SENADO FEDERAL
Advocacia

Recebido na SAOP
em 15/12/2015
Antonio Alves de Azevedo
Secretaria-Geral da Mesa

PARECER Nº 185/2013-ADVOSF
Ref. Ofício CEPD nº 27/2013.

Solicitação de análise jurídica formulada por Sua Excelência o Senhor Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal acerca da denúncia apresentada pelo cidadão FRAN SOARES NASCIMENTO JÚNIOR em face de ato supostamente cometido por Sua Excelência o Senador RANDOLFE RODRIGUES. Apreciação dos requisitos de admissibilidade. Resolução nº 20, de 1993. Precedentes do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Ausência de causas impeditivas ao processamento do feito.

I

Cuida-se do Ofício CEPD nº 27/2013, de 25 de junho de 2013, em que se apresenta solicitação de análise jurídica, formulada por Sua Excelência o Senador JOÃO ALBERTO DE SOUSA, presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar desta Casa Legislativa, acerca de denúncia apresentada pelo cidadão FRAN SOARES NASCIMENTO JÚNIOR em face de Sua Excelência o Senador RANDOLFE RODRIGUES.

Na denúncia, formulada com fulcro no art. 17 da Resolução nº 20/1993 do Senado Federal, perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o denunciante, ex-Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Amapá (ALEAP), narra que o Senador da República denunciado teria praticado infração ético-política, consistente em mentir da Tribuna do Senado Federal.

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 667

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 668

Segundo o autor da denúncia, Sua Excelência teria atribuído a pecha de "dossiê insubsistente" a anterior petição por si apresentada, além de haver afirmado serem falsas as assinaturas constantes de recibos então anexados. Aduz que tais documentos foram periciados por perícia particular, que concluiu pela sua autenticidade. Requer o recebimento e prosseguimento da presente denúncia.

O pano de fundo, narrado pelo mesmo denunciante, é o seguinte: o autor, quando ocupava a função de presidente da Assembléia Legislativa Estadual, e quando era governador JOÃO CAPIBERIBE (atualmente Senador da República), teria aceito proposta de autoria do chefe do Executivo Estadual, consistente em receber mensalmente um valor *per capita*, atribuído a cada um dos Deputados Estaduais, *"por fora dos salários recebidos individualmente"*, como suposta solução para um impasse orçamentário então ocorrido.

Afirma que o denunciado, então deputado estadual, teria recebido valores a esse título, inclusive firmando recibos, no montante de R$ 20.000,00 (vinte mil reais) mensais, durante os meses de julho a dezembro de 1999. Denuncia, ainda, que estes valores referiam-se *"exclusivamente à compra do apoio político por parte do senador JOÃO CAPIBERIBE, a fim de recompor a maioria na Assembléia Legislativo da Estado do Amapá, perdida nas eleições de 1998"*.

Assim, haveria ocorrido, no estado do Amapá, durante o período narrado, um esquema semelhante àquele que tomou o apelido de mensalão no orbe federal, e cujo julgamento pelo STF se encaminha à etapa final.

Junta o denunciante um laudo pericial firmado por RICARDO MOLINA DE FIGUEIREDO, que conclui: a) pela autenticidade das assinaturas periciadas, como resultantes do punho do senador Randolfe Rodrigues; b) pela autenticidade dos documentos periciados.

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 603

O Senador Randolfe Rodrigues manifestou-se sobre a denúncia formulada por meio do Ofício GSRR nº 00107/2013, de 6 de junho de 2013. Sua Excelência narra que o denunciante foi indiciado pela CPI do Narcotráfico na Câmara dos Deputados e foi afastado da Presidência da Assembléia Legislativa Estadual sob graves denúncias de corrupção, no ano de 2000. Aduz que o próprio denunciante confessou adulteração de outros documentos, notadamente para prejudicar o Deputado Jorge Salomão.

Alega que o então presidente da ALEAP teria cortado o pagamento de seu subsídio nos meses de outubro, novembro e dezembro de 1999, e que os seus vencimentos somente voltaram a ser recebidos, por força de decisão judicial, em janeiro de 2000. Ressalta ser *"mais do que questionável"* a autenticidade dos recibos, tanto sob o prisma objetivo – porque tais fatos nunca teriam ocorrido – quanto sob o prisma subjetivo – porque *"ninguém em sã consciência assina um recibo de corrupção"*.

Destaca ainda que os citados recibos referem-se justamente aos meses em que o ora denunciado teria ficado sem a percepção de seus vencimentos, o que reforçaria a sua falsidade.

Aduz ter solicitado à ALEAP cópia dos recibos, havendo recebido resposta de que todos os documentos referentes a este período foram apreendidos pela Polícia Federal.

Nega autenticidade aos documentos em questão, e questiona a afirmação do perito particular contratado, no sentido de que as diferenças de qualidade observadas nos recibos não seriam relevantes.

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 670

Sublinha que a PGR promoveu o arquivamento de representação referente aos mesmos fatos, por ausência de plausibilidade, bem como remeteu os autos à PR-AP, para adoção de providências quanto ao crime de falsidade documental.

Junta diversos documentos e requer, finalmente, o arquivamento da denúncia.

Acompanham os documentos dois trechos de pronunciamentos (um aparte e um discurso) feitos no Plenário do Senado Federal por Sua Excelência, em que se refere à presente denúncia. Especialmente no que tange ao pronunciamento do dia 12/3/2013, em que o Senador trata da recondução da Procuradora-Geral de Justiça do Amapá, verifica-se o seguinte trecho:

> (...)
> E agora eu soube a notícia de que tentam prolatar, Sr. Presidente, a mesma lama fétida em que eles estão metidos contra a atuação deste Senador em seu mandato por uma razão simples: pela nossa aliança no enfrentamento aos esquemas de corrupção existentes no Amapá não de hoje.
> Tenho conhecimento de um tal dossiê, distribuídos aos Senadores é assinado por um senhor chamado Fran Soares Nascimento Júnior. Antes mesmo de declinar sobre pretensas acusações desse dossiê, é importante destacar, não querendo aqui acusar o caluniador sem responder à calúnia, mas é importante destacar de quem se trata esse senhor.
> Trata-se de um conhecido senhor denunciado pela Comissão Parlamentar de Inquérito responsável de investigar o narcotráfico, instalada nesta Casa; trata-se de um conhecido senhor denunciado pela Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar o narcotráfico, que foi denunciado por envolvimento no crime organizado, tráfico de drogas e corrupção ativa.
> Esse senhor recentemente assumiu a chefia de gabinete do Sr. Moisés Souza. Então, vejam como funciona: os agentes do esquema criminoso sempre trabalham e atuam organizadamente. Eu acho que qualquer denúncia, mesmo que o denunciante tenha sido denunciado por tráfico de drogas, crime organizado e corrupção ativa, mas qualquer denúncia merece uma profunda investigação.
> É em decorrência disso, que, desde o primeiro momento do surgimento dessas denúncias, tomei as seguintes providências para o total esclarecimento delas, e quero aqui esclarecer os Srs. Senadores com o ofício que encaminhei já aos respectivos gabinetes.

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 671

Eu solicitei a quebra do meu sigilo bancário e solicitei ainda, Sr. Presidente...

(Soa a campanhia.)

O SR. RANDOLFE RODRIGUES (PSOL – AP) – Peço dois minutos somente para concluir. E solicitei ainda, Sr. Presidente, do Banco do Brasil a divulgação de todos os meus cheques emitidos e recebidos no período que vai de 1º de fevereiro de 1999, quando iniciou o meu mandato de Deputado Estadual até o dia 31 de janeiro de 2006, quando conclui meu mandato de Deputado Estadual.

Encaminhei investigação ao Ministério Público Federal sobre as chamadas denúncias, ao Ministério Público Estadual e instaurei eu mesmo procedimento na Polícia Federal, Superintendência do Estado do Amapá.

Parto da premissa, Sr. Presidente, que já prolatei aqui no Plenário desta Casa: o princípio da inocência vale para o cidadão comum; para nós, homens públicos, o princípio que vale é o inverso. O homem público tem que provar a sua inocência sob qualquer alegação. Não é o contrário, a qualquer alegação, prevalecer sem explicação por parte do agente público.

É por isso e em decorrência disso que tomei essas providências em relação às denúncias do conhecido senhor envolvido nos esquemas de tráfico de drogas, crime organizado e corrupção ativa.

Sr. Presidente, para concluir, esse é apenas mais um capítulo de uma luta que tem sido travada nos últimos anos no Amapá. Uma luta contra um esquema de corrupção. E veja, o esquema de corrupção existente na Assembleia Legislativa do Amapá é o mais longo esquema de corrupção da história da República. Pairam denúncias sobre o esquema de corrupção desde 1999.

Senador Pedro Taques, mais uma vez devemos à atuação heróica do Ministério Público, à atuação do Ministério Público Estadual e do Ministério Público Federal. Mais uma vez o Brasil se rende a essas instituições, porque a atuação delas tem desbaratado o funcionamento desse esquema de corrupção decenal existente no Amapá.

É por isso, Sr. Presidente, que a recondução, no dia de ontem, da Drª Ivana Cei merece, de nossa parte, um registro nesta tribuna porque se trata de mais um capítulo vitorioso nesses dois anos de profícuo combate aos esquemas de corrupção alojados nas estruturas do Estado amapaense.

É inaceitável existir uma Assembleia Legislativa com verba indenizatória de R$100 mil para cada um dos seus membros.

É inaceitável existir uma Assembleia Legislativa com orçamento mensal de R$14 milhões.

É inaceitável que a soma de deputados estaduais em um ano seja superior ao orçamento de todo o sistema de segurança pública do Estado do Amapá.

É inaceitável que a soma do recebido por deputados estaduais totalize R$23 milhões, enquanto que as despesas da Secretaria de Segurança Pública, da Polícia Técnica Científica, da Secretaria de Saúde sejam inferiores ao que é recebido por parte da Assembleia Legislativa.

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 672

> Portanto, não pode existir esse tipo de descompasso em um dos Estado que se inscreve, lamentavelmente, como um dos Estados mais pobres da Federação brasileira.
> Esse tipo de descompasso não pode ser tolerável pela cidadania e pelas instituições do estado democrático de direito.
> Aos senhores dos esquemas do crime e da corrupção, continuem a apregoar os seus salvo-condutos, aliás, denúncia sobre quem combate a corrupção só tem esse objetivo de ser: salvo-conduto para aqueles que são agentes do crime. Eles perderam várias vezes; perderam, ontem, mais uma vez, com a recondução da Drª Ivana CEI; e serão derrotados tantas vezes quanto tentarem, porque não cabe mais na República brasileira, não cabe – e é importante que se diga isso – não pode existir da parte de nós, homens públicos, tolerância e ausência de indignação sobre a corrupção; não pode existir ausência de indignação sobre crimes como esses que aqui prolato aos...
> (Interrupção do som.)
> (Soa a campainha.)
> O SR. RANDOLFE RODRIGUES (PSOL – AP) – Sr. Presidente, tenho certeza de que a recondução ontem da Drª Ivana Cei marca mais uma página vitoriosa da luta empreendida pelas pessoas de bem do meu Estado no combate a esses esquemas criminosos.

Entre os documentos, ainda, verifica-se uma nota, alegadamente de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, referente ao caso em análise, e publicada em seu *blog*.

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

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 25/2008.

Senado Federal/CEDP/SG
PROC. Nº ____/____ Fls. 67

Segundo a norma em questão, qualquer parlamentar, cidadão ou pessoa jurídica pode oferecer denúncia relativa ao descumprimento, por Senador, de preceitos contidos no Regimento Interno e no Código de Ética e Decoro Parlamentar.

A citada denúncia, porém, encontra alguns requisitos, cuja observância é condição de sua admissibilidade inicial: a) não pode ser anônima; b) o autor deve comprovar legitimidade; c) a denúncia deve identificar apropriadamente o Senador e os fatos imputados; d) a denúncia deve tratar de fato contemporâneo ao exercício do mandato; e) a denúncia não pode ser manifestamente improcedente.

Essas são as condições de admissibilidade extraídas do §1º e do §2º do art. 17 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, *verbis:*

> Art. 17. Perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, poderão ser diretamente oferecidas, por qualquer parlamentar, cidadão ou pessoa jurídica, denúncias relativas ao descumprimento, por Senador, de preceitos contidos no Regimento interno e neste Código.
> § 1º Não serão recebidas denúncias anônimas.
> § 2º Apresentada a denúncia, 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 denúncia 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.
> § 3º Da decisão que determine o arquivamento da denúncia caberá recurso ao Plenário do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, subscrito por, no mínimo, 5 (cinco) de seus membros, no prazo de 2 (dois) dias úteis contados de sua publicação, que se dará impreterivelmente no Diário do Senado Federal do dia subsequente.
> (...)

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 674

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.

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 aplicáveis, é que dão tessitura ao

[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/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 675

corpus jurídico de onde se extrai a melhor interpretação aplicável ao texto da Resolução nº 20/1993.

Essa interpretação, no entanto, tem como único escopo identificar eventuais hipóteses de rejeição liminar da denúncia, 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. 17 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, qualquer cidadão pode oferecer denúncia ao CEDP, com o objetivo de deflagrar o procedimento legislativo preparatório, por meio do qual são apurados os fatos que digam respeito ao descumprimento, por um Senador da República, de seus deveres funcionais ou dos preceitos contidos no mesmo Código. Do mesmo modo, a denúncia não foi formulada sob o signo do anonimato, já que seu autor está devidamente identificado.

Passa-se, assim, ao corpo do texto da denúncia. Aqui, da mesma forma, não há elementos que imponham a sua rejeição de plano. Estão devidamente narrados os fatos – independentemente de sua veracidade, o que já perfaz problema de mérito –, com a identificação completa dos supostos envolvidos, além de haver prova indiciária[2] mínima apta a deflagração de procedimento de apuração.

Com efeito, a petição se fez acompanhar de perícia que diz respeito ao cerne do objeto da presente demanda, qual seja, a veracidade das declarações efetuadas por Senador da República, no curso do mandato, da Tribuna do Senado Federal e fora dela.

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 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).

Esse ponto, acerca da presença de informação pericial (recibos pretensamente assinados pelo denunciado), traz a lume a questão de maior controvérsia na presente análise jurídica, que diz respeito à contemporaneidade dos fatos com o exercício do mandato parlamentar.

Explica-se: o Senado Federal (e, com algumas restrições, também a Câmara dos Deputados) tem firme entendimento, que está expresso no inciso III do §2º do art. 17 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, no sentido de que os fatos

[2] Não se pode, no presente caso, atribuir à perícia apresentada o valor de prova em sentido estrito, porquanto não se haja submetido ao contraditório, em processo regular (art. 155 do Código de Processo Penal). Tem, no entanto, algum valor jurídico, a ser sopesado pelo Conselho.

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 677

anteriores ao exercício do mandato parlamentar não podem ser submetidos ao crivo do processo político de sanção por violação de decoro parlamentar.

Funda-se a justificativa filosófica de tal entendimento na própria legitimidade pela unção pelas urnas, que teria o condão de demonstrar o perdão dos eleitores (ou a irrelevância dos fatos) em relação à conduta pregressa do candidato, o que, afinal, afastaria qualquer interesse do Parlamento em aplicar reprimenda. Neste caso, poder-se-ia mesmo falar em uma tensão entre representação e democracia, já que a cassação teria o efeito de reduzir a nada a vontade dos eleitores, que, cientes dos fatos pregressos, ainda assim decidiram dar o seu voto ao candidato sob suspeição.

Desse modo, se os fatos dizem respeito exclusivamente a período anterior ao exercício do mandato parlamentar, como regra geral, entende-se que não possam ser utilizados para deflagrar processo de responsabilidade política do Senador.

Há entretanto, duas nuanças a destacar, a fim de se chegar a conclusão acerca do caso presente.

Em primeiro lugar, é bem de ver que a citada regra geral, expressa no art. 17, §2º, III, do CEDP, não tem tido recepção absoluta nos precedentes do Conselho de Ética.

Com efeito, no primeiro caso de cassação de mandato, por quebra de decoro, de Senador da República ocorrido nesta Casa Legislativa – quando perdeu o mandato o então senador Luiz Estevão – o Conselho de Ética aprovou relatório do saudoso Senador Jefferson Perez, em que se analisava justamente a presente questão.

E qual foi a decisão do Conselho, expressa pela aprovação do texto do Relator? Decidiu-se então, baseado em entendimento precedente da Comissão de

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 678

Constituição e Justiça, que quando os fatos, embora anteriores, tenham efeitos que, prolongados, encontram potencial para atingir a Instituição, pode-se deflagrar processo de ética. Senão, leia-se o excerto do parecer:

> (...)
> Cabe indagar se, por suspeito de tais práticas, o Senador é passível de punição nesta Casa, considerando-se que os ilícitos ocorreram anteriormente à conquista do mandato de que é detentor.
> Uma exegese literal, tanto da Constituição Federal quanto da Resolução nº 20, parece indicar que um Senador somente será punido internamente por atos contemporâneos ao exercício do mandato. Uma interpretação menos restritiva de cunho racional e teleológico, tendo em vista o caráter finalístico do comando legal, poderá conduzir ao entendimento de que fatos anteriores, pela sua gravidade, poderão refletir-se no mandato e suscitar punição, na medida em que ferem a dignidade da instituição.
> Jurisprudência interna não existe, uma vez que não há antecedentes de punições aplicadas a Senadores, salvo a recente censura imposta por este Conselho a dois membros da Casa. Na Câmara dos Deputados, que deveria ser invocada por analogia, todas as cassações de mandatos ocorreram em decorrência de atos praticados no exercício dos mesmos. Entretanto, no caso do Deputado Jabes Rebelo, que resultou em cassação, a figura delituosa – fornecimento de carteira funcional "fria" a um parente –, que poderia ter sido punida com suspensão, acabou resultando na sanção máxima por força da vida pregressa do parlamentar. Embora tenha este negado a autenticidade da sua assinatura na carteira, e mesmo em face de laudos periciais divergentes, ainda assim, o Plenário da Câmara não lhe deu o benefício da dúvida e cassou-lhe o mandato, motivado pelos seus antecedentes pontilhados de passagens por inquéritos policiais e processos penais. Dir-se-ia que a falta menor contemporânea foi o pretexto legal para a punição pelos fatos anteriores, mais graves.
> Da mesma forma, no caso do Deputado Hidelbrando Pascoal, oficialmente sua cassação não se deu pelos crimes que lhe são atribuídos, todos acontecidos antes da sua eleição. O pretexto legal foram alguns bilhetes do Deputado a pessoas acusadas de crimes, como recomendações a autoridades, que o parlamentar procurou justificar como favor a eleitores, à semelhança do que fazem todos os parlamentares, segundo ele. Essa foi a única falta comprovada do deputado, no decorrer do seu mandato, e a razão alegada para a sua cassação. Torna-se claro, no entanto, que ele jamais seria cassado apenas por esses bilhetes, não fora a sua vida pregressa e a sua reputação, incompatíveis com a dignidade da casa legislativa a que pertencia.
> No Senado, o único precedente ocorreu na legislatura passada, quando das representações feitas à Mesa do Senado, pelas bancadas do PSDB e do PT, solicitando a apuração de denúncias contra o Senador Ernandes

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____ Fls. 679

Amorim, veiculadas pelos meios de comunicação. Encaminhados à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em forma de consulta, sobre os procedimentos a serem adotados, teve como relator o então Senador Josaphat Marinho, que recentemente, como advogado, emitiu parecer opinando pela inadmissibilidade de processo interno contra o Senador Luiz Estevão, por entender que o correto seria aguardar o pronunciamento da Justiça.

À época, na apreciação das representações contra o Senador Ernandes Amorim, o eminente Senador Josaphat Marinho exarou alentado parecer, do qual me permito pinçar os seguintes trechos:

"Na situação apreciada, não se trata da liberdade de pensamento no exercício da função legislativa, e sim de supostos ilícitos, que teriam sido praticados antes, mas que se refletem no exercício do mandato.

Ora, as ações que concernem ao decoro parlamentar e à previsão de perda do mandato devem ser, em tese, (grifados pelo Senador) contemporâneas ao exercício da função (art. 55, II e § 1º da CF). Não há negar, porém, que atos e fatos passados, sobretudo se recentes, a depender de sua natureza e circunstâncias, podem projetar-se no tempo e alcançar e perturbar o procedimento do parlamentar – e atingir a instituição. (...) É que atos e fatos podem situar-se num dia determinado, e seus efeitos se prolongarem diferentemente, com reflexos diversos sobre as pessoas nele envolvidas, e à feição de continuidade.

O texto da Constituição, aliás, ao cuidar da perda de mandato, alude a "procedimento" que for declarado incompatível com o decoro parlamentar, com amplitude suficiente a não permitir que o formalismo exagerado estrangule a realidade. E a Resolução nº 20, de 1993, do Senado, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar, criando a "declaração de atividades econômicas ou profissionais", a ser apresentada às comissões, abrange as atividades "atuais ou anteriores", o que indica que estas podem servir à caracterização do procedimento do Senador.

Assim, parece-nos, há de interpretar-se a Constituição e sobretudo quanto a privilégios parlamentares, ressalvadas as garantias de ampla defesa e a liberdade de análise e crítica. Como escreveu João Mendes Neto, "a verdade jurídica está na conexão do conceito de direito com a sua finalidade (Rui Barbosa e a Lógica Jurídica, 2ª ed, Ed. Saraiva, Sr. Presidente, 1949, p.58), (citados pelo senador) porque assim não se desvincula a norma dos fatores reais que lhe dão conteúdo social e ético válido."

E depois de outras de outras considerações, concluiu:

"À vista do exposto, votamos pela admissibilidade do processo parlamentar destinado a apurar os fatos atribuídos ao Senador Ernandes Amorim à base das representações feitas pelo Partido da Social Democracia Brasileira e pelo Partido dos Trabalhadores (...)."

Este parecer do ilustre Senador e Jurista Josaphat Marinho foi aprovado, à unanimidade, na sessão de 15 de março de 1995, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Vale dizer, a Comissão competente desta Casa, em decisão histórica, admitiu a instauração de processo

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 680

> parlamentar contra um Senador por fatos anteriores ao exercício do mandato.
> Posteriormente, por maioria de votos, o Plenário decidiu pelo arquivamento das representações e não pela anterioridade dos fatos - questão que não apreciou - mas por entender inconsistentes as acusações contra o Senador.
> Deste modo, a única manifestação de um órgão do Senado a respeito da punibilidade de um Parlamentar por fatos acontecidos antes do exercício da função legislativa foi o pronunciamento favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, ao acolher o parecer do ilustre Senador Josaphat Marinho.[3]

Do mesmo modo, a Câmara dos Deputados entende pela existência de hipóteses em que a vedação da anterioridade pode ser ultrapassada. Foi o que restou expresso, inicialmente, na complementação da resposta à Consulta nº 1/2007 do Conselho de Ética daquela Casa Legislativa, em que o Relator, Dep. Dagoberto, adotou as considerações do Dep. José Eduardo Cardozo, atual Ministro da Justiça:

> Sustentamos que é possível a abertura de processos de cassação de mandatos por procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar por fatos verificados ao longo do exercício de mandato anterior já extinto, desde que:
> a) não tenham sido eles amplamente divulgados por toda a sociedade, de modo que um eleitor médio pudesse deles não ter conhecimento no momento da eleição;
> b) surjam elementos de convicção supervenientes (fatos ou provas novos), ou seja, verificados ou conhecidos publicamente apenas após as eleições e em condição em que pudessem modificar, em tese, o juízo dos eleitores em relação ao parlamentar acusado.
> (destacou-se)

Mais recentemente, a Câmara Baixa aprofundou a possibilidade de conhecimento de atos anteriores, em virtude da resposta à Consulta nº 21/2011, de relatoria do Deputado Carlos Sampaio, que definiu:

[3] Parecer do Relator, Senador Jefferson Perez, lido no Conselho de Ética em sua 9ª Reunião, em 31/5/2000, e aprovado em 14/6/2000. Disponível para consulta no sítio eletrônico do Senado Federal.

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 681

Em resposta à consulta formulada pelo ilustre Deputado Miro Teixeira à Presidência da Câmara dos Deputados, é possível a perda do mandato parlamentar por conduta praticada antes do exercício do mandato, desde que o fato fosse ilícito à época em que foi praticado, que o mesmo seja capaz de atingir a honra e a imagem da Câmara dos Deputados e, por fim, que tal conduta seja desconhecida do Parlamento.

Por fim, o próprio Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência no sentido da possibilidade de punição de deputado licenciado para ocupar função de Ministro de Estado, bem assim como daquele por atos praticados em legislatura anterior, considerando-se a adoção de um princípio da unidade do mandato. Nesse sentido, respectivamente, o MS 25579 MC, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, e o MS 23388, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA

Assim, vê-se que, a despeito da existência de uma regra regimental – constante do corpo do Código de Ética e Decoro Parlamentar – que determina a contemporaneidade dos fatos apurados com o exercício do mandato parlamentar como um limite à atuação político-repressiva das Casas Legislativas, há diversas hipóteses que têm sido recebidas pelas Casas Legislativas – e mesmo pelo Supremo Tribunal Federal – como possíveis exceções à regra geral.

Por tudo isso, poder-se-ia considerar, nos termos da resposta à Consulta nº 1/2007, da Câmara dos Deputados, e com respeito aos precedentes do Conselho deste Senado Federal, que reconhecem a possibilidade excepcional de apuração de fatos anteriores, que o surgimento de novas provas – desconhecidas do eleitorado de então – poderia constituir fato jurídico relevante, a fundamentar a deflagração da apuração preliminar pelo Conselho.

Contudo, tais considerações são formuladas apenas com o intuito de melhor subsidiar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ fls. 682

Conselho, visto que, no caso presente, há aparente contemporaneidade entre os atos questionados na denúncia e o mandato parlamentar de Senador da República.

Isso porque, como se extrai da peça exordial, o autor reclama de suposta inverdade que teria sido proferida, segundo afirma, por Sua Excelência o Senador Randolfe Rodrigues, acerca dos pagamentos alegadamente efetuados e da veracidade dos recibos firmados à época.

Vê-se, assim, que o caso de fundo não é contemporâneo ao mandato parlamentar, mas as recentes declarações acerca do tema o são. A matéria de eventual quebra de decoro não seria formada, assim, do recebimento em si de parcelas indevidas no período em que o denunciado fora ocupante da função de deputado estadual pelo Estado do Amapá, mas sim da negativa, na tribuna do Senado Federal e fora dela, de veracidade de recibos (e correspondentes assinaturas) que, posteriormente, apresentam fortes indícios de autenticidade, certificada por perito notório.

Quanto ao arquivamento da representação, promovido pelo Procurador-Geral da República, é bem de ver que, embora seja um tema a ser sopesado pelo Egrégio Conselho de Ética, tal ocorrência, *per se*, não descaracteriza o interesse ético-político das alegações formuladas pelo autor da denúncia.

Há que se respeitar, ainda, a consagrada incomunicabilidade de instâncias. Apenas se e quando a justiça penal nega, de modo conclusivo, a autoria ou a própria materialidade do delito, é que se forma certeza jurídica aplicável a outros ramos do direito. Fora estes casos, as instâncias são autônomas e independentes e, portanto, jamais se poderia impor que o Congresso se submeta – a não ser pela força do convencimento – ao entendimento manifestado pelo Ministério Público.

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____/____ Fls. 683

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.

O avanço sobre os critérios de admissibilidade iniciais traz à baila um último ponto, que merece breve reflexão. Considerando-se que os fatos narrados na denúncia dão notícia de alegada violação ao decoro parlamentar por suposta inverdade proferida por parlamentar acerca de fatos pretéritos, é de se indagar: a verdade se insere no objeto de proteção material do decoro parlamentar?

Invoca-se aqui um texto clássico de Miguel Reale, que leciona com autoridade de catedrático:

> 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 dêste têrmo, 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 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.

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº 684

> 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.

Daí que a eventual mentira, quando comprovada, acerca de tema grave e que possa gerar repercussão no âmbito da própria honradez da Instituição, além de comprometer a respeitabilidade da atuação parlamentar, deve ser abarcada no rol de violações ao preceito ético-político.

Essa foi, aliás, uma das razões que com mais força se fizeram presentes no relatório do Senador Roberto Saturnino, lido na 12ª Reunião do CEPD, de 16/5/2001, e aprovado pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar em 23/5/2001, acerca de denúncia formulada contra os então senadores JOSÉ ROBERTO ARRUDA e ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES. No texto, o relator destaca que a mudança de versões e a mentira na tribuna constituíam quebra do dever de lealdade, *verbis:*

> (...)
> Diante do todo o exposto e considerando:
> (...)
> que a mudança freqüente de versões para os fatos objeto da presente apuração, pelo menos até a divulgação do resultado da perícia da Unicamp e a confissão dos servidores envolvidos, assim como os indícios de quebra de veracidade em que incorreram os dois Senadores são suficientes para um juízo de quebra do dever de lealdade às instituições e de prática de irregularidade grave no desempenho do mandato parlamentar;
> (...)
> O NOSSO VOTO É PELO ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS DESTE PROCESSO À MESA DIRETORA DO SENADO FEDERAL,

[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/CEDP/SGM
PROC. Nº ____ Fls. 688

PARA QUE ESTA DELIBERE, NOS TERMOS DO § 2º DO ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DO ART. 13 DA RESOLUÇÃO Nº 20, DE 1993, DO SENADO FEDERAL.

Assim, tanto sob o prisma doutrinário, quanto em relação aos critérios utilizados nos precedentes do Conselho de Ética, verifica-se que pode haver violação ao decoro parlamentar por causa de inverdades proferidas por parlamentar, especialmente quando no uso de suas funções. *Noblesse oblige!*

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*.

Senado Federal/CEDP/SGM
PROC. Nº ____ / ____ Fls. 686

SENADO FEDERAL
Advocacia

Assim, e diante de tudo quanto exposto, recomenda-se que a denúncia sob exame seja regularmente processada, nos termos do art. 17, §§4º e subseqüentes, do Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução nº 20, de 1993) do Senado Federal, observadas as garantias processuais decorrentes do devido processo legal.

É o parecer, *sub censura.*

Brasília, 3 de julho de 2013.

ALBERTO CASCAIS
Advogado-Geral