

**Josaphat Marinho**

(Voto proferido na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre recurso interposto ex-officio pela Presidência do Congresso Nacional da decisão que acolheu indicação do senador José Paulo Bisol para composição de CPI, feita pelo líder do PDS no Senado, para composição de CPI).

Voto do senador Josaphat Marinho sobre o Recurso, interposto ex-officio pela Presidência do Congresso Nacional da decisão que acolheu indicação do senador José Paulo Bisol (PSB), feita pelo líder do PDS no Senado para composição de CPI.

1. O recurso ora examinado envolve a tese da representação proporcional dos partidos políticos nas Comissões parlamentares e seus conselhos.

2. Os fundamentos gerais deste voto encerram-se, por sinal, em parecer que emitiu, em 1991, para fins estranhos ao Senado, respondendo a consulta do Partido dos Trabalhadores, seção do Distrito Federal.

Apesar da anterioridade, ou talvez por isso, as idéias então expostas se ajustam, seguramente, à situação presente. Eis-las, no essencial:

"1. A Constituição Federal estabelece, no art. 58, que "o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias". Embora declare que tais comissões serão "constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento interno ou no ato de que resultar sua criação", prescreve no

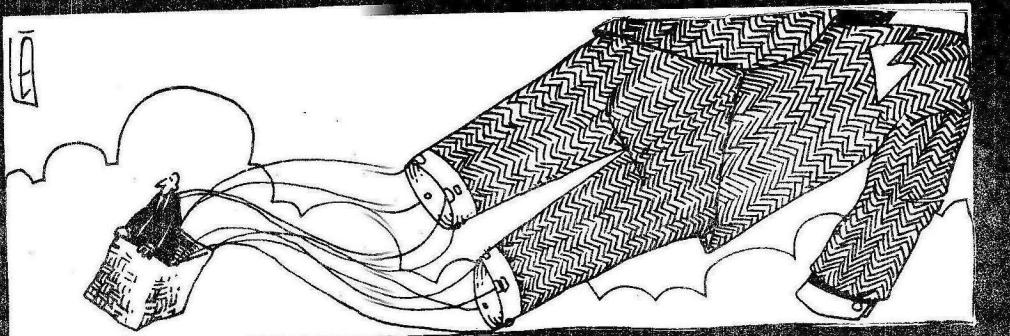
"§ 1º. Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa".

2. A Constituição é clara, taxativa: assegura aos partidos representação proporcional em "cada comissão". Não é uma garantia aleatória, suscetível de recusa por interpretação mas de caráter incondicional, impositivo. O texto constitucional apenas permite variação ou flexibilidade na medida da proporcionalidade, que será observada "tanto quanto possível".

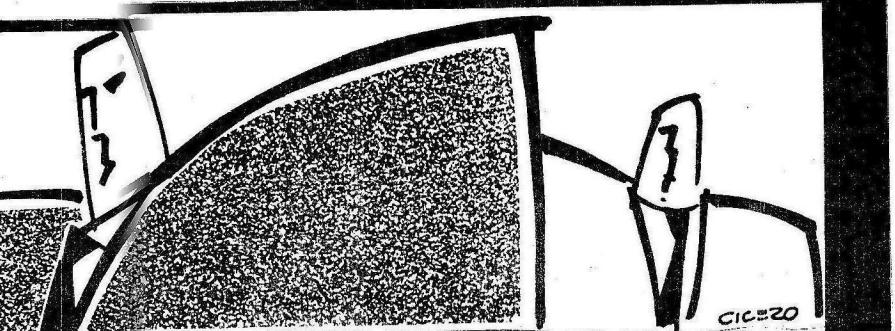
A dimensão da proporcionalidade, portanto, é que poderá ser graduada, tendo em vista o número de partidos e a representação de cada qual deles. Mas a cláusula "tanto quanto possível", se permite cálculo relativo ou aproximado, não autoriza exclusão. Excluir é eliminar, e a norma fundamental admite somente variar de número, o que se entende em face da multiplicidade de representação partidária. Não se pode transfigurar o que indica oscilação, ou seja, variação de grandeza, em expressão que significa abolir ou cassar. Os termos usados pelo legislador, sobretudo num instrumento constitucional, precisam ser compreendidos lógica e racionalmente, e não ao sabor de interesses circunstanciais.

3. Pontes de Miranda, no exame desta matéria diante da Constituição de 1967 (art. 30, parágrafo único), é de firmeza incontestável ao asseverar que "os partidos políticos têm direito público (constitucional) subjetivo e preensão para exigir, por intermédio dos seus deputados ou senadores federais, o cumprimento" da proporcionalidade assegurada. E fulmina a dúvida que o interesse ocasional poderia suscitar: "Não se trata de simples recomendação. Não se disse: "quando possível", ou "se possível", e sim "tanto quanto possível" (Comentários à Constituição de 1967 com a Em.

"A designação para qualquer comissão há de ser feita por partido ou bloco dentre seus integrantes, e não com representante de outra agremiação. A representação é intransferível, pois do contrário não há como apurar proporcionalidade"



"Se um partido, com direito a presença, não quer integrar uma determinada comissão, abdica de indicar representante, para que a faça a agremiação imediatamente credenciada pelo volume da representação"



# Darepresentação proporcional

nº 1, de 1969, 3ª ed., Forense, 1987, T. II, p. 598).

E "tanto quanto possível" em nenhum critério lógico e jurídico se reduz a nada, como ocorreu com a exclusão do Partido dos Trabalhadores —

por sinal o de maior representação na Câmara Legislativa — na formação de uma das Comissões destinadas a elaborar a lei Orgânica do Distrito Federal.

4. A falta a anomalia porque a Constituição Federal determinando a feitura da Lei Orgânica pela Câmara Legislativa, ordenou que esta a promulgasse, "atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição" (art. 32).

Um dos princípios estabelecidos na Constituição é da proporcionalidade da representação partidária "em cada Comissão". Além de situado no capítulo do Poder Legislativo, o que bastaria para empresar-lhe extensão geral, corresponde a um dos "princípios" que configuram os partidos políticos: o "caráter nacional" (art. 17, I, da C.F.).

5. C. a. se os partidos políticos têm "caráter Nacional", e se a Constituição também lhes assegura a representação proporcional em cada Comissão (art. 58, parágrafo 1º), é óbvio que esta garante, ou este "direito público subjetivo", se estende a todas as entidades federadas, como o Distrito Federal (C.F., arts. 1º e 32). Do contrário, criar-se-ia a situação esdrúxula de serem os partidos políticos de âmbito nacional titulares de direitos nos órgãos legislativos da União e substituídos de tais prerrogativas nas Assembleias ou Câmaras Legislativas e nas Câmaras Municipais.

6. Tanto mais ilegítima ou absurda seria a exigência de reparte o mecanismo do regime constitucional porque a Constituição, no art. 1º, proclama entre seus "fundamentos", e sob o título "Doss Princípios Fundamentais", "o pluralismo político", do qual uma das garantias reside, precisamente, em nesse sistema de direito escrito, na segurança da proporcionalidade de representação nas Comissões.

7. À luz do regime positivo examinado, e considerar lo que "o princípio da prevalência da constituição — como adverte Gomes Canotilho — impõe que, entre as várias possibilidades de interpretação, só deve escolher-se a interpretação que não seja contrária ao texto e programa da norma ou normas constitucionais" (Direito Constitucional, Liv. 1, Medina, Coimbra, 5ª ed., 1991, p. 235) — é irrecusável que a garantia da representação proporcional dos partidos, em cada comissão, tem caráter obrigatório, coercivo, e se estende às Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

há de proporcionar a seu titular o uso dos meios necessários a torná-la eficaz.

11. De deliberação interna corporis não se há de cogitar, na tentativa de impedir o exame judicial da matéria. Não se admite competência excludente da apreciação judicial quando em causa a Constituição: seu valor e sua aplicação. O princípio da prevalência da Constituição, por sua superioridade, afasta a possibilidade de opor-se-lhe argumento peculiar a atribuição interna de qualquer órgão. É o que se firmou e se ampliou desde a famosa decisão de Marshall, de 1804, no caso *Marbury x Madison*. O ilustre Presidente da Câmara Legislativa, aliás, procedência dessa tese ao invocar a lição de Hely Lopes Meirelles, segundo a qual "é lícito ao Judiciário perquirir da competência das Câmaras e verificar se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais nos seus alegados "interni corporis".

10. Em conclusão: sendo, como é, titular de direito líquido e certo à representação proporcional em cada Comissão (C.F. arts. 58, § 1º, 25 e 32), o Partido excluído de uma delas, e assim lesado, pode pleitear a nulidade da composição do órgão, inclusive por meio do mandado de segurança (C.F., art. 5º, LXIX). Se o partido político, que se reveste de personalidade jurídica (C.F., art. 17, parágrafo 2º), é dado impetrar mandado de segurança coletivo (C.F. art. 5º, LXX), com razão maior se há de considerá-lo habilitado ao uso dessa garantia constitucional para defesa de seu próprio direito. Conferindo uma garantia, a Constituição

3. A essas idéias articuladas no parecer, cabe acrescentar alguns pontos, relacionados com as singularidades do caso agora discutido e que resaltam como conclusões lógicas dos fundamentos básicos enunciados.

4. Em primeiro lugar, urge salientar que a

proporcionalidade se estabelece entre os partidos ou blocos parlamentares, a que se refere a Constituição Federal (§ 1º do Art. 58).

E o Regimento Interno do Senado alude expressamente a "representantes das respectivas agremiações nas comissões": seu valor e sua aplicação. O princípio da prevalência da Constituição, por sua superioridade, afasta a possibilidade de opor-se-lhe argumento peculiar a atribuição interna de qualquer órgão. É o que se firmou e se ampliou desde a famosa decisão de Marshall, de 1804, no caso *Marbury x Madison*. O ilustre Presidente da Câmara Legislativa, aliás, procedência dessa tese ao invocar a lição de Hely Lopes Meirelles, segundo a qual "é lícito ao Judiciário perquirir da competência das Câmaras e verificar se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais nos seus alegados "interni corporis".

Logo, a designação para qualquer Comissão há de ser feita por partido ou bloco dentre seus integrantes, e não com representante de outra agremiação. A representação é intransferível, pois do contrário não há como apurar proporcionalidade. Escolhido estranho ao partido ou ao bloco, desrespeitada está a proporcionalidade, porque beneficiada organização que não tinha direito a participar da Comissão. Se um partido, com direito a presença, não quer integrar uma determinada

Comissão, abdica de indicar representante, para que o faça a agremiação imediatamente credenciada pelo volume da representação.

O estranho a uma legenda, por mais eminentes, não concorre, juridicamente, para compor a proporcionalidade partidária. Falta-lhe qualidade legal, que não lhe pode ser deferida pela vontade ou por homenagem de outro partido.

O que a Constituição e as leis internas do Congresso definem e circunscrevem, o arbitrio dos partidos não pode alterar, mesmo em nome da cortesia parlamentar.

Pouco importa que o estranho designado declare que representa o partido designante ou cedente, se, na realidade, é membro de outra agremiação, e a esta filiado por força de lei. O Regimento Interno do Senado exige declaração de "filiação partidária" no ato da posse (art. 7º) e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos proíbe a "coexistência" dessa formalidade "em outro partido", prevendo o seu "cancelamento" (art. 67, § 2º e art. 69, IV).

5. N. anula essa argumentação a ocorrência de praxe parlamentar em sentido contrário. Sem dúvida, é prática notória a indicação de membro de um partido por outro para compor Comissão, em certas circunstâncias. A praxe há de vigorar, porém, quando não contestada, ou enquanto não se verificar impugnação. Ocorrendo oposição, há de prevalecer a ordenação legal, como no caso. E assim se deverá entender por que no direito brasileiro, em princípio, o uso ou costume não anula a vigência de lei. Está explícito na Lei de Introdução

resumo conceitual de Pierre Avril (Ensaio sur les Partis, Lib. Cen. Droit e Jurisp., Paris, 1986, p. 7-8), tanto mais se comprehende por que o membro de um não pode ser delegado de outro partido, sobretudo num regime de representação proporcional, salvo se se verifica a formação de blocos parlamentares.

A "divisão do espírito público", configurada em partidos distintos, é incompatível com tal confusão, ainda que a tenham praticado gregos e troianos. A tolerância, mesmo generalizada, não subsiste diante da irresignação fundada no Direito.

6. Todos os fatos relevantes, enquadrados na competência da Comissão Parlamentar de Inquérito devem ser criteriosamente apurados. A primeira condição, porém, de apuração criteriosa é a obediência à lei, inclusive no que concerne à composição do órgão. Não há poder legítimo se também não se revestir de legitimidade quem o exerce. E, como adverte Pontes de Miranda, "nada mais perigoso do que fazer-se Constituição sem o propósito de cumpri-la. Ou de só se cumprir nos princípios de que se precisa, ou se entende que devam ser cumpridos — o que é pior" (Com. à Const. de 1967 com a Em. nº 1, de 1969, 2ª ed., Rev. dos Tribunais, 1970, T. I, p. 15).

7. Diante das razões expostas, voto no sentido de ser provido o recurso ex-officio, para declarar insubstancial, por inconstitucional, a indicação feita pelo ilustre Líder do PDS no nome do nobre Senador José Paulo Bisol, do PSB, para a Comissão Parlamentar de Inquérito que apura supostos fatos relacionados com a Administração Federal e o procedimento de particulares, e, assim, assegurar a aplicação da proporcionalidade partidária em benefício da agremiação a que couber a representação (R.J., Art. 101, I, e C.F., Art. 58, § 1º).

É o meu voto, em respeito ao direito vigente.

Josaphat Marinho, senador da República pelo PFL, é titular da cadeira de Direito Constitucional da Universidade Federal da Bahia

ao Código Civil — sabidamente de abrangência ampla:

"Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue".

A Constituição e o Regimento Interno não tiveram suas normas alteradas, portanto, há de prevalecer na extensão de seus mandamentos. Como escreveu o clássico Paula Baptista, ainda no século XIX, "O uso pode interpretar as leis, e supri-las em suas omissões, mas não revogá-las" (Hermenêutica Jurídica: Compêndio de Hermenêutica Jurídica, Editora Saraiva, 1984, p. 56-57). No século atual, Carlos Maximiliano não ensinou diversamente: "tem valor jurídico uso, ou costume — diurno, constante, uniforme e não contrário ao Direito vigente" ("Hermenêutica e Aplicação do Direito", Liv. Freitas Bastos, 8ª ed., 1965, p. 205).

Ja em nossos dias, na edição refundida, de 1991, de seu Direito Constitucional, (Liv. Almedina), o professor Gomes Canotilho ressalta a importância e os limites do valor do costume. Depois de assinalar que "ao costume deve ser atribuída uma função de integração ou complementação do direito constitucional", para o que cabe "ainda inserir-se no programa da norma constitucional", como forma de contribuir "para o desenvolvimento da Constituição" (p. 148), traça-lhe os lindes necessários. "Neste sentido, — acrescenta — o costume para além da Constituição ou constitui a expressão de uma alteração constitucional à qual ainda se pode estender o programa normativo ou extravasa o âmbito do programa da norma constitucional e, nesse caso, estaremos perante um puro fato que não pode reivindicar qualquer força normativa" (p. 948-949).

Ora, vistas as cláusulas constitucionais, legais e regimentais citadas, componentes do nosso direito positivo, a praxe invocada e examinada não pode ser considerada integrante delas, nem um desenvolvimento do seu comando normativo. Não é oponível, pois, às normas escritas em vigor.

6. Todos os fatos relevantes, enquadrados na competência da Comissão Parlamentar de Inquérito devem ser criteriosamente apurados. A primeira condição, porém, de apuração criteriosa é a obediência à lei, inclusive no que concerne à composição do órgão. Não há poder legítimo se também não se revestir de legitimidade quem o exerce. E, como adverte Pontes de Miranda, "nada mais perigoso do que fazer-se Constituição sem o propósito de cumpri-la. Ou de só se cumprir nos princípios de que se precisa, ou se entende que devam ser cumpridos — o que é pior" (Com. à Const. de 1967 com a Em. nº 1, de 1969, 2ª ed., Rev. dos Tribunais, 1970, T. I, p. 15).

7. Diante das razões expostas, voto no sentido de ser provido o recurso ex-officio, para declarar insubstancial, por inconstitucional, a indicação feita pelo ilustre Líder do PDS no nome do nobre Senador José Paulo Bisol, do PSB, para a Comissão Parlamentar de Inquérito que apura supostos fatos relacionados com a Administração Federal e o procedimento de particulares, e, assim, assegurar a aplicação da proporcionalidade partidária em benefício da agremiação a que couber a representação (R.J., Art. 101, I, e C.F., Art. 58, § 1º).

É o meu voto, em respeito ao direito vigente.