



SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

PARECER Nº 204/2023-NASSET/ADVOSF

Processo nº 00200.010283/2020-01

Denúncia. Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Senador da República em face de Senador da República. Alegação de quebra de decoro parlamentar. Inviolabilidade do parlamentar por opiniões, palavras e votos. Necessidade de definição de 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 nº 8/2020/CEDP, de 28 de setembro de 2020, 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 nº 6, de 2020, nos termos da Resolução nº 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar.

1.1. OBJETO DA PCE Nº 6, DE 2020.

Na denúncia, o **Senador da República LUIZ DO CARMO** requer a instauração de processo administrativo-disciplinar **contra o Senador da República**





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

JORGE KAJURU, sustentando que o denunciado teria agido em desacordo com o decore de suas funções institucionais, extrapolando sua imunidade parlamentar, sem vínculo com suas atividades parlamentares, ao desferir ofensas e atacar a honra do denunciante em declarações públicas.

Uma das declarações citadas consta de mensagem veiculada por meio do Instagram, em postagem do dia 29/06/2020, cuja captura das telas está no corpo da denúncia (fls. 5 e 6 dos presentes autos). Trecho do texto é o seguinte: “(...) *PREFEREM ENVIAR NOTA FISCAL DE CONSULTORIAS FALSAS E PEDEM REEMBOLSO PRA SUAS CONTAS BANCÁRIAS!!! SENADORES GOIANOS FAZEM RINDO ESTE ESCÂNDALO (...)*”.

O denunciante, Senador pelo Estado de Goiás, argumenta que a afirmação é “*completamente falsa e caluniosa*”, porque insinua que o denunciante *se aproveitava de seu cargo para obter vantagens ilícitas por meio de apresentação de documentos fraudulentos por meio de um suposto serviço não prestado*, e que as declarações *têm apenas intenção de difamar a honra dos adversários políticos do denunciado*.

Aponta a denúncia outra publicação na mesma rede social, esta feita no dia 13/07/2020 (tela à fls. 6), com *conteúdo ofensivo e duvidoso sobre os senadores goianos*. Tal publicação, segundo o denunciante, veicularia afirmação de que ele *teria recebido milhões (na forma de emendas extras) em troca de votos*.

Afirma não haver qualquer prova das afirmações e que, sendo assim, o denunciado teria violado o dever de exercer o mandato com dignidade (art. 2º, inc. III da Resolução nº 20, de 1993, do Senado Federal, que institui o Código de Ética e Decore Parlamentar) e, conseqüentemente, violado o art. 55, § 1º, da Constituição (“*É incompatível com o decore 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 do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Como contraponto às afirmações que considera ofensivas, tece o denunciado considerações sobre indenizações e ressarcimento de despesas no âmbito do Senado Federal.

Ao final, o denunciante pede que seja admitida a denúncia, instaurado processo administrativo-disciplinar, notificado o denunciado e condenado nas sanções éticas e disciplinares, requerendo a produção de todos os meios de provas admitidos.

É o relatório.

2. DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS PARA A DENÚNCIA.

O art. 17 da Resolução nº 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, dispõe sobre a denúncia para instauração do processo disciplinar de 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.”

A denúncia foi oferecida por um parlamentar (Senador LUIZ DO CARMO), o que cumpre o requisito da legitimidade.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Da mesma forma, observa-se que foi identificado o Senador da República denunciado (Senador JORGE KAJURU) e que o espaço temporal dos fatos narrados (junho de 2020) não se refere a período anterior ao mandato.

Assim, reputam-se presentes os pressupostos formais para o prosseguimento válido e regular da denúncia.

3. ANÁLISE JURÍDICA. CRITÉRIOS PARA O JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE DA DENÚNCIA.

A Constituição Federal de 1988, art. 55, §1º, estabelece que:

“Art. 55, § 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 na Resolução nº 20, de 1993 (Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal), que sistematizou os deveres fundamentais do Senador nos arts. 1º e 2º, as vedações constitucionais no art. 3º, os atos contrários à ética e ao decoro parlamentar nos arts. 4º e 5º, além dos demais dispositivos que disciplinam a conduta dos parlamentares.

No caso de se apontar fato sujeito à pena de perda do mandato ou à pena de perda temporária do mandato, o instrumento adequado é a representação, conforme disposto no art. 14 e seguintes da Resolução nº 20, de 1993. Já no caso de se indicar fato que não sujeita o Senador à perda do mandato (temporária ou definitiva), podendo sujeita-lo a advertência ou a censura, o instrumento adequado é a denúncia, disciplinada no art. 17 e seguintes da mesma resolução.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

A legitimidade para a representação é da Mesa do Senado Federal ou de partido político com representação no Congresso Nacional. Por sua vez, a denúncia pode ser oferecida por qualquer parlamentar, cidadão ou pessoa jurídica.

Os ritos também são distintos para a tramitação da representação e da denúncia.

Apesar de todas estas diferenças, é pacífico que 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 conviver, é necessário se definir bem os contornos dos atos qualificados como “indecorosos”.

Nesse sentido, cabe citar trecho de texto de Miguel Reale¹ que, embora escrito em 1969, permanece atual:

“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:

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. 310-311.





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

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

A postura sugerida por Reale, de extrema cautela na aplicação de sanções por quebra de decoro parlamentar, encontra sua razão de ser na necessidade de preservação da função parlamentar. Ao mesmo tempo, o autor indica a necessidade de se fixarem critérios objetivos para a apreciação das condutas parlamentares, evitando, assim, a pura discricionariedade ou simples arbítrio na qualificação de atos como “indecorosos”.

Contudo, 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.

4. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, considerando estritamente os aspectos procedimentais da denúncia, a análise jurídica aponta para a viabilidade de sua procedibilidade, registrando-se, contudo, a necessidade de apreciação preliminar quanto ao mérito, isto é,





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

se estão presentes indícios mínimos de que os fatos narrados na denúncia importam ou não ofensa ao decoro parlamentar, ou seja, a presença de justa causa para a admissibilidade da denúncia, cuja competência pertence ao Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal – CEDP, na fase em exame.

É o parecer que se submete à apreciação do Senador da República JAYME CAMPOS, Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, em atendimento ao Ofício nº 8/2020/CEDP, de 28 de setembro de 2020.

Brasília – DF, 5 de outubro de 2020.

[vide assinatura eletrônica]
ANDERSON DE OLIVEIRA NORONHA
Advogado do Senado Federal
OAB/DF 23.731

De acordo. Ao Advogado-Geral.

Brasília – DF, 20 de outubro de 2020.

[vide assinatura eletrônica]
GABRIELLE TATITH PEREIRA
Coordenadora do Núcleo de Assessoramento
e Estudos Técnicos





SENADO FEDERAL
Advocacia do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Aprovo. Junte-se aos autos e encaminhe-se ao Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, considerando o retorno de seu funcionamento, que tinha sido suspenso em razão da pandemia e, nesta legislatura, aguardava a eleição de seus novos membros.

Brasília – DF, 26 de abril de 2023.

THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO
Advogado-Geral do Senado Federal

