



SENADO FEDERAL
CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR

24
10
17

Publique-se
jos

DESPACHO

Adoto como decisão desta Presidência as bem lançadas razões constantes do Parecer nº 654/2017 da Advocacia do Senado Federal, em anexo, em face dos seus próprios e jurídicos fundamentos, não conhecendo da peça (Petição do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar - PCE nº 5/2017).

Brasília, 24 de outubro de 2017.

Senador JOÃO ALBERTO SOUZA
Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar



SENADO FEDERAL
Advocacia

PARECER Nº 654/2017– ADVOSF
Processo nº 00200.020205/2017-10

1. RELATÓRIO

Trata-se de representação formalizada pelo Partido dos Trabalhadores perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal em 28 de setembro de 2017.

Na petição inicial da representação imputaram-se ao Senador da República Aécio Neves da Cunha (PSDB-MG) procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar (ff. 1-3), investigados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos Inquéritos nºs 4483¹ e 4406² (f. 2).

Apontaram-se na representação em essência fatos que foram apurados em ação controlada da Polícia Federal e do Ministério Público Federal que integrou a Operação Patmos, em especial arquivo de áudio

(...) em que o Senador Aécio Neves da Cunha aparece (...) solicitando vantagem financeira para si ao Sr. Joesley Mendonça Batista, ora preso preventivamente no curso da investigação, no valor de 2 milhões de Reais (...) (*ibid.*).

¹ Nesse inquérito, instaurado em 24 de abril de 2017 sob relatoria do Ministro Edson Fachin, constam como investigados o Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer, e o ex-Deputado Federal, Rodrigo Santos da Rocha Loures.

² Nesse inquérito, sob relatoria do Ministro Marco Aurélio e instaurado em 30 de maio de 2017, o Senador Aécio Neves consta como investigado.





SENADO FEDERAL
Advocacia

Referiu-se à decisão proferida na Ação Cautelar nº 4327 pela Primeira Turma do STF em 26 de setembro de 2017 que **a)** por 5 votos a 0 rejeitou pedido de prisão cautelar do representado formulado pelo então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot, **b)** mas determinou, em juízo cautelar, seu afastamento do mandato de Senador e recolhimento domiciliar noturno (f. 4).

Após pugnar-se “pela produção de todas as provas em direito admitidas, especialmente a prova testemunhal”, deduziu-se pretensão de pena de cassação do mandato do representado,

nos termos do art. 7º, “d”, do Código de Ética e Decoro Parlamentar (Resolução nº 20, de 1993) (*sic*³) (f. 7).

Ajuntaram-se **1)** rol de testemunhas (f. 8), **2)** notas taquigráficas da sessão deliberativa extraordinária do Plenário do Senado Federal realizada em 28 de setembro de 2017, em que discutiram providências *vis-à-vis* a referida decisão da Primeira Turma do STF (ff. 9-16); **3)** extrato do andamento da Ação Cautelar nº 4327 até 28 de setembro de 2017 (ff. 17-22); **4)** cópia da decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio que em 20 de junho de 2017 revogou a suspensão do mandato e outras medidas cautelares adotadas contra o representado em 17 de maio de 2017 pelo relator sucedido Edson Fachin (ff. 23-30, verso); **5)** cópia de petição do então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot que contextualiza ao Relator Ministro Marco Aurélio a representação oferecida em 2 de junho⁴ e

³ Provavelmente se aludia ao inciso IV do art. 7º do Código de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP) do Senado Federal, e não à alínea “d” do mesmo artigo, que não existe.

⁴ A representação, carreada às ff. 462 a 541 do Inquérito nº 4506, implica o representado nos tipos penais do art. 317, caput, do Código Penal (corrupção passiva), em concurso material com as penas do § 1º, art. 2º, da Lei 12.850/13, na sua forma tentada (CP, art. 14, II) (tentativa de obstrução de justiça).





SENADO FEDERAL
Advocacia

outros envolvidos nos fatos articulados nesta representação, fundamenta e quer diligências para aprofundar investigações de fatos não deduzidos na peça acusatória, em especial relativos a indícios de lavagem de dinheiro (ff. 31-40); cópias de conteúdo noticioso que reportam os eventos indicados na representação (ff. 41-95); petição de juntada procuração, respectivo instrumento e termo de investidura da mandante (ff. 98-99, f. 100; ff. 101-107); e cópia integral das peças dos inquéritos nºs 4483 e 4506 até 28 de junho de 2017.

Por meio do OF. CEDP nº 20/2017, de 3 de outubro de 2017, o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, Senador João Alberto de Souza (PMDB/MA) solicita parecer acerca da admissibilidade da representação (f. 108).

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

2. ANÁLISE JURÍDICA DA ADMISSIBILIDADE DA REPRESENTAÇÃO

O inciso II art. 55 da Constituição da República de 1988 (CRFB/88) prescreve perda de mandato ao Deputado ou Senador “cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar”.

No § 1º do mesmo art. 55, assevera-se que

É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.





SENADO FEDERAL
Advocacia

O art. 5º do Código de Ética instituído pela Resolução do Senado Federal nº 20 de 1993 arrola como procedimentos incompatíveis com o decoro parlamentar, além das condutas mencionadas no sobredito § 1º (incisos II e III), a prática de “irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes” (inciso III).

Como exemplo de semelhantes irregularidades, alude-se no parágrafo único do artigo em questão aos seguintes procedimentos:

I – a atribuição de dotação orçamentária, sob a forma de subvenções sociais, auxílios ou qualquer outra rubrica, a entidades ou instituições das quais participe o Senador, seu cônjuge, companheira ou parente, de um ou de outro, até o terceiro grau, bem como pessoa jurídica direta ou indiretamente por eles controlada, ou ainda que aplique os recursos recebidos em atividades que não correspondam rigorosamente às suas finalidades estatutárias;

II – a criação ou autorização de encargos em termos que, pelo seu valor ou pelas características da empresa ou entidade beneficiada ou contratada, possam resultar em aplicação indevida de recursos públicos.

Intepretação sistemática dos dispositivos em questão remete às tipologias de improbidade administrativa tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA).

Há graus de correlação entre o exemplo de ato indecoroso do inciso I do parágrafo único do art. 5º do Código de Ética do Senado Federal com a tipologia de improbidade administrativa do art. 9º da LIA, haja vista o denominador comum “enriquecimento ilícito”.





SENADO FEDERAL
Advocacia

Conformemente, o ato indecoroso do inciso I do parágrafo único do art. 5º do Código de Ética está em interseção com a tipologia de improbidade do art. 10 da LIA no que implica prejuízo ao erário.

Os demais casos de indecorosidade que defluem do tipo aberto do inciso II do art. 5º do Código de Ética confluem com a tipologia de improbidade do art. 11 da LIA, na medida em que configuram, subsidiariamente, violações que não transcendem, em termos de enriquecimento ou de prejuízo ao erário, a dimensão da moralidade jurídica compatível com a dignidade da função pública.

Se, de um lado, o regime constitucional da probidade administrativa e o regime jurídico do decoro parlamentar se aproximam pelo viés normativo, de outro lado, afastam-se pelo viés da jurisdição.

Em denotação subjetiva, decorre do princípio da separação dos Poderes o orgânico apartamento recíproco das soberanias legislativa, executiva e judiciária.

Já em denotação objetiva, é consectária do princípio da separação de Poderes uma certa divisão de trabalho, não necessariamente orgânica, mas estritamente funcional.

No caso da improbidade administrativa, a separação de poderes de denotação objetiva é ordinária: os tipos sancionatórios são **1)** formulados pela soberania legislativa (edição da lei), **2)** complementados (*enforced*) em primeiro grau pela soberania executiva (implementação administrativa da lei) e **3)** complementados em segundo grau ou em caráter subsidiário (por meio de sanção típica) pela soberania judiciária (prolação de sentença condenatória).





SENADO FEDERAL
Advocacia

Já o decoro parlamentar substancia-se em separação de poderes em denotação objetiva extraordinária, a saber: os tipos sancionatórios são **1)** formulados (edição de resolução), **2)** complementados (*enforced*) em regra pela própria soberania legislativa, salvo no caso de flagrante inconformidade formal ou inconstitucionalidade, hipótese que ensejará a possibilidade de serem **3)** complementados extraordinariamente pelo Poder Judiciário.

São mínimas as margens para intervenção judiciária na jurisdição eminentemente política que, no âmbito do Poder Legislativo, interpreta, complementa e arremata os tipos de condutas violadoras do decoro parlamentar.

Trata-se de típica atividade *interna corporis*, que não comporta qualquer imiscuição do Poder Judiciário, salvo para tutela do devido processo legislativo, como se depreende da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal amostrada na seguinte ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO INTERNA CORPORIS: MATÉRIA REGIMENTAL. I. - Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato interna corporis, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo. II. - Mandado de Segurança não conhecido.

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança nº 24356**. Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, jul. 13 fev. 2003, DJ 12 set. 2003, p. 29, Ement v. 2123-02, p. 319).





SENADO FEDERAL
Advocacia

À luz desses pressupostos, é que se examina a representação trazida à colação preenche os requisitos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade.

Ex vi do teor do art. 11 do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal ensejam a sanção de perda do mandato:

- I – a infração de qualquer das proibições constitucionais referidas no art. 3^o (Constituição Federal, art. 55);
- II – a prática de qualquer dos atos contrários à ética e ao decoro parlamentar capitulados nos arts. 4^o e 5^o (Constituição Federal, art. 55);

⁵ Art. 3^o É expressamente vedado ao Senador:

I – desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que seja demissível ad nutum, nas entidades constantes da alínea anterior;

II – desde a posse:

a) ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que seja demissível ad nutum, nas entidades referidas no inciso I, a;

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a;

d) ser titular de mais de um cargo ou mandato público eletivo (Constituição Federal, art. 54).

§ 1^o Consideram-se incluídas nas proibições previstas nos incisos I, a e b, e II, a e c, para os fins do presente Código de Ética e Decoro Parlamentar, pessoas jurídicas de direito privado controladas pelo Poder Público.

§ 2^o A proibição constante da alínea a do inciso I compreende o Senador, como pessoa física, seu cônjuge ou companheira e pessoas jurídicas direta ou indiretamente por eles controladas.

§ 3^o Consideram-se pessoas jurídicas às quais se aplica a vedação referida no inciso II, a, para os fins do presente Código, os Fundos de Investimentos Regionais e Setoriais.

⁶ Art. 4^o É, ainda, vedado ao Senador:

I – celebrar contrato com instituição financeira controlada pelo Poder Público, incluídos nesta vedação, além do Senador como pessoa física, seu cônjuge ou companheira e pessoas jurídicas direta ou indiretamente por ele controladas;

II – dirigir ou gerir empresas, órgãos e meios de comunicação, considerados como tal pessoas jurídicas que indiquem em seu objeto social a execução de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens;

III – praticar abuso do poder econômico no processo eleitoral.

§ 1^o É permitido ao Senador, bem como a seu cônjuge ou companheira, movimentar contas e manter cheques especiais ou garantidos, de valores correntes e contrato de cláusulas uniformes, nas instituições financeiras referidas no inciso I.



SENADO FEDERAL
Advocacia

III – a infração do disposto nos incisos III, IV, V e VI do art. 55⁸ da Constituição.

Estabelecem os arts. 13 e 14 do Código de Ética que ostentam legitimidade para deflagrar processo disciplinar perante o Conselho de Ética para fins de apuração de conduta incompatível com o decoro parlamentar sujeita à perda de mandato: **a)** Mesa do Senado; **b)** o próprio Conselho de Ética e **c)** partido político representado no Congresso Nacional.

Da representação, nos termos do art. 14 do Código de Ética, devem constar **a)** rol de até 5 (cinco) testemunhas, **b)** documentos que a instruem, **c)** especificação de provas complementares.

Pelo teor do § 1º do art. 14 do Código de Ética, compete ao Presidente do Conselho de Ética proceder em 5 (cinco) dias úteis ao exame

§ 2º Excluem-se da proibição constante do inciso II a direção ou gestão de jornais, editoras de livros e similares.

⁷ 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);

II – a percepção de vantagens indevidas (Constituição Federal, art. 55, § 1º), tais como doações, ressalvados brindes sem valor econômico;

III – a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes.

Parágrafo único. Incluem-se entre as irregularidades graves, para fins deste artigo:

I – a atribuição de dotação orçamentária, sob a forma de subvenções sociais, auxílios ou qualquer outra rubrica, a entidades ou instituições das quais participe o Senador, seu cônjuge, companheira ou parente, de um ou de outro, até o terceiro grau, bem como pessoa jurídica direta ou indiretamente por eles controlada, ou ainda que aplique os recursos recebidos em atividades que não correspondam rigorosamente às suas finalidades estatutárias;

II – a criação ou autorização de encargos em termos que, pelo seu valor ou pelas características da empresa ou entidade beneficiada ou contratada, possam resultar em aplicação indevida de recursos públicos.

⁸ Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: (...)

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.



SENADO FEDERAL
Advocacia

de admissibilidade de representação a contar de sua apresentação e determinar seu arquivamento nas seguintes hipóteses:

- 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.

Ao compulsar a representação, verifica-se que foi proposta por partido representado no Congresso Nacional, identificou o Senador denunciado e imputaram-se-lhe fatos contemporâneos ao atual mandato.

Haja vista a natureza eminentemente política do espectro de determinação dos tipos de condutas violadoras do decoro parlamentar, como antes asseverado, em relativa exceção do princípio da separação dos Poderes e em conformidade com a independência funcional reforçada dos parlamentares, o Conselho de Ética, secundado pelo Plenário do Senado Federal, tem amplo poder de conformação do universo de comportamentos que violam o decoro e, dentre eles, o rol dos que ensejam a pena de perda do mandato.

Foi com base nessa prerrogativa, que o Presidente do Conselho de Ética inadmitiu (ff. 364-379) a representação do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) encartada na Petição do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar nº 1 de 18 de maio de 2017, em decisão corroborada pelo plenário do colegiado por 12 votos a 4 em 6 de setembro de 2017 (f. 429).





SENADO FEDERAL
Advocacia

Ao compulsar a representação que restou arquivada por decisão soberana do Conselho de Ética (f. 429), constata-se que articulou os mesmos fatos, a mesma pretensão punitiva e em detrimento do mesmo Senador. Veja-se

a) Objeto da representação do PSOL:

(...) I - DOS FATOS

O Sr. JOESLEY MENDONÇA BATISTA entregou à Procuradoria-Geral da República uma gravação em que figura como interlocutor o Sr. Senador AÉCIO NEVES DA CUNHA (PSDB-MG), em que o referido parlamentar solicita vantagem indevida no importe de R\$ 2 milhões.

No áudio, fruto de ação controlada, sob supervisão da Polícia Federal, nos termos do art. 3º, III, da Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850, de 2013), com duração de cerca de 30 minutos, o REPRESENTADO justifica o pedido alegando que o numerário se destinaria ao suposto pagamento de sua defesa técnica, na chamada Operação Lava Jato. (...) (f. 2 da Petição do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar nº 1 de 18 de maio de 2017).

b) Objeto da representação do PT:

(...) I - DOS FATOS

Nos autos dos Inquéritos que tramitam no Supremo Tribunal Federal (4483/4506) consta, como é fato público e notório, gravação obtida por meio de processo de Ação Controlada no curso da Operação Patmos, do âmbito da Operação Lava Jato, em que o Senador Aécio Neves da Cunha aparece em áudio





SENADO FEDERAL

Advocacia

solicitando vantagem financeira para si ao Sr. Joesley Mendonça Batista, ora preso preventivamente no curso da investigação, no valor de 2 milhões de Reais.

No referido áudio, com cerca de duração de 30 minutos, o Representado justifica seu pedido alegando que o valor solicitado se destinaria ao pagamento de sua defesa técnica na operação Lava Jato.

Na oportunidade, o Representado indicou o Sr. Frederico Pacheco de Medeiros, seu primo legítimo, ex-diretor da Cemig no governo do Senador Aécio Neves em Minas Gerais e um dos coordenadores de sua campanha em 2014 à presidência da República, como receptor da quantia. (...) (f. 2).

A representação do PT é no máximo uma versão atualizada da representação do PSOL. Tanto é que reproduz *ipsis litteris*, um trecho da peça precursora:

a) Representação do PSOL, f. 5:

(...) Por estas razões fáticas, o Eminentíssimo Procurador-Geral da República requereu ao Eminentíssimo Ministro Relator Edson Fachin a decretação da prisão do Representado, em razão da flagrância em delito continuado de tendo em vista a prática de embaraço a investigação de infração penal que envolva organização criminosa do qual é membro, na linha da estrita dicção do §2º, do art. 2º, da Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850, de 2013), que tipifica o embaraçamento da atividade persecutória jurisdicional do Estado.

Na manhã do dia 18 de maio de 2017, o Ministro Relator Edson Fachin decretou o afastamento cautelar do Representado,





SENADO FEDERAL
Advocacia

fazendo remessa do pedido de prisão ao Plenário da Corte, para que sobre ele decidisse colegiadamente. (...)

b) Representação do PT, ff. 3-4:

(...) Por estas razões fáticas, o Eminentíssimo Procurador-Geral da República requereu ao Eminentíssimo Ministro Relator Edson Fachin a decretação da prisão do Representado, em razão da flagrância em delito continuado de tendo em vista a prática de embaraço a investigação de infração penal que envolva organização criminosa do qual é membro, na linha da estrita dicção do §2º, do art. 2º, da Lei de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850, de 2013), que tipifica o embaraçamento da atividade persecutória jurisdicional do Estado.

Na manhã do dia 18 de maio de 2017, o Ministro Relator Edson Fachin decretou o afastamento cautelar do Representado, fazendo remessa do pedido de prisão ao Plenário da Corte, para que sobre ele decidisse colegiadamente. (...)

Julgou-se a representação do PSOL inadmissível por três motivos fundamentais: **1)** precariedade do acervo probatório, virtualmente ancorado **a)** em conteúdos noticiosos (ff. 382, verso,-384), **b)** em apurações decorrentes de delações premiadas de executivos do Grupo J&F (ff. 385-385, verso) e em **c)** questionável ação controlada da Polícia Federal e do Ministério Público Federal (ff. 386-387); **2)** atipicidade da conduta imputada ao representado, que nem *in statu assertionis* configuraria quebra de decoro parlamentar, já que não corresponderia à “efetiva percepção de vantagem”.

Assinale-se, a propósito, que na representação em exame deixou o representante de especificar provas além da testemunhal. O requerimento





SENADO FEDERAL
Advocacia

genérico de produção de qualquer prova admitido em direito (f. 7), usualmente adotado em processo judicial, que contém fase própria para especificação de provas, não se admite no procedimento de apuração de quebra de decoro parlamentar.

O certo é que a decisão que inadmitiu em termos tão extensos a representação do PSOL ganhou contornos de definitividade após o Conselho de Ética rejeitar o recurso por meio da qual foi impugnada por 9 (nove) de seus membros (ff. 390-396).

Incide na espécie o disposto no inciso XXXVI do art. 5º da CRFB/88: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”, que decorrem do inafastável imperativo da segurança jurídica, que é o substrato de *ultima ratio* da ordem constitucional.

O Código de Processo Civil (CPC), que virtualmente subsidia normativamente contenciosos de qualquer natureza, dispõe no § 4º do art. 337 que advém o óbice da “coisa julgada quando se repete ação que já foi decidida por decisão transitada em julgado”. Já no inciso V do art. 485 veda ao juiz resolver o mérito de questões recobertas pela coisa julgada.

Exemplo de aplicação da exceção de coisa julgada substancia-se no julgamento no âmbito do Superior Tribunal de Justiça assim ementado:

HABEAS CORPUS – HOMICÍDIO QUALIFICADO – OCULTAÇÃO DE CADÁVER – TRANCAMENTO – REVISÃO CRIMINAL JULGADA PROCEDENTE – PROCESSO ANULADO – DENÚNCIA REJEITADA – NOVA DENÚNCIA PELOS MESMOS FATOS E COM AS MESMAS PROVAS – IMPOSSIBILIDADE – COISA JULGADA – ORDEM CONCEDIDA.





SENADO FEDERAL

Advocacia

- Anulada a ação penal, desde a denúncia, sendo esta rejeitada, em sede de revisão criminal, somente se admite o oferecimento de nova exordial, pelos mesmos fatos, caso haja formação de novas provas concretas.
- Meros indícios de fraude nas provas apresentadas em juízo não são suficientes para que a decisão judicial, que nelas se baseou, seja desconsiderada.
- Rejeitada a denúncia, por ausência de prova da existência do delito, não é possível a apresentação de mesma denúncia, pelos mesmos fatos, sem qualquer inovação probatória a respeito da materialidade delitiva.
- Ordem concedida para trancar a ação penal. Prejudicadas as demais questões. Expedido alvará de soltura, se o paciente não estiver preso por outro motivo.

(SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Habeas Corpus nº 101.494/RS**. Rel. Min. Jane Silva (Desembargadora convocada do TJMG), SEXTA TURMA, DJe 4 ago. 2008).

A atuação estatal que se substancia em termos de processo, seja no âmbito administrativo, seja no âmbito legislativo, seja no âmbito judicial, comportará sempre a formação de coisa julgada material.

A esse propósito, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal nos seguintes termos:

Processo legislativo: veto mantido pelo Legislativo: decreto-legislativo que, anos depois, sob fundamento de ter sido o veto intempestivo, desconstitui a deliberação que o mantivera, e declara tacitamente sancionada a parte vetada do projeto de lei: inconstitucionalidade formal do decreto-legislativo,





SENADO FEDERAL

Advocacia

independentemente da indagação acerca da validade material ou não da norma por ele considerada sancionada: aplicação ao processo legislativo - que é verdadeiro processo - da regra da preclusão - que, como impede a retratação do veto, também obsta a que se retrate o Legislativo de sua rejeição ou manutenção: preclusão, no entanto, que, não se confundindo com a coisa julgada - esta, sim, peculiar do processo jurisdicional -, não inibe o controle judicial da eventual intempestividade do veto.

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1254**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, jul. 9 dez. 1999, DJ 17 mar. 2000, p. 2, Ement v. 1983-01, p. 85).

Com a devida vênia ao entendimento sufragado no acórdão, houve confusão entre preclusão e coisa julgada. O regime constitucional da separação de Poderes defere ao Poder Judiciário a soberania jurisdicional.

Com isso, a coisa julgada material em processo administrativo e em processo legislativo só opera seus típicos efeitos de definitividade nas respectivas esferas, de forma que não pode ser oposta em plenitude à jurisdição típica.

Desse modo, há que se distinguir entre coisa julgada material administrativa e coisa julgada material legislativa (as quais não se confundem com mera preclusão), de um lado, e coisa julgada material *stricto sensu*, de outro, que se opera com plenitude em regra no foro judicial.

No caso da representação por quebra de decoro parlamentar, a soberania de jurisdição foi deferida ao Poder Legislativo nos termos do §2º do art. 55 da CRFB/88.





SENADO FEDERAL
Advocacia

Isso significa que as correspondentes deliberações de mérito proferidas no desfecho dos respectivos processos pelos órgãos legislativos competentes se petrificam em coisa julgada material.

Dessa forma, não podem ser revolvidas, seja no âmbito legislativo, seja no âmbito judicial, exceto neste, excepcionalmente, quanto a elementos extrínsecos assecuratórios da higidez do procedimento (*due legislative process*) ou diante de manifesta nulidade.

A esse respeito, colhe-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consignada no seguinte exceto de ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CASSAÇÃO DE MANDATO DE DEPUTADO FEDERAL. QUEBRA DE DECORO PARLAMENTAR. ALEGADAS NULIDADES. 1. O Supremo Tribunal Federal somente deve interferir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas. (...)

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança nº 34327. Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, jul. 8 set. 2016, DJe-168 1º ago. 2017).

A flexibilização desse regime constitucional infirmaria o estatuto das imunidades parlamentares, que, no regime da Constituição de 1988, constituem cláusulas pétreas inerentes ao princípio republicano.

***Ubi eadem ratio ibi eadem dispositio.* É imperiosa a conclusão de que é inadmissível a representação veiculada pelo PT na Petição do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar nº 5 de 28 de setembro de 2017,**



SENADO FEDERAL
Advocacia

por ter apenas reproduzido os fatos deduzidos na Petição do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar nº 1 de 18 de maio de 2017, peremptoriamente reputados atípicos em decisão definitiva.

Note-se que a representação do PT só inova no que ajunta notícias e documentos concernentes a desdobramentos dos mesmos fatos já processados no bojo da representação do PSOL, em especial: **1)** revogação pelo novo relator, Ministro Marco Aurélio, da suspensão do mandato e outras medidas cautelares adotadas contra o representado em 17 de maio de 2017 pelo relator sucedido Edson Fachin (ff. 23-30, verso); **2)** imposição de novas medidas cautelares ao representado, a saber, **a)** suspensão do mandato; **b)** recolhimento domiciliar noturno; **c)** entrega do passaporte; **d)** proibição de contato com outros envolvidos nos fatos sob investigação (ff. 82-89).

Os últimos conteúdos noticiosos documentados na representação aludem à iminente reação do Senado Federal às medidas cautelares impostas pelo representado.

Como é público e notório, a Câmara Alta do Congresso Nacional sustou por 44 votos a 26 a execução das referidas medidas cautelares, o que possibilitou ao representado a recondução ao pleno exercício do cargo de Senador.

Esses desdobramentos não materializam novas condutas ensejadoras de reprimenda no âmbito do Conselho de Ética, mas medidas e contramedidas de caráter processual relativas aos fatos já exaustivamente reportados na representação do PSOL.

Com efeito, aqui importante veio argumentativo se impõe, a demonstrar, em linha final, a absoluta improcedência da presente Representação.





SENADO FEDERAL
Advocacia

Isto porque os fatos ora apresentados – por certo com o intuito de compreendê-los como *novos* – não se enquadram nesta categoria, uma vez que são, apenas, *fatos de natureza processual*, assim entendidos como próprios de um procedimento, com seu desenrolar, incidentes, decisões interlocutórias ou cautelares, que são comuns a um processo judicial ou administrativo.

Como não pode haver espaço a dúvida a análise e julgamento por esse Conselho de Ética dirige-se, sempre, a *atos ou omissões materiais* praticadas por parlamentar, jamais a atos ou incidentes processuais estranhos à atuação volitiva do parlamentar, ainda que este seja parte no processo judicial em que foram realizados.

Em resumo, esta concepção poderia fazer um Senador da República vir às barras do Conselho de Ética apenas por ter interposto recurso em um processo civil ou penal em que fosse réu, ou, ainda, por sofrer os efeitos gravosos de uma decisão judicial contra si adotada *inaudita altera pars*.

Na sessão plenária de 28 de setembro de 2017, o Líder da Minoria, Senador Humberto Costa (PT-PE), afirmou que a bancada do PT decidira

(...) ingressar com uma representação no Conselho de Ética para que seja aberto um processo que averigue o descumprimento ou a agressão do decoro parlamentar por parte do Senador Aécio Neves (...).

Nós, já na primeira discussão que houve no Conselho de Ética, nos opusemos ao arquivamento, até porque a abertura de um processo não significa nenhum prejulgamento. E, agora, tomamos essa iniciativa, porque entendemos que é exatamente





SENADO FEDERAL
Advocacia

pela omissão do Senado que outros Poderes estão tentando dar uma satisfação à sociedade (f. 11).

O Senador Humberto Costa apontou como exemplo de fatos novos

(...) um segundo pedido de afastamento, que diferenciam da análise de nossa representação daquela anterior que foi arquivada. (...) ⁹

Com devido respeito à posição do atuante Senador, o segundo afastamento não é fato que se impute ao Senador, mas à Primeira Turma do STF, de forma que não pode configurar conduta ensejadora de deflagração de processo por quebra de decoro parlamentar.

Não se podem confundir com os respectivos referentes as sanções de natureza cautelar ou sanções de natureza satisfativa ou repercussões sociológicas relativas.

Fatos controvertidos, como os indigitados na representação do PSOL e reiterados na representação do PT, não são determinados pelos seus efeitos jurídicos ou sociológicos, mas o inverso.

O objeto da representação por quebra de decoro parlamentar há de ser sempre uma conduta específica, uma ação contrária à ética do funcionamento legislativo, mas nunca as respectivas reações ou conseqüências, inclusive de natureza judicial ou sociológica.

Essas reações certamente podem determinar um sentido de urgência no processamento daquelas ações, sem, contudo, alterar-lhes um

⁹ Conselho de Ética do Senado deve decidir futuro de Aécio Neves em novembro. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 22 out. 2017. Disponível em <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/10/22/conselho-de-etica-do-senado-deve-decidir-futuro-de-aecio-neves-em-novembro>.





SENADO FEDERAL
Advocacia

átimo na natureza, na gravidade e na reprovabilidade, que se mensuram retroativamente, nos termos do disposto no inciso XL do art. 5º da CRFB/88.

No caso específico dos autos, tem-se que os últimos desdobramentos dos fatos em cotejamento acabam por reforçar a posição consagrada no Conselho de Ética em favor do representado e não o contrário, como quer crer o representante.

Depreende-se juízo contrário às pretensões articuladas na representação da decisão do Plenário do Senado Federal que elidiu as medidas cautelares que foram imputadas ao representado pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal em razão dos mesmos fatos trazidos à colação nestes autos.

Com isso, os graus de probabilidade de eventual sanção ética ao representado no âmbito do Senado Federal se anulam, porque, a uma, a conduta ética do representado já restou julgada pela instância competente de forma definitiva (coisa julgada material legislativa) e, a duas, inexistente na peça acusatória que estreia a presente representação a indicação de qualquer *ato ou omissão material* praticada pelo Representado que se pudesse visualizar como sendo *fato novo* a cancelar a sua procedibilidade perante esse Conselho de Ética.

Este o caso em tela. Evidente a ocorrência da *coisa julgada material legislativa* a bem autorizar o julgamento do feito sem resolução do mérito (inciso V do artigo 485 do CPC).





SENADO FEDERAL
Advocacia

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, e ressaltando a ocorrência do instituto processual da *coisa julgada material legislativa*, haja vista estarem as imputações em relação de continência com as reportadas na Petição do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar nº 1 de 18 de maio de 2017, as quais se reputaram atípicas por inexorável e anterior decisão de mérito, mas, também, por não ter sido declinado *fato novo* hábil à rediscussão da questão, impõe-se a conclusão pela absoluta inadmissibilidade da representação.

É o parecer.

Brasília, 24 de outubro de 2017.

EDVALDO FERNANDES DA SILVA
Advogado do Senado Federal
OAB/DF 19.233

JOSÉ ALEXANDRE LIMA GAZINEO
Advogado do Senado Federal
OAB/BA 8710

De acordo.

THOMAZ GOMMA DE AZEVEDO
Advogado do Senado Federal
Coordenador do Núcleo de Processos Judiciais
OAB/DF 18.121





SENADO FEDERAL
Advocacia

FERNANDO CESAR CUNHA
Coordenador-Geral da Advocacia do Senado Federal
OAB/DF 31.546

Aprovo.

ALBERTO CASCAIS
Advogado-Geral do Senado Federal
OAB/DF 9.334

