



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

PARECER Nº 793/2020 –NASSET/ ADVOSF

Processo nº 00200.016508/2019-91

Representação. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Deputado Federal, em face de Senador. Alegação de quebra de decoro parlamentar. Inviolabilidade do parlamentar por opiniões, palavras e votos. Necessidade de definir critérios claros para o conceito de “atos indecorosos”. Requisitos formais de admissibilidade presentes. Requisitos materiais: competência do órgão colegiado.

1. RELATÓRIO.

Trata-se do Ofício n. 6/2019/CEDP, de 2 de outubro de 2019, em que o Senador da República JAYME CAMPOS, Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, solicita a análise jurídica de admissibilidade da Petição do Conselho de Ética – PCE n. 5, de 2019, nos termos da Resolução n. 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar.

Os autos foram distribuídos a esta Advogada em 2 de julho de 2020.

2. DO OBJETO DA PCE N. 5, DE 2019.

Praça dos Três Poderes – Senado Federal – Bloco 02 – Ed. Senador Ronaldo Cunha Lima – 1º andar – Av. N2 – CEP 70165-900 - Brasília - DF – Telefone: 55 (61) 3303-4750 – Fax: 55 (61) 3303-2787 – advosf@senado.leg.br





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Na representação, o Deputado Federal ARTHUR CÉSAR PEREIRA DE LIRA requer a instauração de processo administrativo disciplinar contra o Senador da República CID FERREIRA GOMES, sustentando que o representado teria agido em desacordo com o decoro de suas funções institucionais, extrapolando sua imunidade parlamentar, sem vínculo com suas atividades parlamentares, e desferido ofensas e atacado a honra e a imagem do representante, no dia 1º de outubro de 2019, quando proferiu as seguintes declarações registradas em veículos da imprensa: *“Eduardo Cunha está preso, mas está solto o líder do PP que se chama Arthur Lira, que é um achacador, uma pessoa que no seu dia a dia, a sua prática é toda voltada para a chantagem, para a criação de dificuldades para encontrar propostas de solução” (sic).*

As referidas declarações foram veiculadas em diversas páginas eletrônicas, devidamente anexadas à representação (fls. 11-14, 26-31, 34-36, 41).

O representante argumenta que “achacador” é “quem extorque dinheiro de outra pessoa para que ela não seja presa ou multada; indivíduo que intimida alguém, extorquindo-lhe dinheiro”. De acordo com a representação, o representado teria proferido tais palavras ofensivas e desrespeitosas a outro parlamentar federal, sem qualquer motivação institucional, ferindo a harmonia entre o Senado Federal e a Câmara dos Deputados e a independência parlamentar, por uma divergência em relação a projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional.

Além disso, o representante sustenta que tal ação do representado viola o art. 55, § 1º, da Constituição (*“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.”*), bem como o art. 5º, inciso I, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar, pelo qual se considera incompatível com a ética e o decoro





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

parlamentar o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional.

Ao final, o representante pede que seja admitida a representação, instaurado processo disciplinar, notificado o representado e condenado nas sanções disciplinares, requerendo a admissão de todos os meios de provas admitidos.

É o relatório.

3. DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS PARA A DENÚNCIA.

O art. 17 da Resolução n. 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, dispõe sobre a denúncia para instauração do processo disciplinar que se cuida:

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. (...)

Considerando que a denúncia em tela foi oferecida por parlamentar da Câmara dos Deputados, tem-se por atendido o requisito da legitimidade ativa. Da mesma forma, observa-se que foi identificado o Senador da República representado e delimitado





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

o espaço temporal dos fatos narrados. Assim, reputam-se presentes os pressupostos formais para o prosseguimento válido e regular da denúncia.

4. DA ANÁLISE JURÍDICA. DOS CRITÉRIOS PARA O JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DA DENÚNCIA/REPRESENTAÇÃO.

A Constituição Federal de 1988, art. 55, estabelece:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: (...)
 II - cujo procedimento for declarado **incompatível com o decoro parlamentar**; (...)
 § 1º 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**. (...)

No Senado Federal, os atos considerados incompatíveis com o decoro parlamentar foram definidos no bojo da já mencionada Resolução n. 20, de 1993 (Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal), que sistematizou: **a)** os deveres fundamentais do Senador nos arts. 1º e 2º; **b)** as vedações constitucionais no art. 3º; **c)** os atos contrários à ética e ao decoro parlamentar nos arts. 4º e 5º, além dos demais dispositivos que disciplinam a conduta dos parlamentares.

Nesse contexto, observa-se que há proibições objetivas e subjetivas, de modo que se caracterizam como atos contrários à ética e ao decoro parlamentar circunstâncias que possam evidenciar: **i)** possível favorecimento pessoal; **ii)** possível prejuízo à Fazenda que o remunera, ou suas entidades vinculadas; **iii)** possível prejuízo ao bom exercício do mandato; **iv)** possível favorecimento eleitoral; **v)** lesão à imagem e aos trabalhos da instituição; e **vi)** uso abusivo do mandato Parlamentar, consistente, por sua vez, em: **vi.i)** abuso das prerrogativas constitucionais; **vi.ii)** percepção de vantagens





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

indevidas; *vi.iii)* práticas de atos graves no desempenho do mandato ou de encargos decorrentes.

Do ponto de vista subjetivo, as vedações podem decorrer do desempenho do mandato (*in officio*), em razão dele (*propter officium*) ou em função do local (*ratione loci*).

Como se vê, a responsabilização pela quebra de decoro parlamentar precisa ser compatibilizada harmonicamente com as demais regras do texto constitucional, sobretudo com o sistema de garantias parlamentares. A preservação do decoro parlamentar não se pode dar em prejuízo da inviolabilidade por opiniões, palavras e votos. Para que ambas possam caminhar *pari passu*, é necessário definir bem os contornos dos atos “indecisos”.

Nesse sentido, convém recuperar as lições de Miguel Reale (embora escritas em 1969, permanecem atuais):

No fundo, falta de decoro parlamentar é falta de decência no comportamento pessoal, capaz de desmerecer a Casa dos representantes (incontinência de conduta, embriaguez, etc.) e falta de respeito à dignidade do Poder Legislativo, de modo a expô-lo a críticas infundadas, injustas e irremediáveis, de forma inconveniente.

Este último ponto me parece essencial, pois é só graças ao seu rigoroso exame que se poderá preservar o decoro parlamentar, sem ofensa do direito, ou melhor, do dever de crítica e de fiscalização que cabe ao deputado, com relação tanto aos atos externos com aos internos à Assembleia dos representantes do povo.

Para que uma crítica, movida por um deputado a decisões ou procedimentos internos da Câmara, possa ser considerada indecorosa não bastam opiniões puramente subjetivas de seus pares, pois podem elas ser frutos de melindres ofendidos ou ser meras expressões de contrastes pessoais ou ideológicos, devendo, por conseguinte, ser comprovada a existência de um complexo congruente de *elementos objetivos*, suscetíveis de ser verificados por um observador imparcial, a saber:

- a) *existência de dolo*, isto é, de manifesto propósito de denegrir a instituição legislativa ou outro órgão do Estado merecedor de respeito;





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

- b) *gratuidade da crítica*, isto é, total ausência de fundamento para legitimar o juízo formulado, bastando para legitimá-lo a simples ocorrência de indícios quanto à inconveniência ou à irregularidade do ato impugnado;
- c) *agressividade dispensável*, com descortesia incompatível com o alegado objetivo de defesa do bem público.

Se esses três requisitos não emergem da crítica feita, de maneira objetiva e irretorquível, não há como falar em falta de decoro parlamentar, pois o que existe é apenas o *exercício normal de um poder-dever inerente ao mandato político*, muito embora possa produzir efeitos considerados ásperos e injustos pelos demais legisladores atingidos. (REALE, 2011, pp. 310-311)¹

A postura sugerida pelo citado autor, de cautela extrema na aplicação de sanções por quebra de decoro parlamentar, encontra sua razão de ser na necessidade de preservar a função parlamentar, e porque é necessário fixar critérios objetivos para a apreciação das condutas parlamentares, evitando-se, assim, a pura discricionariedade ou simples arbítrio em sua caracterização.

Nada obstante, por mais que seja essa a orientação doutrinária, o fato é que **a verificação em concreto do atendimento dessas exigências para a aplicação da medida disciplinar é competência do próprio Conselho de Ética e Decoro Parlamentar**. Assim, o julgamento sobre se os fatos narrados na denúncia violam ou não o decoro parlamentar foge à análise jurídica a cargo desta Advocacia do Senado Federal.

5. DA CONCLUSÃO.

Ante o exposto, considerando estritamente os aspectos procedimentais da denúncia, a análise jurídica aponta para a viabilidade de sua procedibilidade, registrando

¹ REALE, Miguel. Decoro parlamentar e cassação de mandato. Liberdade do deputado no exercício de seu múnus político. In: CLÈVE, Clemerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (Orgs.). **Doutrinas essenciais: Direito Constitucional**. vol. 4. São Paulo: Editora RT, 2011, pp. 307-316.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

que o julgamento quanto ao mérito – isto é, se os fatos narrados na denúncia importam ou não ofensa ao decoro parlamentar – é competência exclusiva do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

Brasília, 2 de julho de 2020.

ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO
 Advogada do Senado Federal
 OAB/PE 25.920

De acordo. Ao Advogado-Geral.

GABRIELLE TATITH PEREIRA
 Coordenadora do Núcleo de Assessoramento
 e Estudos Técnicos

FERNANDO CESAR CUNHA
 Advogado-Geral Adjunto de Contencioso

Aprovo. Encaminhe-se à Secretaria-Geral da Mesa, para submeter a presente manifestação ao conhecimento do Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, no retorno das atividades daquele colegiado, paralisadas em razão da calamidade pública decorrente da Covid-19.

Brasília, 30 de dezembro de 2020.

THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO
 Advogado-Geral do Senado Federal

