



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

PARECER Nº 436/2023 –NASSET/ ADVOSF

Processo nº 00200.006254/2023-80

PCE n. 5, de 2023. DIREITO PARLAMENTAR. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR. DENÚNCIA. PESSOA JURÍDICA EM FACE DE SENADOR. LEGITIMIDADE PRESENTE. PELO ATENDIMENTO DAS CONDIÇÕES FORMAIS.

1. O art. 17, *caput*, da Resolução nº 20, de 1993, do Senado Federal, estabelece que qualquer parlamentar, cidadão ou pessoa jurídica pode oferecer diretamente ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar denúncias relativas ao descumprimento, por Senador, de preceitos contidos no regimento interno e no Código de Ética.

2. Pelo atendimento dos requisitos formais do art. 17, § 2º, inc. I, II e III, primeira parte, da Resolução do Senado Federal n. 20, de 1993. Quanto ao art. 17, § 2º, inc. III, segunda parte, compete a análise ao Presidente do colegiado.

1. RELATÓRIO.

Trata-se do Ofício n. 16/2023/CEDP, de 28 de março de 2023, 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. 5, de 2023, nos termos da Resolução do Senado Federal n. 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar.

2. DO OBJETO DA PCE N. 5, DE 2023.

Trata-se de representação formulada pela organização da sociedade civil de interesse público Ordem dos Advogados Conservadores do Brasil, em que requer a





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

instauração de processo de cassação de mandato por quebra de decoro parlamentar em face do Senador **RANDOLFE RODRIGUES**, narrando a prática, em tese, **de infrações que configurariam quebra de decoro parlamentar** e solicitando a aplicação de medida disciplinar de advertência ao Representado, sem prejuízo das demais sanções, conforme art. 7º do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal.

Consta da peça inicial (fls. 1-20) que o representado teria se manifestado diversas vezes de forma indecorosa contra o então Chefe do Executivo Federal. O representante acredita que essas críticas não têm qualquer relação com o mandato parlamentar e que o representado estaria desqualificado para representar um Estado na qualidade de Senador. Citam-se aqui algumas falas da inicial, *ipsis litteris*::

“Se confirmado, que fique claro: Dom e Bruno foram mortos por várias mãos, inclusive a de JAIR BOLSONARO, que destruiu os órgãos de fiscalização e fomenta o BANDITISMO na Amazônia! Essa é a forma que Bolsonaro quer acabar com o ativismo no país. COVARDE, BANDIDO!” (fl. 2 da petição)

“Bolsonaro quer justificar o BANDITISMO que se agravou na Amazônia por conta do governo DELE! É desumano ao ponto de tentar culpar uma vítima pelo seu próprio desaparecimento! A culpa, Bolsonaro, é de quem destrói os órgãos de proteção do Meio-Ambiente” (fl. 3 da petição)

“... agora esse fascistinha... esse fascistinha de merda aí... vem dizer, vem questionar depois de 30 anos urnas eletrônicas... ele tá na verdade questionando é o voto do povo brasileiro... que vai dá um chute na bunda dele... botando ele pra fora do Palácio do Planalto direto pra prisão pra ele responder pelos crimes que cometeu... (sic) ... enquanto o outro lado levou mais de 600 mil compatriotas nossos para a morte... (sic) ... quando um lado nas suas livezinhas sem vergonha de quinta-feira fica lá proclamando que tem que meter bala e atirar no adversário e fazendo ameaças... (sic) ... agora esse sem-vergonha tá querendo aprovar seiscentos reais para dar aos brasileiros só em época de eleição... (sic) ... o sem-vergonha ainda diz: oh é só até 31 de dezembro... (sic)” (fl.4 da petição)

Já deu a hora de sair! É comum que o atual Presidente desocupe o Alvorada já nesse período. Mas Bolsonaro quer imitar Trump com o famoso “simplesmente não vou sair”! Só uma dica: assim como nos EUA, a Democracia brasileira tem mecanismos para desalojar um inquilino INDESEJADO (fl. 5 da petição)

Mais de 60 MILHÕES de brasileiros estão na pobreza ou extrema pobreza no Brasil. Um número recorde de uma série histórica. Sabemos que foi intencional: Bolsonaro quis afundar os pobres e favorecer seus cúmplices.





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

Mas vamos reverter: acabar com a fome e a miséria é prioridade! (fl. 6 da petição)

A entidade representante argumenta que as infrações penais cometidas, em tese, pelo representado não estariam escudadas pela imunidade parlamentar do art. 53 da CRFB/1988 porque não seria admissível que *um Senador, cuja investidura no cargo somente lhe adveio em razão dos votos recebidos da população, faça uso do cargo como bem queira, atacando aquele que foi eleito identicamente por expressiva votação popular, de forma desrespeitosa e usando palavras chulas e termos inadequados para se tratar o Presidente da República, ocultando-se de forma covarde sob o manto das prerrogativas institucionais previstas na Constituição, o que é vedado pela Resolução 20/1993* (fl.8 da petição).

Afirma que o denunciado *há tempos comete graves agressões verbais contra todos aqueles, principalmente contra o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, os quais discordam da sua postura legislativa, extrapolando os limites da imunidade material protegida pelo artigo 53 da CF/88, sendo passível de ter sua conduta reprimida pelo poder judiciário* (fl.12 da petição).

Ao final, a entidade pede que seja admitida a representação, instaurado processo disciplinar, notificado o representado e condenado nas sanções disciplinares.

É o relatório.

3. DOS PRESSUPOSTOS FORMAIS DE ADMISSIBILIDADE DA DENÚNCIA. MANIFESTA IMPROCEDÊNCIA. COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DO COLEGIADO.





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

O art. 17 da Resolução n. 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, 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**;

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**. (...)

In casu, considerando que a denúncia em tela foi oferecida por pessoa jurídica, **tem-se por atendido o requisito da legitimidade**. Da mesma forma, observa-se que **foi identificado o Senador** denunciado e **os fatos** que lhe são imputados. Quanto ao lapso temporal dos fatos narrados na petição, igualmente **reputa-se atendido o requisito da contemporaneidade** para com o mandato em curso.

Assim, reputam-se presentes os pressupostos formais para o prosseguimento válido e regular da denúncia. Quanto a ser a denúncia manifestamente improcedente, trata-se de avaliação de mérito que, nesta fase inicial, compete ao Presidente do CEDP.

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**. (...)





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

No Senado Federal, os atos considerados incompatíveis com o decoro parlamentar foram definidos no bojo da já mencionada Resolução nº 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 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”.





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

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 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)¹

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. 307-316.





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

A postura sugerida pelo citado autor, de cautela extrema 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, a verificação em concreto do atendimento dessas exigências para a aplicação da medida disciplinar é competência do próprio Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e, nesta fase preliminar, do Presidente do colegiado que, entendendo ser manifestamente improcedente a denúncia ou representação, pode determinar o seu arquivamento.

4. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando estritamente os aspectos formais da denúncia, tem-se que presentes os requisitos do art. 17, § 2º, inc. I, II e III, primeira parte, da Resolução do Senado Federal n. 20, de 1993. Quanto ao art. 17, § 2º, inc. III, segunda parte, compete a análise, nesta etapa preliminar, ao Presidente do colegiado.

Brasília, 19 de julho de 2023.

MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
Advogado do Senado Federal
OAB/DF 36.455





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

Aprovo. Junte-se aos autos e devolva-se ao Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, em resposta à consulta formulada.

Brasília, 21 de julho de 2023.

GABRIELLE TATITH PEREIRA
Advogada do Senado Federal
Coordenadora do Núcleo de Assessoramento
e Estudos Técnicos – NASSET
OAB/DF 30.252

