



SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

PARECER Nº 1112/2015 – NASSET/ADVOSF

Ref. Ofício CEPD nº 09/2015.

Solicitação de exame jurídico formulado por Sua Excelência o Senhor Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal acerca da representação apresentada pelos partidos políticos REDE SUSTENTABILIDADE e PARTIDO POPULAR SOCIALISTA em face de atos supostamente cometidos por Sua Excelência o Senador DELCÍDIO DO AMARAL. Apreciação dos requisitos de admissibilidade. Resolução nº 20, de 1993. Ausência de causas impeditivas ao processamento do feito.

1) Relatório

I

Cuida-se do Ofício CEPD nº 09/2015, de 2 de dezembro de 2015, em que se apresenta solicitação de análise jurídica e parecer, formulada por Sua Excelência o Senador JOÃO ALBERTO DE SOUSA, presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar desta Casa Legislativa, acerca de representação apresentada pelos partidos políticos REDE



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

SUSTENTABILIDADE e PARTIDO POPULAR SOCIALISTA em face de Sua Excelência o Senador DELCÍDIO DO AMARAL.

Na representação, formulada com fulcro no art. 55, inc. II, da Constituição da República, e no art. 13 e subsequentes da Resolução nº 20, de 1993 do Senado Federal, perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, os representantes narram que o Senador da República representado teria praticado infração ético-política, consistente em violação do dever de probidade, pela oferta de vantagens indevidas a terceiro, além de abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional.

Relatam o recente episódio da prisão do Senador representado, por ordem do Supremo Tribunal Federal, em virtude de, alegadamente, ter tentado obstruir andamento de investigação criminal e por integrar organização criminosa.

Apontam, ainda, a incidência da proibição de *“prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes”*, prevista no art. 5º, inc. III, do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Requerem o recebimento e a instauração de procedimento disciplinar no âmbito do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, com a finalidade de apurar os citados fatos, tendo por escopo a cassação do mandato do ora representado.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Acompanham a representação os documentos comprobatórios de regularidade dos partidos políticos representantes; a degravação dos diálogos que serviram de suporte à decisão de prisão do representado; o requerimento de medida cautelar de prisão formulado pelo Procurador-Geral da República ao Supremo Tribunal Federal; a íntegra da decisão de prisão decretada pelo Ministro Teori Zavascki nos mesmos autos.

Esses os elementos de informação que instruem o presente Ofício, e que ora são submetidos ao escrutínio jurídico desta Advocacia-Geral.

2) Fundamentação**II**

O processamento de denúncia perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal está regido pelas disposições do Código de Ética e Decoro Parlamentar, instituído pela Resolução nº 20, de 1993, e que teve sua redação modificada pela Resolução nº 25, de 2008.

Segundo a norma em questão, a Mesa ou partido político com representação no Congresso Nacional podem oferecer representação contra Senador por fato sujeito à pena de perda do mandato ou à pena de perda temporária do exercício do mandato.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A citada representação, no entanto, encontra alguns requisitos, cuja observância é condição de sua admissibilidade inicial: a) não pode ser anônima; b) o autor deve comprovar legitimidade; c) a representação deve identificar apropriadamente o Senador e os fatos imputados; d) a representação deve tratar de fato contemporâneo ao exercício do mandato; e) a representação não pode ser manifestamente improcedente.

Essas são as condições de admissibilidade extraídas do §1º do art. 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, *verbis*:

Art. 14. (...)

§ 1º Apresentada a representação, o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar procederá ao exame preliminar de sua admissão no prazo de 5 (cinco) dias úteis, determinando o seu arquivamento nos seguintes casos:

I – se faltar legitimidade ao seu autor;

II – se a representação não identificar o Senador e os fatos que lhe são imputados;

III – se, ressalvados os casos previstos no inciso I do art. 3º desta Resolução, os fatos relatados forem referentes a período anterior ao mandato ou se forem manifestamente improcedentes.

§ 2º Da decisão que determine o arquivamento da representação caberá recurso ao Plenário do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, no prazo de 2 (dois) dias úteis contado de sua publicação, subscrito por, no mínimo, 5 (cinco) de seus membros.

Nessa esteira, importa ressaltar que a análise efetuada pela Advocacia do Senado Federal não tem, e jamais poderia ter, a pretensão de substituir o juízo político-jurídico efetuado pelo próprio Conselho e por seu Presidente.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Com efeito, o parâmetro jurídico de controle e orientação dos atos referentes ao decoro parlamentar é extremamente limitado. A opção constitucional pelo controle efetuado pela própria Casa Legislativa demonstra inequivocamente que o Parlamento tem enorme discricionariedade para fixar os marcos, as balizas referentes à decisão acerca da proteção à sua própria imagem institucional, à honra de seus membros, que configuram o núcleo essencial do decoro parlamentar.

Ocorre perda de mandato nos casos do art. 55 da Constituição. Destes cabe destacar a hipótese de falta de decoro parlamentar. Consiste no abuso da prerrogativa do membro do Congresso Nacional, bem como na percepção de vantagens indevidas e outros casos definidos em regimentos internos. Enseja grande discricionarismo político à Casa Legislativa a que pertence o parlamentar. O STF vem-se recusando a reavaliar a motivação que levou a Casa Legislativa a cassar o parlamentar por falta de decoro, embora controle a observância de garantias formais, como a da ampla defesa.¹

Nesse sentido, as próprias Casas do Poder Legislativo têm fixado os limites referentes ao processo político de cassação de mandato parlamentar, por meio dos precedentes mais relevantes, além de respostas às consultas e pareceres do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Esses referenciais, juntamente com as manifestações pregressas desta Advocacia do Senado Federal, que tem regularmente se manifestado nessas hipóteses, além das referências doutrinárias e jurisprudenciais

¹ MENDES, Gilmar F., BRANCO, Paulo Gustavo Gonet., COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, IDP, 2008. pp. 904-905.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

aplicáveis, é que dão tessitura ao *corpus* jurídico de onde se extrai a melhor interpretação aplicável ao texto da Resolução nº 20, de 1993.

Essa interpretação, no entanto, tem como único escopo identificar eventuais hipóteses de rejeição liminar da denúncia ou representação, ou seja, identificar os casos em que haja patente ausência de autorização normativa ou de justa causa para o processamento do documento, ou ainda afastar de plano eventuais teratologias.

Isso porque, como ficou sedimentado *supra*, é a percepção política autorizada dos pares que deve ser utilizada como critério de juízo de eventuais desvios de conduta do parlamentar, não podendo este órgão jurídico imiscuir-se no mérito da questão *sub analise*.

Assim, iluminada a questão a partir dos citados critérios, avalia-se o caso presente.

III

Inicialmente, destaque-se que há legitimidade da parte que primeiro impulsionou o processo em questão. Conforme se extrai do art. 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional podem oferecer representação ao CEDP, com o objetivo de deflagrar o procedimento legislativo especial por meio do qual são apurados os fatos que digam respeito ao descumprimento,





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

por um Senador da República, de seus deveres funcionais ou dos preceitos contidos no mesmo Código².

Passa-se, assim, ao corpo do texto da representação. Aqui, da mesma forma, não há elementos que imponham a sua rejeição de plano. Estão devidamente narrados os fatos – independentemente de se considerarem ou não suficientemente comprovados, o que já perfaz problema de mérito –, com a identificação completa dos supostos envolvidos, além de haver prova indiciária³ apta a deflagração de procedimento de apuração.

Com efeito, a petição se fez acompanhar dos elementos de informação que dizem respeito ao cerne do objeto da presente demanda, qual seja, a suposta prática de atos incompatíveis com o exercício do mandato parlamentar, seja pelo abuso de prerrogativas, seja pelo cometimento de irregularidade grave nas funções, valendo-se, em tese, da condição de parlamentar e de líder do governo no Senado Federal.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*, o entendimento do STJ: (...) O trancamento de ação penal é medida excepcional que se mostra possível apenas nos casos em que se puder verificar, de plano, a total ausência de provas sobre autoria e materialidade, a atipicidade da conduta, ou a ocorrência de uma causa de extinção da punibilidade.(...)(STJ, RHC

² No caso em exame, ambos os partidos políticos estão representados no Congresso Nacional, na data da emissão do presente parecer, como o demonstram as assinaturas de seus respectivos líderes no Senado Federal, contidas ao final da peça da representação.

³ Não se pode, no presente caso, atribuir às degravações apresentadas o valor de prova em sentido estrito, porquanto não se hajam submetido ao contraditório, em processo regular (art. 155 do Código de Processo Penal). Têm, no entanto, fundado valor jurídico, a ser sopesado pelo Conselho, como está a ser, na esfera judicial, pelo Supremo Tribunal Federal.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

34.564/PE, Rel. Ministra MARILZA MAYNARD (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/SE), QUINTA TURMA, julgado em 06/06/2013, DJe 17/06/2013) (destacou-se).

Por outro lado, os fatos narrados são todos contemporâneos ao presente mandato, eis que ocorridos na atual sessão legislativa.

Dessa forma, não há elementos suficientes para a rejeição preliminar da denúncia: com efeito, as partes são legítimas, estão identificadas, há existência de prova indiciária mínima e não se verificam, neste momento, causas impeditivas.

Conforme texto clássico de Miguel Reale,

Decôro é palavra, que, consoante sua raiz latina, significa "conveniência", tanto em relação a si (no que toca ao comportamento próprio) como em relação aos outros; equivale pois a ter e manter correção, respeito e dignidade na forma dos atos, de conformidade e à altura de seu "status" e de suas circunstâncias, o que implica uma linha de adequação e de honestidade. Nesse sentido, dizia Cícero: "et quod decet honestum est et quod honestum est decet".

Essa idéia de conformidade ou conveniência foi que inspirou Thomasius a pôr o "decorum" entre o "justum" e o "honestum", segundo a máxima destinada à disciplina da Política: "Quod vis ut alii tibi faciant, tu ipsis facies."

O núcleo da palavra "decôro" é dado, como se vê, pelo sentido de "conveniência", na dupla acepção física e moral deste termo, importando sempre a noção de medida ou de adequação condigna entre o ato praticado e a situação de quem o pratica. É o que, aliás, resulta, dos registros dos mestres da língua, como se pode ver, em Moraes ("honra, respeito devido a alguém por seu nascimento, ou dignidade; a conveniência das ações, e outras exterioridades com o caráter da pessoa") Laudelino Freire e





SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Caldas Aulete ("respeito de si mesmo e dos outros; acatamento, decência; dignidade moral, nobreza, brio, honradez").

Trata-se, pois, de uma virtude relativa ao "status" do agente, pois envolve sempre o exame da adequação ou conformidade entre o ato e as suas circunstâncias. Isto assegura a possibilidade de verificar-se se dada conduta é ou não "decorosa", de maneira objetiva, em juízo seguro e imparcial, a cobro do flutuante e incerto mundo das apreciações subjetivas.

4. Assim sendo, quando a Constituição se refere a "decôro parlamentar", entra pelos olhos que quer significar a forma de comportamento do parlamentar de conformidade com as responsabilidades das funções que exerce, perante a sociedade e o Estado.⁴

O decoro é, portanto, conceito que se liga ao cumprimento dos deveres e a forma de comportamento do parlamentar, de conformidade com as suas responsabilidades, como se lê acima. A prática dos atos narrados, em tese, poderá vir a configurar, no entender do Conselho, o descumprimento de deveres e caracterizar comportamento inadequado às funções exercidas, notadamente em face da suposta promessa de uso indevido de influência política e econômica em prejuízo a uma investigação penal em curso.

Desse modo, tampouco é manifestamente improcedente o pleito, ao menos neste momento processual – sem prejuízo de que se possa chegar à conclusão da improcedência da representação depois do trâmite regular do processo.

⁴ REALE, Miguel. **DECÔRO PARLAMENTAR E CASSAÇÃO DE MANDATO ELETIVO**. In: REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, Vol. X, São Paulo: RT, 1969. pp. 87-98.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

IV

Finalmente, repisa-se não ser incumbência deste órgão jurídico aferir se, no caso concreto, houve ou não violação ao decoro parlamentar: chegar a tanto seria incorrer em juízo político de mérito, que cabe única e exclusivamente ao próprio Conselho e, posteriormente, se for o caso, às demais instâncias desta Casa Legislativa.

Assim, não se pode avançar mais nos critérios de admissibilidade, além do que aqui restou escrito. Todas as referências a eventual ocorrência dos fatos narrados foram tomadas em tese, *in statu assertionis*, e somente poderão ser verificadas em concreto mediante o regular processamento da peça analisada, garantindo-se ao denunciado, da forma mais ampla, o devido processo legal e o direito à ampla defesa e ao contraditório – especialmente, o de produzir contra-provas em face dos indícios apresentados.

A presente análise jurídica, portanto, limita-se a afirmar a inexistência de causas impeditivas ao processamento da presente denúncia, ou que recomendem a sua rejeição *prima facie*.

3) Conclusão

Assim, e diante de tudo quanto exposto, recomenda-se que a representação sob exame seja regularmente processada, nos termos do art. 15 e subsequentes, do Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução nº



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET


20, de 1993) do Senado Federal, observadas as garantias processuais decorrentes do devido processo legal.

É o parecer, *sub censura*.

Brasília, 3 de dezembro de 2015.


HUGO SOUTO KALIL
Advogado do Senado Federal

De acordo. Ao Advogado-Geral.


GABRIELLE TATITH PEREIRA
Advogada do Senado - Coordenadora
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos

Aprovo. Encaminhe-se a Sua Excelência o Senador João Alberto de Souza, Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Em 3 de dezembro de 2015.


ALBERTO CASCAIS
Advogado-Geral



