



Recebido no CEDP,
em 20/09/17 às 12:34
Andrezza Oliveira
Secretária

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

RELATÓRIO Nº , DE 2017 - PRELIMINAR

Do CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR, sobre a Denúncia nº 2, de 2017, que “requer a abertura de procedimento disciplinar (Denúncia) para verificação de prática de ato incompatível com a ética e o decoro parlamentar em face do Senador Lindbergh Farias, que impediu a continuidade regular da 3ª Reunião do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, agredindo os demais senadores e o Sr. Senador Presidente daquele órgão.”

RELATOR: Senador AIRTON SANDOVAL

I - RELATÓRIO

Vem à análise deste Conselho de Ética e Decoro Parlamentar denúncia apresentada pelo Senador José Medeiros (PSD-MT), em que pugna pela instauração de procedimento disciplinar para verificação de prática de ato incompatível com a ética e o decoro parlamentar em face do Senador Lindbergh Farias (PT-RJ).

Sustenta a petição do parlamentar Denunciante que o ora Denunciado “*se recusou a colaborar de forma democrática ao prosseguimento dos trabalhos, em inescusável abuso de suas prerrogativas constitucionais*”, aludindo aos fatos havidos na 3ª Reunião deste Conselho, no dia 8 de agosto de 2017, por ocasião de apreciação da Denúncia nº 1, de 2017. Invoca, como



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

fundamento de sua pretensão, o disposto no art. 5º, inc. I¹, da Resolução nº 20, de 1993; cumulado com o art. 23, inc. II², do Regimento Interno desta Casa.

No mais, a narrativa informa que o Denunciado teria praticado condutas desafiadoras da ética e do decoro parlamentar, através das quais, inclusive, teria violado e subtraído o “*direito dos demais parlamentares ao regular o funcionamento da Casa e à continuidade dos debates*”, obstruindo e tumultuando a reunião do Conselho e proferindo gritos, agressões e ofensas à Mesa e aos demais membros deste órgão colegiado. Na cronologia dos fatos, o Denunciante detalha que o Senador Lindbergh Farias teria:

1. Ocupado o espaço entre a Mesa e o Plenário deste Conselho (fl. 2);
2. Acusado o “Conselho de não possuir legitimidade para deliberação da PCE nº 02/2017” (fl. 2);
3. Comparado “o Senado Federal a um circo” (fl. 2);
4. Qualificado de “ridícula” e “palhaçada” a reunião dos trabalhos (fl. 2);
5. Afirmado estar o Excelentíssimo Senhor Presidente “louco” (fl. 3);
6. Insuflado “manifestantes a se voltarem contra os membros do Conselho” (fl. 3);
7. Desafiado a autoridade do Presidente (fl. 3);
8. Questionado a integridade moral dos membros do Conselho (fl. 3); e, enfim,
9. obstruído “a referida reunião” (fl. 3).

Ao final, conclui requerendo o recebimento da denúncia e a instauração do respectivo processo disciplinar, com a aplicação das penalidades cabíveis, e, em pedidos subsidiários, a conversão da presente denúncia em

¹ “Art. 5º Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar: I – o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 55, § 1º).”

² “Art. 23. Constituirá desacato ao Senado: (...) II - agressão, por atos ou palavras, praticada por Senador contra a Mesa ou contra outro Senador, nas dependências da Casa.”



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

representação (se o caso de aplicabilidade das penalidades mais severas previstas nos arts. 12 e 13, da Resolução nº 20, de 1993); e a remessa de ofício à Mesa Diretora, para abertura de inquérito (art. 25, RISF).

Foram anexados à Denúncia: extrato de Notas Taquigráficas produzidas pelo setor competente desta Casa legislativa, relativamente à realização da 3ª Reunião, de 2017, deste Conselho (fls. 7 a 39); cópias impressas de notícias extraídas de plataformas digitais de veículos de comunicação de abrangência nacional (fls. 40-41, Zero Hora; fl. 42 - IstoÉ; fl. 43 – veículo não identificado; fls. 44-45 – Jornal do Commercio); e uma mídia DVD-R contendo a gravação, em vídeo, da referida reunião deste Conselho (fl. 46).

Nada mais consta da petição denunciante.

Em 10 de agosto do corrente ano, Sua Excelência, Senador Presidente João Alberto Souza, Presidente deste Conselho, no atendimento do disposto no art. 17, § 2º, procedeu, no prazo regimental, ao exame preliminar da presente denúncia, tendo proferido juízo positivo de admissibilidade da petição acusatória e determinado seu recebimento e autuação como Denúncia nº 2, de 2017.

Em sequência, Sua Excelência comunicou o fato aos membros deste órgão colegiado, dando-lhes ciência da autuação processual, e convocou reunião de trabalho para data subsequente, destinada à designação de relator para a Denúncia (DEN) nº 2, de 2017, a qual somente veio a se realizar em 5 de setembro de 2017.

Fui, nessa ocasião, escolhido Relator nesse procedimento, mediante sorteio, passando, de então em diante, a atuar nessa condição.

Nessa mesma data, a Secretaria deste órgão dirigiu-se ao gabinete do ora Denunciado, com a finalidade de intimá-lo a se manifestar, no prazo de 5



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

(cinco) dias úteis, nos termos do art. 17, § 4º, da Resolução nº 20, de 1993. Sucede que, por meio de sua assessoria, o Senador Lindbergh Farias recusou-se a receber a intimação pessoal, tendo, ainda assim, sido intimado eletronicamente, para todos os efeitos legais (fl. 81).

Em 14 de setembro de 2017, o ora Denunciado apresentou defesa prévia, além, portanto, do prazo regimental,

Em suma, arguiu suspeição deste Relator, ao fundamento de que teria havido manifestações públicas de prejulgamento que afetariam, supostamente, minha imparcialidade. No mérito, seguiu linha argumentativa ao encontro da generalidade dos termos regimentais e constitucionais que repercutem na definição da conduta repreensível, bem como sustentou a importância do papel de oposição e a necessidade de uma visão restritiva sobre o alcance que se deseja realizar na imputação das condutas indecorosas e antiéticas, de maneira a que os instrumentos político-jurídicos de controle da atividade parlamentar não sirvam ao interesse pessoal ou partidário, sobretudo em prejuízo da minoria parlamentar.

Ao final, pugna pela substituição do Relator e pelo arquivamento da denúncia em razão da ausência de justa causa.

É o relatório.

II – ANÁLISE

Passa-se à análise sumária da verificação de procedência das informações apresentadas pela Denúncia ora em apreciação, conforme determinação do art. 17, § 4º, da Resolução nº 20, de 1993.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

Preliminarmente, destaco que o juízo acerca da suspeição deste Relator caberá à Presidência do Conselho, mas, desde já, registro que a reputo descabida e infundada.

Quanto ao mérito da Denúncia, é importante asseverar, em primeiro lugar, que a presente etapa regimental comporta juízo precário de delibação sobre as acusações, configurando-se, em verdade, uma etapa pré-processual, de maneira que cabe a este Conselho, nesta fase, analisar a procedência da denúncia com base nas informações autuadas, e, ainda, delimitar o fato denunciado, de forma a estabelecer o procedimento disciplinar aplicável e definir as sanções cabíveis.

Cumpre-nos, portanto, membros deste Conselho, na presente fase regimental, depurar a admissibilidade e estabelecer o alcance regimental da Denúncia formulada, com base nos normativos previstos, a fim de, se for o caso, instaurar procedimento disciplinar compatível e proporcional à gravidade dos fatos.

Nesse sentido, fiamo-nos no que determina a Constituição Federal, em seu art. 55, quando fixa o poder disciplinar parlamentar como um mecanismo de controle interno da atividade parlamentar.

Não há, porém, esgotamento da norma constitucional quanto a esse aspecto. Isso porque o já referido art. 55, a despeito de tratar de hipóteses que ensejam a perda do mandato parlamentar, não exauriu o rol de condutas ensejadoras dessa penalidade, a saber:

- a) Infringência dos deveres elencados no art. 54;
- b) Procedimento incompatível com o decoro parlamentar (mediante declaração *interna corporis* do órgão respectivo de controle);



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

- c) Ausência do parlamentar, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
- d) Perda ou suspensão dos direitos políticos;
- e) Decisão da Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; e
- f) Condenação criminal em sentença transitada em julgado.

O modelo adotado pelo constituinte buscou tão somente elencar exemplos de condutas incompatíveis com o decoro parlamentar, sem, contudo, encerrar questão:

- i. Abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional;
- ii. Percepção de vantagens indevidas; e
- iii. Outros casos definidos no regimento interno.

Dessa maneira, temos que as normas matrizes de caracterização e definição do decoro parlamentar são, por definição, o estatuto constitucional do congressista (art. 55, § 1º) e os regimentos internos das respectivas Casas legislativas.

Esse modelo conferiu respaldo ao elevado grau de discricionariedade que o Parlamento tem para fixar os marcos e balizas na decisão acerca da proteção à sua própria imagem institucional e à de seus membros³, ilidindo até mesmo o controle judicial sobre o mérito da decisão parlamentar.

Não se cuida, aqui, somente de analisar condutas direcionadas a um ou mais parlamentares especificamente, pois o procedimento ético-disciplinar tem finalidade claramente ambivalente: de um lado, busca-se **punir** o mandatário popular violador de seus deveres constitucionais, legais, morais e éticos e, de

³Advocacia do Senado Federal. Parecer nº 185/2013-ADSOF, p. 08.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

outro lado, objetiva-se **proteger** a integridade e a reputação da Casa do Poder legislativo a que o parlamentar pertença. Ou, nas palavras do Ministro Célio Borja (MS 21360-DF, STF), “**preservar o conceito da Câmara e do Senado**”.

A esse respeito, aliás, pertinente o entendimento consignado pelo Ministro Celso de Mello, na relatoria e no julgamento do MS 24458-DF:

“(…) qualquer ato de ofensa ao decoro parlamentar culmina por atingir, injustamente, a própria respeitabilidade institucional do Poder Legislativo, residindo, nesse ponto, a legitimidade ético-jurídica do procedimento constitucional de cassação do mandato parlamentar, em ordem a excluir, da comunhão dos legisladores, aquele - qualquer que seja - que se haja mostrado indigno do desempenho da magna função de representar o Povo, de formular a legislação da República e de controlar as instâncias governamentais do poder.”

Em complemento, trago a lição da Prof^a Carla Costa Teixeira⁴:

“(…) No universo da honra, a conduta desonrada não se esgota no indivíduo que a cometeu mas compromete todo o coletivo a que ele pertence. Se um membro partilha da honra de seu grupo, e com este se identifica predominantemente, a sua desonra se reflete sobre a honra de todos.”

Diante disso, não se pode desprezar a relevância dos fatos narrados na Denúncia, ainda que em juízo de procedência preliminar.

⁴ TEIXEIRA, Carla Costa. A Honra da Política – Decoro Parlamentar e Cassação de Mandato no Congresso Nacional (1949-1994). Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1998. p. 44



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

Ora, espera-se do mandatário popular postura republicana compatível com a magnitude democrática do mandato que ocupa, alinhado à nobreza da representatividade do povo brasileiro ou do Estado federativo. Esse comportamento pressupõe uma atuação decorosa, dentro e fora das dependências legislativas, pois o parlamentar não se despe em momento algum de sua missão constitucional e democrática.

Daí ser razoável que se estabeleça, à Casa legislativa, em privilégio do *esprit de corps*, o poder de preservar a sua própria dignidade perante o povo: mais que isso, o **poder-dever** de resgatar a respeitabilidade e a honorabilidade da Instituição Parlamentar, o que admite – inclusive, por autorização constitucional – a medida extrema da cassação do mandato político ante a quebra deste decoro.

Portanto, entendo, diante da verificação de procedência das informações autuadas na presente Denúncia, que, havendo elementos que autorizem a instauração do processo ético-disciplinar, temos, aqui, a obrigação de apurarmos as circunstâncias da denúncia, em associação ao exercício incansável dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório assegurados à defesa do Senador ora Denunciado, para, então, professarmos um julgamento justo e equilibrado.

Não somente a instituição parlamentar do Senado Federal assim exige, em nome de sua reputação, como a própria sociedade brasileira, que clama por uma atuação política, mas republicana, de seus representantes.

Isso posto, baseado no conjunto probatório preliminar anexado pelo Denunciante e considerando-se ainda a defesa prévia apresentada pelo Denunciado, **reconheço** serem *parcialmente* procedentes as informações apresentadas pela Denúncia, conforme a seguir disposto.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

Da imputação de abuso de prerrogativas (art. 55, § 1º, CF)

A despeito da natureza político-administrativa do processo ético-disciplinar, suas balizas devem observar não somente as regras deontológicas - as quais, efetivamente, delimitam o comportamento ético e moral na vida parlamentar -, mas, ainda, as regras e princípios penais e processuais penais, uma vez que se está aqui a realizar procedimento sancionatório, com consequente restrição de direitos caros à democracia brasileira.

Dito isso, constata-se que a peça denunciante, logo em narrativa de entrada, assevera que o ora Denunciado teria se recusado “*a colaborar de forma democrática ao prosseguimento dos trabalhos*”, através de um conjunto de ações que, à vista do Denunciante, constituem “*inescusável abuso de prerrogativas constitucionais*”, a teor do que dispõe o art. 55, § 1º, da CF, cumulado com o art. 5º, inc. I, da Resolução nº 20, de 1993.

Sucedem que referida conduta, de elasticidade semântica notável, constitui, nos termos constitucionais, um desafio à análise e à delimitação do alcance do tipo: afinal, não há especificação clara, na Constituição Federal, da conduta, sequer de seus elementos objetivos.

O mesmo se verifica no Regimento Interno do Senado Federal, encerrado no art. 32, inc. II e § 1º, que cuidou tão somente de reproduzir o texto constitucional, sem defini-lo ou delimitá-lo.

Diante do silêncio legislativo, a cautela – amparada pelos princípios constitucionais que privilegiam o garantismo penal – recomenda um olhar restritivo e cuidadoso à acusação de incursão nessa prática.

E esse é o caso.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

Ora, o abuso das prerrogativas constitucionais, violação do decoro que é, tem por consequência a perda do mandato parlamentar, nos termos do art. 55, inc. II, da Constituição Federal, cumulado com o § 1º, do mesmo artigo, e, ainda, do art. 5º, inc. I, cumulado com o art. 11, inc. II, da Resolução nº 20, de 1993.

Porém, é preciso observar que as normas regimentais, tanto da Câmara, quanto do Senado, distinguem claramente as condutas de perturbar a ordem e de praticar ofensas daquelas que sujeitam o parlamentar à perda de mandato.

O Código de Ética, da Câmara dos Deputados, por exemplo, além de prever penalidades distintas para os tipos objetivos, destaca os “atos incompatíveis com o decoro” dos “atos atentatórios ao decoro”. No Senado, por outro lado, essa distinção se faz pela definição de lesividade das condutas, a reclamar penalidades próprias, mais brandas, como a advertência e a censura.

Diante disso, entendo que os fatos narrados não se amoldam à classificação jurídica proposta pela Denúncia, que os pretende enquadrar no tipo previsto no art. 5º, inc. I, da Resolução nº 20, de 1993.

À toda evidência, não se trata, aqui, de hipótese de conduta incursa na penalidade de perda de mandato, ainda que temporária.

Por essa razão, necessário que se reveja a capitulação do fato conferida pela peça acusatória, uma vez patente que o tipo indicado e aqueles aparentemente cometidos possuem gravidades distintas, o que ensejaria excesso de acusação.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

Da imputação de ofensas

À fl. 2, da peça acusatória, o Denunciante, em narração dos fatos, afirma que o Denunciado passou “a gritar: *‘esta reunião é ridícula’, ‘isto é uma palhaçada’*”.

Novamente, à fl. 3, informa que o Denunciante “se levanta e continua com as agressões, gritando: *‘O Senhor está louco, Sr. Presidente!’*” e, mais adiante, à fl. 4, teria dito: “Isso aqui é um *festival de bobagens*, isso aqui é *uma palhaçada!*”, “Vocês têm moral o quê?”, “*esta Comissão está desmoralizada!*”.

Busca, dessa maneira, conforme se evidencia à fl. 5, da Denúncia autuada, imputar ao Denunciado a prática de desacato (agredir a Mesa ou outro Senador por atos e palavras), invocando, especificamente, a conduta prevista no art. 23, inc. II, do RISF (fl. 6).

Quanto a esse aspecto, observo que a classificação jurídica é equivocada.

Isso porque o tipo regimental conhecido como “desacato ao Senado”, previsto no art. 23, inc. II, do RISF, é conduta passível de medida e de procedimento disciplinares próprios, previstos no Capítulo VI, do Título II, do RISF.

Com efeito, nos termos do art. 24, do Estatuto Interno desta Casa, o rito disciplinar deve ser aquele ali estabelecido, inclusive com a possibilidade taxativa de aplicação das penalidades previstas no inc. V, do mesmo artigo, quais sejam: censura pública ou instauração de processo de perda do mandato, cabendo à Mesa Diretora proceder em qualquer dos casos.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

Dessa forma, o devido processo regimental reclama o respeito ao rito procedimental adequado à acusação formulada.

A narrativa, portanto, demanda recapitulação jurídica, para se amoldar ao tipo previsto no art. 9º, § 2º, inc. II, da Resolução nº 20, de 1993:

Art. 9º A censura será verbal ou escrita.

.....
§ 2º A censura escrita será imposta pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e homologada pela Mesa, se outra cominação mais grave não couber, ao Senador que:

.....
II – praticar ofensas físicas ou morais a qualquer pessoa, no edifício do Senado, ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou Comissão, ou os respectivos Presidentes.

Contudo, ainda que na promoção da reclassificação jurídica da Denúncia, entendo que, a despeito de afirmar que o Denunciado teria praticado conduta típica de **desacato ao Senado** e de **ofensas morais**, deixou o Denunciante de especificar, e mesmo de demonstrar minimamente, quais agressões teriam sido proferidas e contra quem.

Nota-se que, à primeira vista, com base nas expressões verbais proferidas, não se verifica, na conduta do Senador Lindbergh Farias, mesmo quando circunstancialmente direcionada ao Presidente do Conselho e a seus membros, o intuito de ação ofensiva à moral ou à honra subjetiva de qualquer dos envolvidos.

Quando muito, o comportamento perpetrado mais se aproxima do uso de expressões emocionais, funcionando como interjeições, associadas à



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

conduta de um parlamentar opositorista, revelando, naquela ocasião, mera e nitidamente, inconformismo político e regimental.

Observo, portanto, que a Denúncia não cuidou, nesse ponto, de descrever claramente as condutas individualizadas que são genericamente imputadas ao Senador Lindbergh Farias, quanto às ofensas que se supõe proferidas, nem de as demonstrar, ainda que superficialmente.

Frise-se que não basta anexar conjunto de elementos indicativos do fato (indícios), se este não está objetiva e especificamente evidenciado na peça acusatória.

Ainda que assim fosse, não parece razoável imputar a alguém ação delituosa – que tenha a ofensa como elemento da conduta típica – com base em termos e palavras soltas, dissociadas do contexto fático em que foram proferidas.

Mesmo porque, se assim fosse, caberia aqui toda uma digressão, seguramente em sede de dilação probatória e no exercício do contraditório e da ampla defesa, sobre os limites da imunidade parlamentar relativamente à opinião e à palavra. E, ainda assim, tanto somente se poderia realizar, se bem definido o escopo acusatório.

Por essa razão, opino pelo não acolhimento da Denúncia, quanto à acusação de desacato e ofensas proferidas.

Da imputação de perturbação da ordem das reuniões

Quanto à acusação de ter o Denunciado **perturbado a ordem das reuniões**, observo aqui se tratar da conduta subsumida no art. 9º, inc. III, da Resolução nº 20, de 1993, pelo que constato haver indícios dessa prática.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

Com efeito, as Notas taquigráficas estão efusivamente demarcadas de incidentes de tumulto no recinto onde se realizou a 3ª Reunião deste Conselho, evidenciando com clareza as recorrentes manifestações do Senador ora Denunciado, bem como a de outros Pares ali presentes em reação à sua conduta.

Mesmo o registro em vídeo disponibilizado pela Secretaria de Comunicação Social (Secom) desta Casa revela uma reunião com elevado grau de perturbações à ordem dos trabalhos, com envolvimento aparente do ora Denunciado nos episódios.

Inclusive, a reunião chegou a ser suspensa, por decisão do Sr. Presidente, por 10 minutos (fl. 17).

Dessa maneira, entendo serem procedentes as informações apresentadas pela Denúncia, no tocante à imputação que faz desse fato ao Denunciado, opinando pela instauração do respectivo processo disciplinar a fim de apurar a conduta sob acusação.

III – CONCLUSÃO

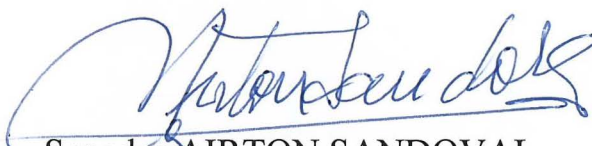
Pelo exposto, opino pelo recebimento da Denúncia nº 2, de 2017, e pela **procedência das informações**, quanto à imputação da conduta de **perturbação da ordem das reuniões (art. 9º, § 2º, inc. II, da Resolução nº 20, de 1993)**, com a consequente instauração de processo disciplinar por este Conselho, face à existência de indícios de autoria e materialidade, a fim de apurar a responsabilidade do Denunciado por conduta passível de punição na forma dos **arts. 8º e 9º, da Resolução nº 20, de 1993**; e pela **improcedência das informações**, quanto à imputação das condutas de **abuso de prerrogativas**



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador AIRTON SANDOVAL

parlamentares, desacato ao Senado Federal e ofensas à Mesa e a outros Senadores, propondo seu arquivamento nesse ponto.

Brasília, em 20 de setembro de 2017.



Senador AIRTON SANDOVAL
PMDB-SP