



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

**PARECER Nº 272/2023 – NASSET/ADVOSF**

Processo nº 00200.004914/2021-26 (PCE nº 04 de 2021)

Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Denúncia contra o Senador Jorge Kajuru. Art. 53 da Constituição Federal. Imunidade parlamentar. Responsabilização política. Presentes os pressupostos formais de admissibilidade. Não se trata de hipótese em que, de plano, se tem com ausente a justa causa. Mérito. Competência do CEDP.

## **1. RELATÓRIO.**

Trata-se do Ofício n. 6/2021/CEDP, de 12 de abril de 2021, em que o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o Excelentíssimo Senhor Senador da República JAYME CAMPOS, solicita a análise jurídica de admissibilidade da Petição do Conselho de Ética – PCE n. 4, de 2021, nos termos da Resolução n. 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar.

## **2. DO OBJETO DA PCE N. 4, DE 2021.**

O **Senador da República Flávio Bolsonaro** requer a instauração de processo administrativo disciplinar contra o Senador da República **Jorge Kajuru**, em denúncia datada do dia 12 de abril de 2021, em que argumenta, em apertada síntese, o que se segue:





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

**a)** *Conforme noticiado amiúde pela imprensa falada e escrita, o Senador da República Jorge Kajuru publicou em suas redes sociais, no dia 12/04/2021, um vídeo no qual divulgou a gravação clandestina – por ele realizada – de comunicação telefônica com o Presidente da República, travada na noite do dia 11/04/2021. (...) o Senador da República sem justificar a estrita necessidade da divulgação, incorreu em conduta manifestamente incompatível com o decoro parlamentar e com a compostura pessoal que se espera de uma autoridade (...) quis o Senador da República Jorge Kajuru, de modo flagrantemente incompatível com o decoro parlamentar, e até desleal, angariar dividendos políticos expondo o diálogo com o Presidente da República, hipertrofiando, ao fim e ao cabo, ainda mais o clima de tensão institucional que domina o país, bem como maculando a imagem e a respeitabilidade deste Senado Federal;*

**b)** Aduz ser predominante o entendimento de que a escuta e a gravação telefônicas, por não constituírem interceptação telefônica em sentido estrito, não estão sujeitas à Lei nº 9.296/96. Argumenta que interceptação telefônica é o gênero e a gravação seria uma espécie realizada por um dos interlocutores e sem consentimento ou ciência do outro. Infere que esta conduta não é tipificada penalmente, entretanto a ausência de criminalização não significa licença para a realização de gravação clandestina e divulgação indiscriminada do seu conteúdo em mídias sociais, em especial se o teor da conversa possuir condão de causar prejuízo a terceiro. Expõe que há danos relevantes em desfavor do Senado Federal, do Presidente da República, da própria harmonia entre os Poderes e do povo brasileiro;





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

- c) Declara que o Senador da República JORGE KAJURU praticou o ato abusando das prerrogativas que, em verdade, não são suas, pessoais, mas inerentes à própria atividade parlamentar, de modo que deve ser o ato declarado incompatível seja com o decoro parlamentar, seja com a compostura pessoal que se espera de um Senador da República, nos termos do art. 25 do Regimento Interno desta Casa.
- d) Ao final, o denunciante com supedâneo nos arts. 25 e 32, inc. II, do Regimento Interno, e no art. 20 da Resolução n. 20/1993, REQUER a Vossa Excelência o recebimento da presente denúncia e instauração de procedimento disciplinar no âmbito desse Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, com citação do representado, para, querendo responder e, ao final, impor-se as sanções disciplinares cabíveis(...) e, além disso, requer a esse Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, no gozo de suas atribuições, oficie a Mesa Diretora para, com esteio no art. 25 do Regimento Interno, abra inquérito, submetendo o caso ao Plenário da Casa, para que esse delibere sobre os fatos narrados.

Além da denúncia, não há qualquer outro material ou documento a embasar os fatos alegados.

É o relatório.

**2. DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS PARA A DENÚNCIA JUNTO AO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DO SENADO FEDERAL CONFORME A RESOLUÇÃO N. 20, DE 1993, DO SENADO FEDERAL.**





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

O art. 17 da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, com redação dada pela Resolução n. 25, de 2008, 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; *(Incluído pela Resolução n.º 25, de 2008)*

II - se a denúncia não identificar o Senador e os fatos que lhe são imputados; *(Incluído pela Resolução n.º 25, de 2008)*

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. *(Incluído pela Resolução n.º 25, de 2008)*

§ 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. *(Redação dada pela Resolução n.º 25, de 2008)*

§ 4º Admitida a denúncia, será designado, por sorteio, relator, que realizará sumariamente a verificação de procedência das informações, ouvido o denunciado, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado de sua intimação. *(Redação dada pela Resolução n.º 25, de 2008)*

§ 5º Transcorrido o prazo mencionado no § 4º deste artigo, o Presidente incluirá a matéria na pauta da reunião subsequente, na qual o Conselho deliberará pela procedência da denúncia ou pelo seu arquivamento. *(Incluído pela Resolução n.º 25, de 2008)*

§ 6º Considerada procedente a denúncia por fato sujeito às medidas previstas nos arts. 8º e 9º desta Resolução, será instaurado processo disciplinar e o Conselho promoverá sua aplicação, nos termos ali estabelecidos. *(Incluído pela Resolução n.º 25, de 2008)*

§ 7º Caso entenda que a acusação é fundada em indícios bastantes que, se comprovados, justificariam a perda do mandato, o Conselho encaminhará os





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

autos à Mesa, para a apresentação de representação. (Incluído pela Resolução n.º 25, de 2008)

§ 8º Qualquer partido político com representação no Congresso Nacional poderá subscrever a denúncia de que trata o § 7º que, nesse caso, será encaminhada à Mesa como representação. (Incluído pela Resolução n.º 25, de 2008)

§ 9º Recebida de volta pelo Conselho a representação de que tratam os §§ 7º e 8º, será aberto processo disciplinar e expedida notificação específica para o representado, para os fins do § 4º do art. 55 da Constituição e do art. 20 desta Resolução. (Incluído pela Resolução n.º 25, de 2008)

§ 10. Poderá o Conselho, independentemente de denúncia ou representação, promover a apuração, nos termos deste artigo, de ato ou omissão atribuída a Senador. (Incluído pela Resolução n.º 25, de 2008)

Considerando que a denúncia em tela foi oferecida por parlamentar (Senador da República), tem-se por **atendido o requisito da legitimidade ativa**. Por outro lado, o endereçamento da denúncia foi feito corretamente para o Presidente da CEDP. **Observa-se também que foi identificado o Senador denunciado.**

A denúncia narra fatos que – em tese – podem ser caracterizados como infração ética pelo Conselho de Ética, não sendo hipótese de constatação de plano da atipicidade ou de ausência de justa causa para o processamento da denúncia.

Estão, portanto, preenchidos os pressupostos formais de admissibilidade, nos termos da Lei de regência.

Quanto ao mérito, trata-se de decisão atinente ao Presidente do Conselho, nos termos do art. 14, § 1º, e art. 17, § 2º, da Resolução do Senado Federal n. 20, de 1993.

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





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

possam conviver, é necessário se definir bem os contornos dos atos qualificados como “indecorosos”.

Nesse sentido, cabe citar trecho de texto de Miguel Reale<sup>1</sup> 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:

- 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.”

---

<sup>1</sup> 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 postura sugerida por Reale, de 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”.

De outro lado, o instituto da imunidade material dos parlamentares (*parliamentary privilege*) se destina, no direito brasileiro, à proteção dos membros do Poder Legislativo perante **esferas externas de responsabilização (civil e penal)**. Logo, **não impede – nem poderia - o exercício do poder disciplinar das Casas Legislativas em face de seus integrantes**, por condutas atentatórias à dignidade da Instituição. É justamente a possibilidade de responsabilização política que, num sistema de freios e contrapesos, harmoniza-se com a irresponsabilidade civil e penal assegurada constitucionalmente.

Compete, portanto, ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar examinar as imputações que se sustentam na extrapolação da prerrogativa da imunidade parlamentar material, estabelecendo os limites entre o exercício regular e o abuso de direito.

Com efeito, a imunidade material parlamentar estatuída no art. 53 da Constituição Federal consagra a inviolabilidade civil e penal dos Deputados e Senadores por suas opiniões, palavras e votos. Trata-se de uma garantia inerente ao desempenho da função parlamentar e não propriamente uma proteção subjetiva a determinada pessoa. A prerrogativa não significa direito ou garantia do ocupante do cargo eletivo. Cuida-se de prerrogativa que franqueia a essencial independência ao parlamentar para que exerça o mandato eletivo de forma soberana, sem intervenções indevidas dos demais Poderes. É neste sentido a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, para quem as prerrogativas “*são estabelecidas menos em favor do congressista que da instituição parlamentar como*





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

*garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais”* (Curso de direito constitucional positivo. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 535).

Ocorre que a imunidade nas esferas civil e penal não necessariamente se impõe à responsabilização política, para a qual compete aos pares, observado o devido processo legal, avaliar se houve abuso no exercício das prerrogativas parlamentares ou outra infração ético-disciplinar.

#### **4. DA CONCLUSÃO.**

Diante do exposto, entende-se que estão presentes os pressupostos formais de admissibilidade da denúncia e não se trata de hipótese em que, de plano, se afasta a tipicidade ou a justa causa para o seu processamento. Quanto ao mérito, a verificação em concreto da existência de infração ética é competência do próprio Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, em especial do Presidente do colegiado, nesta fase inicial, segundo o disposto no art. 14, § 1º, e art. 17, § 2º, da Resolução do Senado Federal n. 20, de 1993.

É o parecer.

Brasília, 16 de maio de 2023.

*Assinatura eletrônica*  
**MATEUS FERNANDES VIELA LIMA**  
Advogado do Senado Federal

**De acordo.** Ao Advogado-Geral do Senado.

Brasília, 29 de maio de 2023.







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

*(Assinatura eletrônica)*

**GABRIELLE TATITH PEREIRA**  
Coordenadora do 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, 29 de maio de 2023.

*(Assinatura eletrônica)*

**THOMAZ H. GOMMA DE AZEVEDO**  
Advogado-Geral do Senado Federal

