirta-se – prejudicando outras prerrogativas parlamentares, como o direito de emenda, em prejuízo do IMPETRANTE.

## **DO DIREITO CONSTITUCIONAL LÍQUIDO E CERTO À INICIATIVA DE EMENDAMENTO**

Consoante antevira Nelson Jobim no Recurso nº 22-A/1991 (DCN, 15/04/1994, p. 5693), a consequência de deliberar um parecer é a inviabilidade de a ele apresentar emendas. Antes mesmo de uma vedação regimental (RICD, art. 118, *caput*, c/c 138, I), tem-se uma impossibilidade redacional, pois os pareceres, diferentemente dos projetos, são estruturados de forma dissertativa.

Apenas para ilustrar essa característica de unidade e inteireza, perceba-se que a parte fundamental do parecer, o voto do Relator, deve ser escrita, segundo o Regimento Interno da Câmara, “*com a sua **opinião** sobre a conveniência da aprovação ou rejeição, total ou*

*parcial, da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emenda” (RICD, art. 129, II).*

A absoluta inconstitucionalidade, portanto, de deliberar a perda de mandato através de um parecer, não de projeto de resolução, descamba para o total esvaziamento do direito subjetivo público dos parlamentares a oferecerem emendas que possam suprimir, substituir, modificar ou acrescentar conteúdo normativo a constar da *decisão* da Câmara dos Deputados (CF, art. 55, § 2º), sob a forma de resolução (CF, art. 55, VII).

Tem-se, pois, flagrante ameaça a direito líquido e certo na medida em que, bom se ressalte, o fundamento jurídico do *direito de emendar* é necessariamente constitucional, conquanto implícito, como afirma José Afonso da Silva: “*Se a Constituição não confere direito de emendas de modo expresso e explícito, salvo em matéria orçamentária (art. 166, § 2º e 3º), esse direito além das observações feitas supra, dela decorre claramente*”<sup>10</sup>.

Ora, se todas as oportunidades em que a Constituição se refere ao *direito de emendar* o faz restritivamente (CF, art. 63 e 166, 3º, 4º e 9º), significa, *a contrario sensu*, que o exercício do poder de iniciativa

---

<sup>10</sup> *Ob. cit. Processo*, p. 194.

dos parlamentares (CF, art. 61, *caput*), corolário da prerrogativa de emendamento, é o mais amplo e incontrito possível.

Desse modo, sonegar o direito de apresentar emendas, elegendo-se artificialmente um *rito* procedimental que não se coaduna com o devido processo legislativo (CF, art. 59, *caput*), pela via da deliberação de um parecer em vez de projeto de resolução, representa verdadeiro excesso de poder, a ser repreendido judicialmente e sem que isso represente ultrapassar ao âmbito *interna corporis*, muito menos da discricionariedade política.

Não fosse o bastante, a impossibilidade de emendamento acaba por encerrar um prejuízo ao devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) em desfavor do IMPETRANTE. **À proporção que se garante o direito líquido e certo à iniciativa de emendamento ao projeto de resolução destinado à aplicação de penalidade, reforça-se a garantia de proporcionalidade da sanção eventualmente a ser cominada ao IMPETRANTE.**

E são as emendas o instrumento jurídico apto a veicular uma escolha pessoal ou ideológica que reflita uma alternativa mais consentânea desse postulado. Mesmo certo do componente político do juízo decisório da matéria, a *tramitação legislativa* de ato

**sancionatório** não pode negligenciar meios de efetivação da razoabilidade da pena a ser aplicada.

Como explica Fábio Medina Osório, “*também no sancionamento dos atos ilícitos, pelo ângulo do Direito Administrativo, haverá incidência da proporcionalidade, atenuando o rigor das sanções, notadamente no campo de sua obrigatória imposição, e isto está nas origens desse princípio, no próprio Direito Penal, onde o instituto ganhou notoriedade para fins de estancar sancionamentos demasiado severos ou rígidos, com ofensa aos direitos humanos*”<sup>11</sup>.

De mais a mais, há ainda a robustez do argumento fruto de consenso unânime na própria Câmara de que **o Plenário é soberano para decidir** sobre a perda do mandato. Deveras, a literalidade da Constituição no § 2º do artigo 55 não permite outra interpretação senão a de que a competência final e suprema de deliberação sobre a matéria é sim do colegiado completo, o Plenário da Casa, como explanado no tópico anterior.

Sob a premissa de que o devido processo legislativo (CF, art. 5º, LIV, c/c 59, *caput*) impõe a formalização de um projeto de resolução a respeito da *provocação* para perda do mandato (CF, art. 55, § 2º), a relevância do direito de emendamento, enquanto

---

<sup>11</sup> *Ob. cit. Direito*, p. 217.

correspondência instrumental da soberania do Plenário, pode ser observada na prática através da recente tramitação legislativa do Projeto de Resolução (PRC) nº 134/2016, que determinou o *“recálculo da proporcionalidade partidária na Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura”*.

Conforme se colhe da ficha de tramitação em anexo, o Deputado Alessandro Molon, com o apoio de líderes que representam **apenas um quinto da Casa** (RICD, art. 120, § 4º) apresentou emenda substitutiva (RICD, art. 118, § 4º: *“quando a alterar [a proposição], substancial ou formalmente, em seu conjunto”*), cujo parecer da Mesa e da CCJC concluiu pela rejeição da emenda, mas que, em última análise, foi aprovada pelo Plenário por 216 a 158 votos e, **mais, prejudicou o projeto inicial**.

A lição desse exemplo que importa para a pretensão aqui deduzida é o de que, uma vez levado ao Plenário o projeto de resolução do Conselho de Ética, **uma minoria** de um quinto da Câmara, isto é, 103 (cento e três) deputados, ou lideranças que representem esse número, tem a oportunidade de propor, e até ver aprovada, a reclassificação da conduta indecorosa ou uma nova dosimetria da penalidade aplicável, a despeito de eventual parecer desfavorável do Conselho de Ética.

Assim, o Plenário, porque soberano, não pode estar vinculado apenas à penalidade discriminada na *provocação* da Mesa ou de partido político (CF, art. 55, § 2º), regimentalmente chamada de *representação* (CEDP, art. 9º, *caput*). De novo, com José Afonso da Siva, “*a pretensão de modificar a escolha, feita pelo titular do poder de iniciativa, só se concretiza após ser aprovada pela Câmara Legislativa. Logo, a emenda somente surge com essa aprovação, do mesmo modo que a lei somente surge após sua adoção definitiva*”<sup>12</sup>.

Quer dizer, o direito ao emendamento, titularizado pelo ora IMPETRANTE e seus demais pares, como reflexo da garantia de proporcionalidade da penalidade a ser aplicada (CF, art. 5º, LIV), corresponde, em suma, à soberania do Plenário, ou seja, do *poder* do colegiado pleno de modificar a escolha lavrada pelos responsáveis por provocar, primeiro, o processo político-disciplinar e, depois, a competência legislativa sancionatória da Câmara (CF, art. 55, § 2º).

## **DO DIREITO CONSTITUCIONAL LÍQUIDO E CERTO À APRESENTAÇÃO DE REQUERIMENTO DE DESTAQUE**

Na linha de que a observância do *devido processo legislativo* da resolução de perda do mandato (CF, art. 5º, LIV, c/c 59, *caput* e VII), sobretudo por se tratar de ato normativo primário de natureza

---

<sup>12</sup> *Ob. cit. Processo*, p. 197.

*sancionatória*, é uma garantia individual do IMPETRANTE, razão pela qual se impõe a formalização de um *projeto* (CF, art. 61, c/c RICD, art. 57, IV, **129**, § 2º, c/c CEDP, art. 14, § 4º, VII), a que, por sua vez, se admitem emendas (RICD, art. 118, 138, I, *a a e*), para garantia da soberania do Plenário (CF, art. 55, § 2º), a efetividade da tutela constitucional pertinente só tem sentido com a possibilidade da apresentação de requerimentos de destaque (RICD, art. 117, IX).

Usualmente chamados de *destaques* (RICD, art. 161), essa espécie de requerimento é o instrumento regimental concebido para promover alterações no texto de uma proposição – na espécie, de um *projeto de resolução* – no momento em que está sendo votada, servindo, **principalmente**, para permitir que partes do texto sejam deliberadas em separado (RICD, art. 161, I), alterar a preferência de votação (RICD, art. 161, II) ou suprimir partes do texto já aprovadas (RICD, art. 161, V).

No exemplo descrito linhas atrás, só foi possível que a emenda do Deputado Alessandro Molon acabasse por consubstanciar o próprio texto final do PRC nº 134/2016 graças a um *destaque de preferência* (RICD, art. 161, II), de modo que sua aprovação, depois de alterada a ordem normal do processo de votação, implicou a prejudicialidade do projeto inicial.

Para o trâmite objeto deste *mandamus*, a importância de se assegurar esse instrumento legislativo é o de que as emendas eventualmente apresentadas não se tornem em vão. Por força regimental, “*a proposição, ou seu substitutivo, é votada sempre em globo, ressalvada a matéria destacada*” (RICD, art. 189, *caput*), de maneira que só o *requerimento de destaque* é capaz de evitar a prejudicialidade de emendas, cujo conteúdo seja, por exemplo, para reclassificar a conduta ou rever a dosimetria da penalidade constante do *projeto de resolução* do Conselho de Ética.

Não obstante, independente de que seja acolhida a pretensão do IMPETRANTE ao devido processo legislativo, a fim de determinar a deliberação de um *projeto de resolução*, o direito ao destaque remanesce mesmo na hipótese de um *parecer* ser apreciado pelo Plenário, porquanto permanece possível a votação em separado (RICD, art. 161, I) de capítulos do parecer, como aconteceu no último dia 9/08/2016, ao se deliberar o parecer da Comissão Especial do Impeachment (CEI) no Senado Federal:

**O SR. PRESIDENTE (Ricardo Lewandowski)** – Agradeço ao Dr. José Eduardo Martins Cardozo. Passaremos agora ao processo de votação. Há, sobre a mesa, quatro requerimentos de destaque que serão lidos pelo 1º Secretário, o Senador Vicentinho Alves, conforme o art. 54, I, do Regimento Interno da Casa.

Eu lembro – mas não precisaria lembrar – que, segundo o art. 312, parágrafo único do mesmo ato

normativo, esses requerimentos de destaque, porquanto são de partidos, independem de votação.

Então, peço ao Senador Vicentinho que leia os destaques.

**O SR. VICENTINHO ALVES (Bloco Moderador/PR - TO)** – Sr. Presidente, destaquem-se, para a votação em separado, as preliminares arguidas pela Defesa e rejeitadas nas conclusões do parecer apreciado na Comissão Especial de Impeachment.

Nos termos do art. 312, inciso II, e do parágrafo único do RISF, Regimento Interno do Senado Federal, requeremos destaque para a votação em separado das preliminares na imputação de crime a Senhora Presidenta da República a que se refere o relatório aprovado na Comissão Especial de Impeachment:

1) Preliminar da não recepção do art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950;

2) Preliminar da pendência do julgamento das contas presidenciais de 2015;

3) Exceção de suspeição do Relator. Assina a Liderança do PT.

Destaquem-se, para a votação em separado, todas as referências nas conclusões do parecer apreciado na Comissão Especial de Impeachment ao Plano Safra de 2015.

Nos termos do art. 312, inciso III, e parágrafo único do Regimento Interno do Senado Federal, requeremos destaque para a votação em separado da imputação de crime a Senhora Presidenta da República a que se refere o relatório aprovado na Comissão Especial de Impeachment acerca do que seria realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União, no art. 85, incisos VI e VII da Constituição Federal, no art. 10, itens VI e VII, e no art. 11, item III, da Lei nº 1.079, de 1950" (fl. 277).

Assina a Liderança do PT.

Terceiro destaque.

Destaquem-se, para a votação em separado, todas as referências nas conclusões do parecer apreciado na

Comissão Especial de Impeachment referentes ao decreto de crédito suplementar de 27/07/2015, Código 14244 (Ministério dos Transportes, Meio Ambiente, Integração e Cidades) no valor de R\$29.922.832,00.

Nos termos do art. 312, inciso III, e parágrafo único do Regimento Interno do Senado, requeremos destaque para a votação em separado da imputação de crime à Senhora Presidenta da República a que se refere o relatório aprovado na Comissão Especial de Impeachment pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional, no art. 85, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 10, item IV, e no art. 11, item II, da Lei nº 1.079, de 1950, acerca do decreto datado de 27/07/2015, no valor de R\$ 29.922.832,00.

Assina a Liderança do PDT.

Quarto destaque.

Destaquem-se para votação em separado todas as conclusões do parecer apreciado na Comissão Especial do Impeachment referente ao decreto de crédito suplementar de 20/08/2015, Código 14250, Poder Judiciário, no valor de R\$600,3 milhões.

Nos termos do art. 312, inciso III, e parágrafo único do Regimento Interno do Senado, requeiro destaque para votação em separado da imputação de crime a Excelentíssima Senhora Presidenta da República a que se refere o relatório aprovado na Comissão Especial de Impeachment pela abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional, no art. 85, inciso VI, da Constituição Federal e no art. 10, item IV, e no art. 11, item II, da Lei nº 1.079, de 1950, fl. 277, acerca do decreto datado de 20/08/2015, Código 14250.

Liderança do PTB.

São esses os destaques, Sr. Presidente.

Na espécie, o parecer do relator da Representação nº 1/2015, acolhido pelo Conselho de Ética, constava de 6 (seis) preliminares, a saber: “A.1) Preliminar – Arguição de nulidade em virtude do aditamento

à representação inicial”; “A.2) Preliminar – Ausência de defesa prévia – nulidade”; “A.3) Preliminar – Responsabilidade por atos praticados em data anterior ao exercício do atual mandato”; “A.4) Preliminar – Impugnação ao Relator – Bloco parlamentar”; “A.5) Preliminar – Ofensa ao princípio da presunção de inocência”; “A.6) Preliminar – Controvérsia a respeito da extensão do objeto da representação – recebimento de vantagens indevidas – art. 4º, inciso II, do Código de Ética”.

Nesses termos, a apresentação de destaque supressivo, com fulcro no inciso V do artigo 161, cujo resultado seja a aprovação significa, *a contrario sensu*, a aquiescência do Plenário com a preliminar levantada e rejeitada pelo parecer objeto de deliberação. Assim, à semelhança do ocorrido com o parecer da CEI no Senado, é perfeitamente factível a apresentação de destaques, mesmo em se tratando de deliberação de um parecer, não de um projeto de resolução, como sem dúvida melhor se coaduna o *devido processo legislativo* e as garantias individuais do Impetrante.

Foi essa mesma ferramenta regimental que permitiu a votação em separado, e ulterior rejeição, da cominação da pena de inabilitação à ex-Presidente Dilma Rouseff, confirmando a vocação dos *destaques* (RICD, art. 161), em processos sancionatórios, para espelhar com rigor a decisão plenarial de uma Casa do Congresso.

E, sobre o tema, foram enfáticas as palavras do então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, já no julgamento de mérito do *impeachment*, reafirmando a legitimidade deste instrumento para a efetividade do exercício dos poderes inerentes à competência processante dos parlamentares em condição de juiz natural (CF, art. 5º, LII), como ocorre, de igual sorte, no exame da Representação nº 1/2015. Confira-se:

**O SR. PRESIDENTE (Ricardo Lewandowski) – (...)**  
O Senador Randolfe Rodrigues levantou uma questão que me parece de suma importância, que a aplicação rígida, estrita dos dispositivos regimentais constitui direitos subjetivos dos Parlamentares, que, se não observados, podem inclusive ser questionados perante o Supremo Tribunal Federal, que está do outro lado da praça, mediante mandado de segurança.

**Portanto, num primeiro momento, a decisão deste Presidente será no sentido de prestigiar o Regimento, de prestigiar os direitos subjetivos dos Parlamentares, que podem esperar que o Regimento seja cumprido tal como ele está redigido.**

Naquela assentada, no dia 9 de agosto, quatro destaques foram apreciados e rejeitados por este egrégio Plenário. Diziam respeito a questões extremamente complexas e questões que dependiam, como todos sabemos, da própria interpretação dos Textos Constitucionais.

Em primeiro lugar, decidimos, em destaques, as preliminares que antecedem o mérito da pronúncia – ou que antecediam o mérito da pronúncia. Depois, outro destaque versou sobre as denominadas pedaladas fiscais. O terceiro destaque dizia respeito ao decreto de 27/07/2015, no valor de R\$29.922.832,00, para saber se era

um crédito suplementar aberto com ou sem autorização do Congresso Nacional. E o quarto destaque concernia ao decreto de 20/08/2015, no valor de R\$600.268.845,00. Portanto, era uma questão também que foi contrastada com aquilo que se dispõe na Constituição, para saber se esse decreto estava ou não de acordo com o Texto Magno.

Esses destaques, como sabemos, foram rejeitados pelo egrégio Plenário, que é soberano. Eu lembro que admiti os destaques com fundamento no art. 312, a que já referi e que agora volta a ser invocado.

Não tenho como, Sras. Senadoras, Srs. Senadores, mudar de comportamento no prazo de menos de uma semana ou um pouco mais de uma semana, de alguns dias. Se eu admiti os destaques, com fundamento no art. 312, em questões complexas, em questões que deviam ser contrastadas com a Constituição, não vejo como, sem faltar com a minha coerência e com o dever de juiz que tenho, antes de tudo, não vejo como deixar de deferir agora também a apreciação deste destaque. [grifo nosso]

Assim, à semelhança do ocorrido também com o parecer da Comissão Especial do Impeachment (CEI) no Senado, é perfeitamente factível a apresentação de destaques, para, repita-se, nas palavras do Ministro Ricardo Lewandowski, *“prestigiar os direitos subjetivos dos Parlamentares, que podem esperar que o Regimento seja cumprido tal como ele está redigido”*.

O importante, em todo caso, é que, **por razões de isonomia** (CF, art. 5º, I), adote-se a mesma providência tomada pelo Presidente do Supremo, ao estabelecer a ordem de votação dos *destaques supressivos*, qual seja, a de que os relativos às preliminares do parecer antecedam o mérito, em paralelismo ao que dispõe o

artigo 938 do Código de Processo Civil (“*A questão preliminar suscitada no julgamento será decidida antes do mérito, deste não se conhecendo caso seja incompatível com a decisão*”). A propósito, foram as seguintes as palavras do Ministro Ricardo Lewandowski:

**Então, estamos diante da situação de que temos que votar as preliminares, e, como o próprio nome diz, as preliminares têm que ser votadas em primeiro lugar porque podem ser, inclusive, prejudiciais relativamente ao mérito. Então, recorremos ao CPC, que é o Código de Processo Civil, que, no art. 938, estabelece que a questão preliminar suscitada no julgamento será decidida antes do mérito, deste não se conhecendo, caso seja incompatível com a decisão. Então, proponho que procedamos da seguinte forma, e até os senhores já tomaram conhecimento disso, preencher uns espaços habilitando-se a encaminharem contra e a favor dos destaques.**

Na sequência, observando a regra do art 314, III, votaremos o parecer sem prejuízo dos destaques, dos demais destaques. Quais são os demais destaques? São três destaques outros além das preliminares: um, como disse o Senador Vicentinho, versa sobre o Plano Safra, que é o segundo destaque, as chamadas – entre aspas – “pedaladas fiscais”. Em seguida, o terceiro destaque que diz respeito a um decreto no valor de 29 bilhões com a data X, que V. Ex. já tomaram conhecimento. E o o terceiro e último destaque seria um decreto de 600 bilhões. [grifo nosso]

Nem poderia ser diferente, conquanto um projeto de resolução seja o meio de tramitação adequado, cuida-se, sem dúvida, de um parecer que, pela literalidade do § 2º do artigo 55 da Constituição, encerra uma *decisão* da Câmara dos Deputados, da mesma forma

que a pronúncia da Presidente da República perante o Senado Federal, a atrair a disciplina naturalmente enunciada no artigo 938 do Código de Processo Civil, ou seja, vota-se primeiro as preliminares, depois o mérito.

Aliás, é relevantíssimo notar que a divisão da votação do parecer pelo impeachment da Ex-Presidente Dilma Rouseff em duas partes, uma para tratar do impedimento em si, e outra para determinar as sanções pessoais, assim ocorreu em face da aplicação analógica do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, conforme afirmado pelo Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski na ocasião.

## DO DIREITO DE SUBMISSÃO AO PLENÁRIO DE VOTO ALTERNATIVO AO DA COMISSÃO

Ainda que assim não se entendesse, o procedimento adotado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, na sessão em que indevidamente cassado o mandato do IMPETRANTE, viola também normas elementares a qualquer procedimento de julgamento, e por tal motivo, constitui afronta ao direito subjetivo do IMPETRANTE ao devido processo legal (CF, 5º, LIV e LV).

Deveras, tanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 21-E) quanto todo o Código de Ética e Decoro

Parlamentar mencionam que os deputados responderão, por seus atos, a **processo disciplinar**.

Isto posto, remanesce claro que, ainda que haja a necessidade de submissão de um parecer do Conselho de Ética ao Plenário da Câmara, a verdade é que o Plenário se manifesta num processo disciplinar, na qualidade de **juiz natural da causa**, exercendo atividade jurisdicional residualmente atribuída a si pela Constituição Federal (CF, 55, §2º).

Ora, se o Plenário da Câmara dos Deputados detém a competência para apreciação da matéria na qualidade de **juiz**, manifestando-se em um auto de **processo disciplinar**, qualquer pretensão de tolher o direito subjetivo de cada Deputado Federal à dosimetria da penalidade a ser aplicada ao final de dito processo é, antes de tudo, **inconstitucional**, por representar indevido tolhimento à sua jurisdição.

Numa analogia com o processo judicial, admitir como válida tal restrição seria como aceitar que o Regimento Interno de dado tribunal pudesse prever que o Desembargador ou Ministro vota ou com o relator, ou pela extinção do processo sem julgamento do mérito, mas jamais pode apresentar seu próprio voto sobre o mérito da causa.

Evidentemente, esta aberração jamais seria admitida pela jurisprudência pátria, porque é inerente ao *jurisdictio* o princípio segundo o qual todos os membros de determinado órgão, quando chamados a exercer a atividade jurisdicional que a Carta Federal lhes confia, detêm idêntico poder de votar a questão, não podendo qualquer lei ou regimento interno opor óbice ao exercício deste poder para apenas alguns de seus membros.

Em outras palavras, se dado processo – aqui entendido como instrumento de manifestação da jurisdição – deve ser submetido a colegiado, seja ele de Tribunal ou de Casa Legislativa, todos os integrantes do órgão julgador detêm o mesmo poder – implicitamente deduzido da Constituição – de votar a matéria como bem lhes aprouver, **sendo inconstitucional qualquer óbice que se oponha ao conteúdo deste voto**, especialmente se o óbice só existe para uma parte dos integrantes do órgão julgador.

Aplicando-se tal princípio ao presente caso, a decisão tomada pelo Presidente da Mesa, na malfadada sessão, no sentido de que “*não é possível, na espécie, receber emendas a essa minuta, fazer destaques à parte do parecer ou matéria constante dos autos*” (p.51) **representa indevida supressão do poder jurisdicional conferido a cada deputado federal pelo art. 55, §2º da Carta Magna**, porque admite que o voto de uma ínfima minoria, integrante de uma Comissão

Parlamentar, possa suprimir da maioria remanescente o direito de votar a questão com a liberdade que a Carta Magna lhes confere.

Deste modo, também por este ângulo vislumbra-se clara violação à Carta Magna, motivo pelo qual a decisão deve ser cassada.

### **DA MEDIDA CAUTELAR: PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E PERIGO NA DEMORA**

Nos termos da argumentação, a plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*) do direito líquido e certo invocado pelo IMPETRANTE conforma-se a pretexto da força normativa das garantias individuais mínimas exigidas até mesmo em processo político-disciplinar, cujo desatendimento importa presunção inarredável de prejuízo.

No caso, tem-se a necessidade de guarda do devido processo legislativo (CF, art. 5º, LIV, e 59, *caput*) e do direito de emendamento (CF, art. 63, *a contrario sensu*), cláusulas cujo *status* jurídico é de princípio constitucional sensível (CF, art. 60, § 4º, III e IV).

Houve, assim, clara violação dos direitos subjetivos do IMPETRANTE com a deliberação de um *parecer* no lugar de um *projeto de resolução* (CF, art. 59, VII), suprimindo a cognição decisória

do Plenário e, em última análise, subtraindo do IMPETRANTE a proporcionalidade da cominação sancionatória (CF, art. 5º, LIV).

Por outro lado, o perigo de dano irreparável (*periculum in mora*) perdura até o momento e agrava-se a cada dia, uma vez que a legislatura para a qual o IMPETRANTE foi eleito expirará pelo mero transcurso de tempo, perpetuando os efeitos das violações jurídicas aqui apontadas, caso ausente provimento que suste os efeitos deletérios destas até manifestação final da Corte.

Assim, somente a concessão de medida cautelar, *inaudita altera parte*, para suspender a decisão proferida pela **PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS** na Sessão Deliberativa nº 219.2.55.O, bem como todos os atos dela derivados, e reinstaurar o IMPETRANTE no mandato de Deputado Federal, ao menos até que seja julgado o mérito da presente ação, poderá inibir os efeitos da violação perpetrada pela Autoridade Coatora.

## DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Ante o exposto, o IMPETRANTE deduz os seguintes pedidos e requerimentos:

a) a concessão de medida cautelar, *inaudita altera parte*, para suspender a decisão proferida pela **PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS** na Sessão Deliberativa nº 219.2.55.O, bem como todos os atos dela derivados, e reinstaurar o IMPETRANTE no mandato de Deputado Federal, ao menos até que seja julgado o mérito da presente ação;

b) seja notificada a autoridade coatora para prestar informações, bem como sejam intimados representante ministerial para exarar parecer e o órgão de representação judicial da União para que, querendo, ingresse no feito;

c) no mérito, seja concedida a segurança em definitivo para, em atenção ao devido processo legislativo (CF, art. 5º, LIV, 59, VII), seja determinado à Autoridade Coatora, ou quem lhe fizer as vezes:

c.1) a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados quanto à Representação nº 1/2015 (CF, art. 55, § 2º) seja deliberada mediante projeto de resolução, assegurando-se o direito à apresentação de emendas, na forma regimental;

c.2) independente do anterior, garanta-se a possibilidade de apresentação de destaques, com preferência dos relativos às preliminares sobre o mérito, na forma do artigo 938 do Código de Processo Civil;

Dá-se à causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Brasília, 04 de janeiro de 2017.

**Ricardo Afonso Branco Ramos Pinto**  
**OAB/DF 33.405**  
**(assinado digitalmente)**