



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

PARECER Nº 346/2023 – NASSET/ADVOSF

Processo nº 00200.004137/2021-10 (PCE nº 03 de 2021)

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

1. RELATÓRIO.

Trata-se do Ofício n. 3/2021/CEDP, de 25 de março 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. 3, 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. 3, DE 2021.

O Senador da República Luiz Carlos do Carmo requer a instauração de processo administrativo disciplinar contra o Senador da República **Jorge Kajuru** ao Conselho de Ética desta Casa Legislativa por meio de denúncia, datada do dia 17 de março de 2021, em que argumenta, em apertada síntese, o que se segue:

- a) *em 15.03.2021, o Senador Jorge Kajuru publicou em sua conta de rede social do aplicativo Instagram, insinuações onde aponta emendas*





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

parlamentares ‘questionáveis’ sobre a pessoa do Senador Luiz do Carmo e outros parlamentares. Na publicação, além de questionar emenda parlamentar, que é instrumento garantido aos deputados federais e senadores brasileiros em relação ao orçamento da União, Jorge Kajuru refere-se ao Senador Luiz do Carmo como uma pessoa em quem não se deve confiar, ou seja, que faz mau uso do dinheiro público. Aduz que tais suposições demonstram claramente a intenção do Senador Jorge Kajuru em desmoralizar e insinuar que o denunciante usa dinheiro público de forma indevida;

- b)** Argumenta por sua legitimidade para apresentar denúncia ao Conselho de Ética do Senado Federal, citando para tanto o Código de Ética e Decoro Parlamentar;
- c)** Menciona que a imunidade parlamentar é uma garantia constitucional que dá liberdade ao parlamentar de expressar-se com independência no exercício do mandato, contudo expõe ser inconcebível que o parlamentar utilize de sua imunidade parlamentar para ofender a honra de seus pares. Nesse sentido, o denunciante traz à colação decisões do Supremo Tribunal Federal que corroborariam com sua visão de que a imunidade material é uma prerrogativa que deve ser preservada, porém, seu uso abusivo deve ser sancionado;
- d)** Expõe não ser compatível com o ordenamento jurídico brasileiro que um membro do parlamento use dessa prerrogativa para fins que não sejam condizentes com suas atividades parlamentares;
- e)** Narra que as atitudes perpetradas pelo Senador Jorge Kajuru não são dignas de um parlamentar, nestes termos: *Ao fazer uso de ofensas tão danosas, o parlamentar se porta de maneira indigna com o cargo que*





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

exerce, deixando de se comprometer com suas atividades parlamentares para difamar seus pares, como foi com este Denunciante, ocorrendo em evidente quebra de decoro parlamentar.

Além da peça da denúncia, o Senador Luiz do Carmo junta aos autos cópia da suposta manifestação injuriosa do Senador Jorge Kajuru, bem como documentos de identificação e de comprovação de regularidade eleitoral.

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)





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 que, no momento da formalização, encontrava-se no exercício do cargo (então 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, por abuso no exercício de prerrogativas parlamentares, 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, inc. III, 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”.





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

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 como 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

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

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. 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.

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.

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 e o fato denunciado, em tese, pode configurar infração ético-disciplinar. Quanto a haver justa causa para o processamento da denúncia, competente ao próprio Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, em especial ao 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, 19 de julho de 2021.

Assinatura eletrônica
MATEUS FERNANDES VIELA LIMA
Advogado do Senado Federal

De acordo. Ao Advogado-Geral do Contencioso.

Brasília, 16 de maio de 2023.

(Assinatura eletrônica)
GABRIELLE TATITH PEREIRA
Coordenadora do Núcleo de Assessoramento
e Estudos Técnicos – NASSET

De acordo. No caso dos autos, a petição de aditamento narra fatos respaldados em elementos probatórios mínimos que eventualmente podem ser caracterizados como infração ética pelo Conselho de Ética, órgão dotado de competência para avaliar a justa causa para a admissibilidade da representação, 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.

Brasília – DF, 23 de junho de 2023.





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

FERNANDO CESAR CUNHA
Advogado-Geral Adjunto de Contencioso

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, 23 de junho de 2023.

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

