



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

PARECER Nº 419/2024 - NASSET/ADVOSF

Processo SF nº 00200.011563/2023-71

PCE n. 14, de 2023. Denúncia por quebra de decoro parlamentar. Sindicato dos Médicos do Estado do Acre – SINDMED em face do Senador Alan Rick Miranda. Análise dos pressupostos formais de admissibilidade. Art. 17, § 2º, incs. I, II e III, primeira parte, da Resolução do Senado Federal nº 20, de 1993. Manifesta improcedência (Art. 17, § 2º, inc. III, segunda parte). Competência, nesta fase inicial, do Presidente do CEDP.

I. RELATÓRIO. DO OBJETO DA PCE N. 14, DE 2023.

1. Cuida-se do Ofício nº 51/2023/CEDP, de 23/06/2023, do Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar (CEDP), Senador Jayme Campos, que solicita à Advocacia do Senado a análise jurídica de admissibilidade da Petição do Conselho de Ética nº 14, de 2023, considerando o prazo e os requisitos de admissibilidade da Resolução nº 20, de 1993 (Código de Ética e Decoro Parlamentar).
2. Trata-se de representação ao CEDP de autoria do Sindicato dos Médicos do Estado do Acre – SINDMED, subscrita pelo seu presidente Guilherme Augusto Pulici, com fulcro no art. 2º, II e III; art. 5º, I; e art. 17, *caput*, da Resolução nº 20, de 1993, em face do Senador Alan Rick Miranda (União-AC).
3. Aduz o autor da representação:

No dia 13/06/2023 o Senador ALAN RICK usou a Tribuna do Senado Federal para, sob o ensejo de denunciar um suposto boicote a médicos formados no exterior cujos diplomas não foram referendados conforme determina do Ministério da Educação, acusar a categoria medica de se utilizar de artifícios para prejudicar profissionais brasileiros formados em outros países que não revalidaram seus diplomas (...).

Ora, as acusações feitas pelo referido Senador são muito graves e prestam um desserviço à sociedade, uma vez que colocam a população contra os médicos brasileiros ao afirmar que não estariam preocupados com a saúde e sim, segundo ele, com interesses classistas mesquinhos e corporativos.





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

Toda a linha lógica desenvolvida em seu pronunciamento decorre de uma premissa completamente falaciosa: a de que, supostamente, alguns médicos legalizados a atuarem no Brasil (os com CRM) estariam se inscrevendo no Programa Médicos pelo Brasil com a intenção já premeditada de não tomarem posse em suas vagas ofertadas, com o único intuito de fazerem com que os médicos formados no exterior, os não legalizados a atuarem no Brasil - os intercambistas - percam as suas vagas, ao que ele denominou, ignominiosamente, de sabotagem.

O argumento é eivado de ignorância ou de má-fé, fazendo parecer que, no mínimo, o senador não está sendo bem assessorado ou que sequer chegou a ler o edital do referido programa.

(...)

4. Diante dos fatos, requer que o senador seja processado e condenado por quebra de decoro parlamentar.
5. É o relatório do necessário.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

II.I. Dos pressupostos formais para a denúncia.

6. A formulação de denúncia perante o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar tem como requisitos formais os dispostos no art. 17, § 2º, incs. I, II e III, da Resolução do Senado Federal nº 20, de 1993:

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**.





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

7. Considerando que a denúncia em tela foi oferecida por pessoa jurídica de direito privado, o Sindicato dos Médicos do Estado do Acre – SINDMED, **tem-se por atendido o requisito da legitimidade**. Da mesma forma, observa-se que **foi identificado o Senador denunciado e os fatos que lhe imputados**, mais especificamente um discurso proferido no dia 13/6/2023, na Tribuna do Senado Federal, em que o denunciado supostamente afirma haver um boicote a médicos formados no exterior ao “acusar a categoria médica de se utilizar de artifícios para prejudicar profissionais brasileiros formados em outros países que não revalidaram seus diplomas”. Há, inclusive, transcrição de parte da fala do parlamentar. Tais fatos, segundo narrados na denúncia, constituem quebra de decoro parlamentar. Quanto ao lapso temporal dos fatos narrados na petição, igualmente **reputa-se atendido o requisito da contemporaneidade** para com o mandato.

8. Quanto a ser a denúncia manifestamente improcedente, trata-se de análise que, nesta fase inicial, competente ao Presidente do CEDP.

9. 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. (...)

10. Assim, o art. 55 da Constituição estabeleceu dois tipos de condutas aptas a caracterizar a quebra do decoro parlamentar – o abuso de prerrogativas constitucionais e a percepção de vantagens indevidas – e deu autoridade aos regimentos internos da Câmara e do Senado para tipificarem outros comportamentos indecorosos.

11. 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 Decoros 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





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

atos contrários à ética e ao decoro parlamentar nos arts. 4º e 5º, além dos demais dispositivos que disciplinam a conduta dos parlamentares.

12. 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.

13. O parâmetro jurídico de controle e orientação dos atos referentes ao decoro parlamentar é extremamente limitado. A opção constitucional pelo controle efetuado pela própria Casa Legislativa demonstra inequivocamente que o Parlamento tem enorme discricionariedade para fixar os marcos, as balizas referentes à decisão acerca da proteção à sua própria imagem institucional, à honra de seus membros, que configuram o núcleo essencial do decoro parlamentar.

14. Ademais, 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”.

15. Nesse sentido, cabe citar trecho de texto de Miguel Reale¹ que, embora escrito em 1969, permanece atual:

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

“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.”

16. 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”.

17. 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





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

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).

18. Nesta fase preliminar, compete ao Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar examinar se as imputações feitas ao denunciado, em manifestação proferida na Tribuna do Senado Federal, são manifestamente improcedentes, porque constituem exercício regular da função legislativa, ou se podem configurar extrapolação da prerrogativa da imunidade parlamentar material, estabelecendo os limites entre o exercício regular e o abuso de direito.

III. CONCLUSÃO.

19. Diante do exposto, entende-se que estão presentes os pressupostos formais de admissibilidade da denúncia, nos termos do art. 17, § 2º, incs. I, II e III, primeira parte, da Resolução do Senado Federal n. 20, de 1993. Quanto à manifesta improcedência (art. 17, § 2º, incs. III, segunda parte), compete ao Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, nesta fase inicial, analisar se há exercício regular da função legislativa, com o arquivamento de plano, ou se há indícios suficientes de abuso de direito, com a admissão e prosseguimento.

²³⁴⁵⁶Brasília, 20 de julho de 2023.

(ASSINATURA ELETRÔNICA)
OCTAVIO AUGUSTO DA SILVA ORZARI
Advogado do Senado Federal





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

APROVO. Remeta-se ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar a manifestação opinativa da Advocacia do Senado pela admissão da Petição do Conselho de Ética nº 14, de 2023, em observância à Resolução nº 20, de 1993 em razão dos presenças dos pressupostos formais de admissibilidade da denúncia, entendendo que a questão relativa a manifesta improcedência deve ser analisada pelo Presidente do Conselho.

Brasília, 21 de junho de 2024.

(ASSINATURA ELETRÔNICA)

MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
Advogado do Senado Federal
Coordenador do Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

