



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

PARECER Nº 240/2023 – NASSET/ADVOSF

**PETIÇÃO DO CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR (SF) Nº 9,
DE 2021**

Processo nº 00200.011010/2021-57

Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Denúncia contra o Senador Randolfe Rodrigues. Art. 53 da Constituição Federal. Ambiente virtual. Imunidade parlamentar. Responsabilização política. Presentes os pressupostos formais de admissibilidade. Justa causa. Competência do CEDP.

1. RELATÓRIO.

Trata-se do Ofício n. 11/2021/CEDP, de 28 de julho 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. 9, 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. 9, DE 2021.

O Deputado Federal Daniel Silveira requer a instauração de processo administrativo disciplinar contra o Senador da República Randolfe Rodrigues por meio do envio ao Conselho de Ética desta Casa Legislativa extensa denúncia, datada do dia 27 de julho 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) Narra que em vídeo publicado no YouTube “o **sr. RANDOLPH FREDERICH RODRIGUES ALVES, Senador da República pelo partido REDE/AP**, desfere seríssimas palavras que podem ser interpretadas como **SUBVERSIVAS, ANTI-DEMOCRÁTICAS, CALUNIOSAS, DIFAMATÓRIAS**, e que atentam contra a instituição **Presidência da República**, e diretamente ao **Estado Democrático e de Direito**, justamente o que foi acusado e preso este mero parlamentar **federal de segunda classe**” acrescenta que “**buscou-se a DEGRAVAÇÃO do aludido vídeo, que pode ser encontrado no canal youtube do MST, link abaixo, onde é possível perceber a ocorrência, EM TESE, de diversos delitos previstos na Lei de Segurança Nacional**”.
- b) O deputado cita diversos trechos degravados que em sua opinião configurariam diversos crimes e transcreve o endereço virtual em que o indigitado vídeo pode ser acessado;
- c) Alega que o Senador incitou a deposição de um presidente eleito pela maioria dos brasileiros, ferindo o decoro parlamentar, especialmente, no inciso III, do Art. 2º, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Casa;
- d) Argumenta que “**há, EM TESE, dois graves delitos contra a Segurança Nacional: INCITAÇÃO, COM GRAVE AMEAÇA AO PLENO EXERCÍCIO DE UM DOS PODERES DA REPÚBLICA, a Presidência, e CALUNIAR E DIFAMAR O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, com graves acusações de crimes diversos, apenas no campo das ilações.**” Assevera que o “**vídeo ainda se encontra disponível no Youtube que caracteriza, em tese, como FLAGRANTE CONTINUADO**”;
- e) Entende haver similaridade do seu caso de prisão e do Senador e faz o questionamento “**Randolph Rodrigues, também será PRESO EM**





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

**FLAGRANTE DELITO POR CRIME INAFIANÇÁVEL por
pregar, neste caso, a DEPOSIÇÃO DO ATUAL PRESIDENTE DA
REPÚBLICA, e incitar, em tese, manifestações nesse sentido?”**

Além da peça da denúncia, o Deputado junta aos autos cópia da decisão proferida no Inquérito nº 4.781 em que foi decretada sua prisão.

É o relatório.

**2. 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 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)





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

Considerando que a denúncia em tela foi oferecida por parlamentar (Deputado 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.**

A denúncia narra fatos que podem ser caracterizados como infração ética pelo Conselho de Ética, não sendo hipótese de constatação de plano da atipicidade.

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

Quanto à justa causa, 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 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.

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

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.”

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





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

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. 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.

A denúncia apresentada pelo Deputado Federal Daniel Silveira contra o Senador Randolfe Rodrigues imputa-lhe a prática de diversos atos supostamente criminosos registrados em um vídeo no *site YouTube*, em que o denunciado teria ofendido a honra do Presidente da República, incitado atos antidemocráticos e praticado crimes contra a Segurança Nacional, artigos 1º, II, 17, 18, 22, I, IV, § 1º, 23, I, III e IV, 26, Lei 7.170/83, dentre outros crimes.

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





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

Delineada a finalidade da prerrogativa, há de se deixar claro que a abrangência da imunidade deve ser sempre maximizada, com o objetivo de que com isso o parlamentar não tenha qualquer recalcitrância em expor opiniões relativas à função com temor de uma reprimenda de natureza cível ou penal, mediante provocação do Poder Judiciário.

Esse escopo elastecido abrange inclusive os meios de propagação das palavras do Parlamentar, extrapolando os limites físicos das Casas Legislativas. Nos tempos de alta tecnologia, há de se ter em conta que a internet e suas redes sociais, como o caso do *YouTube*, também se inserem dentro do manto protetor da imunidade.

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.

É certo que a fiscalização é inerente ao exercício do mandato parlamentar, mas definir os limites do seu exercício é competência ínsita aos próprios parlamentares. Desse modo, o Conselho de Ética, no mérito, tem o poder-dever de reconhecer violação a preceito ético-disciplinar mesmo diante de fatos que estejam sob o manto da imunidade material – notadamente, como já se sublinhou, quando há abuso no emprego da prerrogativa, ou seja, quando o parlamentar excede consideravelmente os limites da crítica política e descamba para atos eventualmente indignos de seu ofício.

Há diversidade de esferas – uma, a ético-política; outra, a responsabilidade cível ou criminal perante o Poder Judiciário. Nesse ponto, o CEDP pode eventualmente ir além da imunidade para censurar prática indecorosa.

4. DA CONCLUSÃO.





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

Diante do exposto, entende-se que estão presentes os pressupostos formais de admissibilidade da denúncia. Quanto à justa causa, a verificação em concreto do atendimento das exigências 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, 03 de agosto de 2021.

(Assinatura eletrônica)
MATEUS FERNANDES VIELA LIMA
Advogado do Senado Federal

De acordo. Ao Advogado-Geral.

Brasília, 24 de setembro de 2021.

(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, 12 de maio de 2023.

(Assinatura eletrônica)
THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO
Advogado-Geral do Senado Federal

