

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**PARECER Nº 925/2016 – NASSET/ADVOSF**

Petição do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar nº 7, de 2016.

Processo SF nº 200.007822/2016-31

Solicitação de exame jurídico formulado por Sua Excelência o Senhor Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal acerca da denúncia apresentada por Sua Excelência o Senador TELMÁRIO MOTA em face de atos supostamente cometidos por Sua Excelência o Senador ROMERO JUCÁ. Apreciação dos requisitos de admissibilidade. Resolução nº 20, de 1993. Ausência de causas impeditivas ao processamento do feito. Inocorrência de abuso das prerrogativas parlamentares. Ausência de justa causa. Desproporcionalidade. Possibilidade de arquivamento.

I

O Senhor Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Senador João Alberto de Souza, encaminhou Ofício nº 333/2016, de 7 de junho de 2016, por meio do qual submete a Petição nº 7, de 2016, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, à análise desta Advocacia.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

O documento trata de denúncia formulada por Sua Excelência o Senador Telmário Mota em face de Sua Excelência o Senador Romero Jucá, em virtude de alegadas declarações injuriosas proferidas pelo último em entrevista concedida no edifício do Senado Federal, na terça-feira, dia 24 de maio de 2016.

Segundo o denunciante, o denunciado teria se referido ao primeiro como “*bandido, desqualificado e de ser sustentado pela mulher com dinheiro roubado da Assembleia Legislativa*” (fl. 1v).

O denunciante junta uma reportagem em mídia escrita, do Estadão, e uma mídia de DVD contendo matéria veiculada no jornal televisivo Bom dia, Brasil, da Rede Globo.

Neste último elemento de informação, se verifica, na passagem a partir de 2min25s, que o denunciado pronuncia as seguintes palavras:

Qualquer representação é legítima; agora, se nós formos ver os autores, não é?, um dos autores é um bandido e o outro é o Carlos Lupi, que não merece nenhum tipo de comentário. Então, partindo do PDT qualquer tipo de representação, eu considero uma brincadeira.

É a exposição, em breve síntese.

**II**

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

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, qualquer parlamentar, cidadão ou pessoa jurídica pode oferecer denúncia contra Senador relativa ao descumprimento de preceitos contidos no Regimento Interno e no próprio Código de Ética.

A citada denúncia, 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 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 §2º do art. 17 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, *verbis*:

Art. 17. (...)

§ 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;





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

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 contado de sua publicação, que se dará impreterivelmente no *Diário do Senado Federal* do dia subsequente.

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





**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

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.<sup>1</sup>

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 *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.

---

<sup>1</sup> 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

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, os parlamentares podem oferecer denúncia ao CEDP, com o objetivo de deflagrar o procedimento legislativo especial 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.

Passa-se, assim, ao corpo do texto da denúncia. Estão devidamente narrados os fatos – independentemente de se considerarem ou não suficientemente comprovados, o que já perfaz problema de mérito



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

–, com a identificação completa dos supostos envolvidos, além de haver prova indiciária<sup>2</sup> apta a deflagração de procedimento de apuração.

Cumpre, aqui, traçar uma relevante distinção. Esta Advocacia tem demonstrado a impossibilidade de recebimento de denúncias e representações que se baseiem exclusivamente em recortes de jornais e matérias veiculadas pela imprensa, porque tais dados não constituem – de regra – indício suficiente da materialidade do delito ético.

No entanto, no caso vertente, a matéria jornalística contida na mídia de DVD não se limita a narrar a possível ocorrência do fato, mas contém efetivo e próprio registro audiovisual do exato momento em que supostamente perpetradas as ofensas que constituem o objeto da presente denúncia.

Assim, embora se cuide de matéria jornalística, os elementos de fato não estão narrados por terceiros, a depender, portanto, da efetiva confiabilidade da fonte; no caso em tela, é a imagem do próprio denunciado que está registrada, em pleno ato de concessão de entrevista ao veículo de comunicação.

Desse modo, a petição se fez acompanhar dos elementos de informação suficientemente idôneos, que dizem respeito ao cerne do

---

<sup>2</sup> Não se pode, no presente caso, atribuir à gravação 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, fundado valor jurídico, a ser sopesado pelo Conselho.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

objeto da presente demanda, qual seja, suposta conduta ofensiva à honra de parlamentar.

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

Dessa forma, restam atendidos os pressupostos formais da representação: com efeito, as partes são legítimas, estão identificadas, há existência de prova indiciária mínima e não se verificam, neste momento, causas impeditivas.

#### IV

A matéria acerca do reconhecimento de ocorrência de abuso de prerrogativas em virtude de ofensas irrogadas no exercício das atividades parlamentares *lato sensu* configura, à toda evidência, parte do mérito a ser avaliado pelo senhor Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar; no entanto, é possível traçar algumas considerações que podem ser levadas em conta neste juízo.

Nesse sentido, um aspecto que parece se destacar é a possível ocorrência de desproporcionalidade entre condutas que envolvam eventual abuso de linguagem ou excesso – que possa ser considerado ofensivo – e a sanção da perda de mandato.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Com efeito, o cerne da atividade parlamentar é a comunicação. A Constituição da República sintetiza esse núcleo funcional pela expressão “opiniões, palavras e votos” (art. 53), sem repetir a vetusta exigência de que essas atividades ocorram no recinto do Congresso.

A liberdade de expressão é, desde logo e para todos, um dos principais direitos fundamentais reconhecidos em nossa ordem constitucional, merecedor de uma posição preferencial *a priori*, a ser confirmada na análise dos casos concretos. Esta a tendência que se desenha na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme os precedentes formados na ADI n. 4.815/DF (vedação de censura às biografias), ADPF n. 187/DF (marcha da maconha), ADI n. 1.969/DF (liberdade de manifestação na Esplanada dos Ministérios), entre outros.

O Regimento Interno do Senado parece conter uma ambiguidade ao tratar dos excessos de linguagem ofensivos, proferidos por Senadores: no art. 19, inciso I, trata de “expressões descorteses ou insultuosas”; já no art. 23, inc. II, trata da “agressão, por atos ou palavras, praticada por Senador contra a Mesa ou contra outro Senador, nas dependências da Casa”.

O tratamento dado às hipóteses é diversa: a primeira se resolve no curso da própria sessão ou reunião, mediante intervenção de seu Presidente, com admoestação. A segunda, por configurar, em tese, desacato ao Senado, se resolverá pela instauração de uma Comissão Especial, que pode deliberar pelo arquivamento, pela censura pública ou, finalmente, pela instauração de processo para perda de mandato. Note-se



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

que o tratamento dado às agressões, portanto, jamais conduz imediatamente ao processo de cassação de mandato, que é tratado pelas normas regimentais como *ultima ratio*.

Considerando a quase equivalência semântica entre as ideias de ‘expressão insultuosa’ e ‘agressão por palavras’, tem-se que a distinção material entre as duas hipóteses, portanto, somente pode residir na gravidade da ofensa ou do insulto proferido.

Assim, à luz das imunidades parlamentares e da posição preferencial que a liberdade de expressão assume em nossa ordem constitucional, e com a devida vênia a entendimentos dissonantes, nas hipóteses de excessos de linguagem ou utilização de expressões ofensivas ou insultuosas, apenas casos que envolvam abuso gravíssimo, manifesto, reiterado e intolerável segundo os usos e costumes do Congresso Nacional podem chegar ao processamento pela via do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Isso porque, no balanceamento de direitos envolvidos, a preservação da liberdade de expressão parlamentar e da vontade popular outorgante do mandato representativo geralmente assume proeminência em face dos interesses de eventuais ofendidos.

Invoca-se a ideia da tipicidade material, de empréstimo ao direito penal: ainda que se tenha a ocorrência formal de uma ofensa proferida em face de determinadas autoridades, tal ocorrência somente se torna relevante para o direito sancionatório ético-político, cuja via pode levar à

