

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 a indicação do senador José Paulo Bisol para composição de CPI, feita pelo líder do PDS no Senado, Espiridião Amin).

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 conselheiros.

2. Os fundamentos gerais deste voto encerram-se, por sinal, em parecer que emiti, 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

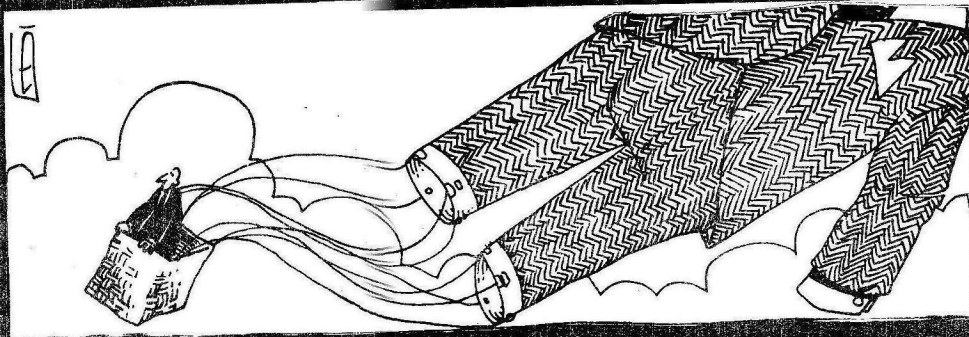
“§ 1º. Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”.

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”.

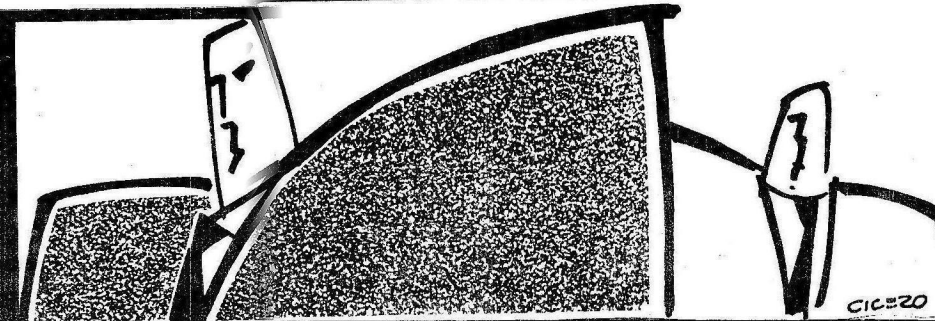
A dimensão da proporcionalidade, portanto, é que poderá ser graduada, tendo em vista o número de partidos e a representação de cada qual deles. Mas a cláusula “tanto quanto possível”, se permite cálculo relativo ou aproximado, não autoriza exclusão. Excluir é eliminar, e a norma fundamental admite somente 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 supressão 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”



Da representação 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 o da proporcionalidade da representação partidária “em cada Comissão”. Além de situado no capítulo do Poder Legislativo, o que bastaria para empregar-lhe extensão geral, corresponde a um dos “preceitos” que configuram os partidos políticos: o “caráter nacional” (art. 17, I, da C.F.).

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

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

7. À luz do regime positivo examinado, e considerando que “o princípio da prevalência da constituição — como adverte Gomes Canotilho — impõe que, dentre 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. Almeida, Coimbra, 5ª ed., 1991, p. 235) — é irreversível que a garantia da representação proporcional dos partidos, em cada comissão, tem caráter obrigatório, coercivo, e se estende às Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

8. Em consequência, cabe ver que se foram criadas diversas comissões, com tarefas específicas, para tratar da elaboração da Lei Orgânica do Distrito Federal, em cada qual delas o Partido dos Trabalhadores há de ter representação proporcional, “tanto quanto possível”. Lícita não é a exclusão, como se operou, desde que se formaram comissões distintas, para assuntos diferentes, embora dentro do objetivo geral de preparo da Lei Orgânica.

“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

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 “interna corporis”.

3. A essas idéias articuladas no parecer, cabe acrescentar alguns pontos, relacionados com as singularidades do caso agora discutido e que ressaltam 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” (art. 66) ou “a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares” (art. 78). Daí o professor Pinto Ferreira, em comentário à atual Constituição, observar: “Exige-se assim uma proporção relativamente aos partidos e blocos parlamentares...” (Coms. à Const. Bras., Editora Saraiva, 1992, 3º vol, p. 109).

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 eminente, 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).

Demais, se os partidos políticos, por suas tendências diferenciadas, modernamente estruturam a “divisão do espírito público”, segundo o objetivo

resumo conceitual de Pierre Avril (Essais sur les Partis, Lib. Gen. Droit e Jurisp., Paris, 1986, p.p. 7-8), tanto mais se compreende 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.

5. Não 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

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, não 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” (in “Hermenêutica Jurídica: Compêndio de Hermenêutica Jurídica”, Editora Saraiva, 1984, p.p. 56-57). No século atual, Carlos Maximiliano não ensinou diversamente: “tem valor jurídico uso, ou costume — diuturno, 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 resalta 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 limites 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 do âmbito do programa da norma constitucional e, nesse caso, estaremos perante um puro fato que não pode reivindicar qualquer força normativa” (p.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” (Coms. à Const. de 1967 com a Em. nº 1, de 1969, 2ª ed. rev., 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 insubsistente, 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