



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

PARECER Nº 239/2023 – NASSET/ADVOSF

PETIÇÃO DO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR (SF) Nº 8, DE 2021

Processo nº 00200.010867/2021-50

Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Denúncia em face de Senador. Alegação de quebra de decoro parlamentar. Fatos narrados contemporâneos à legislatura. Juízo de admissibilidade. Requisitos formais de admissibilidade presentes. Requisitos materiais: competência do Presidente.

1. RELATÓRIO.

Trata-se do Ofício n. 10/2021/CEDP, de 27 de julho de 2021, 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. 8, 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. 8, DE 2021.

A Deputada Federal JOICE CRISTINA HASSELMANN requer a instauração de processo ético-disciplinar em desfavor do Senador da República STYVENSON VALENTIM (PODEMOS/RN), sustentando que “*o ora denunciado, no dia 24 de julho de 2021, em sua live semanal no instagram aos sábados, ao comentar violência física sofrida pela ora denunciante que lhe renderam várias fraturas pelo corpo, ironizou o ocorrido numa demonstração de desrespeito às mulheres e ofensa à honra da deputada (...)*”.





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

Alega a denúncia que o Senador teria entabulado o seguinte diálogo com um internauta:

Internauta: “*E aquela deputada feminista que apareceu com oito fraturas na cara agora, querendo livrar a cara do marido?*”

Senador: “*Aquilo ali, das duas uma. Ou duas de quinhentos (Styvenson leva as mãos à cabeça, fazendo chifres) ou uma carreira muito grande (inspira, como se cheirasse cocaína). Aí ficou doida e pronto... saiu batendo em casa.*”¹

Argumenta que a conduta do parlamentar “*enquadra-se-ia, em tese, formal e materialmente nos delitos previsto nos artigos 138 e 139, do Código Penal, calúnia e difamação, respectivamente, ao imputar à denunciante o crime de uso de drogas – previsto no art. 28 da Lei no 11.343/2006, bem como ofendê-la em sua honra, ao afirmar fato desabonador em atributos de sua moral – traição ao marido*”².

Aduz, ainda, que o discurso não se limitou à simples enunciação de uma opinião, mas contém conteúdo ofensivo, que não guarda relação com o mandato eletivo e, portanto, extrapola a imunidade material.

Defende que o Senador Styvenson Valentim teve procedimento incompatível com o decoro parlamentar por ter abusado das prerrogativas constitucionais asseguradas aos membros do Congresso Nacional [imunidade material], incorrendo, por conseguinte, nas hipóteses descritas no inciso II do art. 2º³ e no inciso II do art. 5º⁴ da Resolução nº 20, de 1993, do Senado Federal (que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar) e, consequentemente, violado o art. 55, § 1º, da Constituição⁵.

¹ Peça inicial (00100.057165/2021-68), p. 2.

² Idem, p. 3.

³ Art. 2º São deveres fundamentais do Senador: (...)

III – exercer o mandato com dignidade e respeito à coisa pública e à vontade popular;

⁴ Art. 5º Consideram-se incompatíveis com a ética e o decoro parlamentar:

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

⁵ Art. 55...





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

A denúncia não veio acompanhada do vídeo em que consta a declaração atribuída ao Senador. Porém, houve a citação de *link*⁶ de matéria jornalística publicada sobre o assunto, na qual se disponibiliza o referido vídeo.

De toda sorte, ao que parece, a existência dos fatos narrados foram reconhecidos pelo parlamentar⁷.

É o relatório.

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

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 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; (*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*)

§ 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.

⁶ <https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/senador-debocha-de-joice-e-diz-que-agressao-foi-por-traicao-ou-droga>.

⁷ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/26/bancada-feminina-repudia-declaracoes-do-senador-styvenson-valentin>. Acesso em 11 de agosto de 2021.





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

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*).

Considerando que a denúncia em tela foi oferecida por parlamentar (Deputada Federal), 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 e os fatos a ele atribuídos**. Além disso, os fatos narrados que lhe são imputados são contemporâneos à presente legislatura.

A denúncia narra fatos que, em tese, podem ser enquadrados como infração pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, não sendo hipótese de constatação de plano da atipicidade da conduta imputada.

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 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**





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

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 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 “indecorosos”.

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





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

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. (REALE, 2011, pp. 310-311)⁸

A postura sugerida pelo citado autor, de cautela 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.

Na hipótese em tela, o ato apontado como indecoroso parece estar inserido em contexto de *discurso informal com as bases políticas*, pois a denúncia faz menção a *lives* semanais que o Senador realizaria por meio de suas redes sociais.

O instituto da imunidade material dos parlamentares (*parliamentary privilege*) se destina, no direito brasileiro, à proteção dos membros do Poder Legislativo perante esferas

⁸ 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 do Senado Federal
Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

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 extração da prerrogativa da imunidade parlamentar material, estabelecendo os limites entre o exercício regular e o abuso de direito. Assim deve ser para que, no afã de perseguir um ideal exacerbado de ética parlamentar, não se incorra no risco de tolher a liberdade de uso da palavra, justamente no Parlamento, que é a última trincheira da liberdade de pensamento e de opinião.

Em contrapartida, assume extrema relevância o debate contemporâneo quanto ao cabimento de incidência do controle ético-disciplinar sobre discursos de parlamentares que exortem o ódio a adversários políticos e grupos minoritários ou, ainda, que ataquem injustamente a imagem e a honra de outros cidadãos.

A era da comunicação instantânea coloca as pessoas públicas, incluindo-se aí os parlamentares, como vetores poderosos de distribuição e de amplificação de mensagens no interior da sociedade. Tamanho poder e influência que parlamentares podem exercer sobre a esfera de comportamentos sociais impõe-lhes um dever de agir segundo a *ética da responsabilidade*, no sentido weberiano do termo, ou seja, de levar em consideração as consequências e os efeitos colaterais de suas ações perante o corpo social.

Cabe, por isso mesmo, somente aos membros do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar fazer o exame de mérito sobre se a conduta de determinado Senador desbordou, no caso concreto, os parâmetros de comportamento aceitáveis e se produziu descrédito sobre a Casa Legislativa, a merecer uma reprimenda institucional.





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

Nesse sentido, compete ao colegiado analisar se o discurso em questão está ou não abrangido, na esfera ético-disciplinar, pela imunidade material, considerando as circunstâncias do caso concreto, a partir dos seguintes aspectos, meramente exemplificativos: ter o parlamentar se utilizado da visibilidade e respeitabilidade do mandato eletivo; ter agido com dolo de ofender a terceiros, segundo parâmetros razoáveis de avaliação (*reasonable standandars*); a gravidade do caso e as consequências imediatas do discurso ou da conduta (*clear and present danger*), que podem revelar comportamento inconciliável com a dignidade da representação popular.

São esses os elementos jurídicos relevantes para subsidiar o juízo de admissibilidade quanto ao aspecto da materialidade e autoria de eventual infração disciplinar, isto é, quanto a se aferir se a manifestação do Senador Styveson Valentim ostenta indícios mínimos de haver desbordado dos limites constitucionais da prerrogativa de imunidade material dos membros do Poder Legislativo, ou seja, se há ou não justa causa para a admissibilidade e processamento da denúncia.

5. DA CONCLUSÃO.

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

Brasília, 23 de setembro de 2021.





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

GABRIELLE TATITH PEREIRA⁹

Advogada do Senado Federal

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 – DF, 12 de maio de 2023.

THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO
 Advogado-Geral do Senado Federal

⁹ Peça elaborada com a colaboração do Advogado Tairone Messias (OAB/DF nº 39.065), Assessor Jurídico na Advocacia do Senado.

