



## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

### **PARECER Nº 445/2020 – NASSET/ADVOF**

Processo nº 00200.002362/2020-31 (apensado Processo nº 00200.005709/2020-05)

Conselho de Ética e Decoro Parlamentar. Representação contra o Senador Flávio Bolsonaro. Juízo de admissibilidade. Fatos anteriores ao exercício do mandato. Impossibilidade. Inteligência do art. 14, § 1º, inc. III, da Resolução nº 20, de 1993. Recomendação de arquivamento.

#### **1. RELATÓRIO.**

Trata-se do Ofício n. 1/2020/CEDP, de 19 de fevereiro de 2020, 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. 1, de 2020, nos termos da Resolução n. 20, de 1993, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar.

#### **2. DO OBJETO DA PCE N. 1, DE 2020.**

Na representação, o **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL**, o partido **REDE SUSTENTABILIDADE – REDE** e o **PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT** requerem a instauração de processo administrativo disciplinar contra o Senador da República **FLÁVIO NANTES BOLSONARO**,





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

requerendo liminarmente o seu afastamento do cargo de Terceiro Secretário da Mesa do Senado Federal até a conclusão do relatório proposto pelo relator da representação (ou até o final da apreciação do processo pelo plenário do Senado Federal), sustentando que o representado teria praticado condutas incompatíveis com o decoro parlamentar, e percebido vantagens indevidas, na forma do art. 55, inciso II, da Constituição Federal, e do art. 5º, incisos I, II e III, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal.

De acordo com a representação, o Senador FLÁVIO BOLSONARO:

1) teria “ligação forte e longa com as milícias no Rio de Janeiro” (fl. 02), conforme notícias da imprensa, investigações dos órgãos de polícia e do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e “inúmeras comprovações” (fl. 02), como, por exemplo, as posturas do representado como político, “manifestações públicas como discursos, publicação de fotos, homenagens reiteradas efetuadas na Assembleia Legislativa [do Rio de Janeiro] e a nomeação [em seu] gabinete de parentes e de pessoas muito próximas de milicianos do Rio de Janeiro” (fl. 03);

2) teria incorrido na chamada “rachadinha”, consistente na “coação exercida sobre servidores do gabinete, que eram obrigados a devolver parte dos vencimentos” (fl. 09), conforme quebra de sigilo bancário levada a cabo por investigações do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que teriam detectado o recebimento de R\$ 2 milhões, por meio de 483 depósitos realizados por 13 assessores indicados ou subordinados ao representado na conta do assessor FABRÍCIO JOSÉ CARLOS DE QUEIROZ, no período de 1º de janeiro de 2007 a 17 de outubro de 2018 (fl. 09), condutas que poderiam caracterizar peculato, corrupção passiva e/ou concussão;

3) teria procedido à “lavagem de dinheiro” (fl. 10), revelada pela grande quantidade de depósitos e saques de dinheiro em espécie, bem como pela participação



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

em uma franquia de uma loja de chocolates, no período de 2015 a 2018, e pela venda de dois imóveis (fl. 12), incorrendo em condutas típicas previstas na Lei n. 9.613/98 (lavagem de dinheiro) e na Lei n. 12.850/2013 (organização criminosa); e

4) teria contratado “funcionários fantasmas” em seu gabinete enquanto deputado estadual na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ (fl. 13), conforme levantamento realizado pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, dando conta da nomeação de pessoas que não exerciam suas atividades funcionais, que sequer chegaram a ter (foi confeccionado e não retirado) o crachá funcional que permite o acesso à ALERJ ou mantinham atividades externas concomitantes (expediente em faculdade, academias de ginástica e atividade de manicure), registrando que a prática é tipificada como peculato, corrupção e/ou concussão.

Os representantes aduzem que os atos acima maculam a credibilidade e respeitabilidade do Parlamento perante a sociedade e demais instituições e que a previsão em abstrato de punição na seara penal não impede a responsabilização por quebra de decoro parlamentar, inclusive antes da condenação criminal (fl. 15).

Além disso, os representantes argumentam que o fato de as condutas terem acontecido no período da legislatura passada, quando o representado era deputado estadual, não representaria óbice ao processo disciplinar, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, lavrado nos Mandados de Seguranças n. 23.388 e n. 24.458, que concluíram pela possibilidade de cassação de parlamentar por ato indecoroso praticado antes do início do mandato, condicionando-a à constatação de que a conduta anterior fosse desconhecida, o que teria ocorrido *in casu*, em que os fatos vieram a lume após às eleições do representado para o Senado Federal.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Transcrevem o seguinte fragmento da primeira decisão acima mencionada (fl. 18):

**(...) considerando que a manutenção de imagem do Poder Legislativo não pode se ater a critérios exclusivamente cronológicos, ligados à duração de legislaturas, pois a instituição parlamentar é permanente, tem-se também que o expurgo dos maus congressistas que conspurcam sua imagem, não deve se liminar à coexistência entre a prática dos atos indecorosos e o momento em que o poder censório da instituição faz operar seus efeitos.** (...) Destarte, nada obsta que o Deputado, autor de atos atentatórios ao decoro parlamentar em determinada legislatura, possa responder a procedimento disciplinar destinado à perda de seu mandato em legislatura subsequente, para a qual se reelegeu.

Insistem que o representado rompeu com o decoro e as acusações são graves, com indícios robustos, justificando o pedido liminar no sentido de que o representado seja temporariamente afastado do cargo de Terceiro Secretário da Mesa do Senado Federal, como garantia do devido processo legal, com fundamento no art. 15-A, § 2º, incisos I e II, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal.

Ao fim, os representantes indicam uma lista de testemunhas para prestar depoimento pessoal, incluindo nomes qualificados como membros do Ministério Público, Oficiais de Registro de Imóveis e ex-assessores, e solicitam, ainda, a juntada de todo o processado em autos que tramitem perante os órgãos investigadores contra o representado.

Em anexo à representação, juntam diversas reportagens da imprensa, nominalmente: **a)** do Congresso em foco do dia 23/12/2019 (pp. 30-35); **b)** da Folha de São Paulo no dia 10/02/2020 (pp. 36-42); **c)** do G1 do dia 24/10/2019 (pp. 43-46); **d)** da Folha de São Paulo do dia 19/12/2019 (pp. 47-51); **e)** do Estadão do dia 23/12/2019 (pp. 52-87); e **f)** do *The Intercept* do dia 18/01/2019 (pp. 90-99).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Posteriormente à autuação PCE n. 1, de 2020 (ocorrida no dia 19/02/2020), no dia 19/05/2020, os partidos políticos representantes (PSOL, REDE e PT) apresentaram aditamento à petição inicial da representação então formulada sustentando a ocorrência de “fatos novos” consistente na entrevista veiculada em meios de comunicação no dia 17/05/2020, em que o Sr. Paulo Roberto Franco Marinho afirma que, em 2018, o representado teria obtido acesso à informação privilegiada, por intermédio de informante do alto escalão da Polícia Federal acerca das investigações de “rachadinha” e de desvio de dinheiro do gabinete, ainda quando o representado era Deputado Estadual no Rio de Janeiro.

De acordo com os trechos narrados na petição de aditamento, o representado teria sido avisado antecipadamente da deflagração da Operação “Furna da Onça”, por um delegado da Polícia Federal, que o teria orientado a demitir de seu gabinete o assessor FABRÍCIO JOSÉ CARLOS DE QUEIROZ e a filha desse assessor, NATHÁLIA QUEIROZ.

Portanto, sustentam os representantes, tais fatos narrados deveriam ser juntados aos anteriores elencados na PCE n. 1, de 2020, pois contribuiriam para confirmar a prática de atos irregulares gravíssimos puníveis com a perda do mandato do parlamentar representado.

Depois, no dia 30/06/2020, a REDE novamente peticionou nos presentes autos, solicitando: 1) a imediata análise preliminar da admissibilidade da representação contra o Senador Flávio Bolsonaro, pugnando que o Presidente do CEDP não usurpe a competência do colegiado para o julgamento da representação; e 2) o afastamento cautelar do representado de seu cargo da Mesa Diretora, sustentando a ocorrência de ato incompatível com o decoro parlamentar consistente na suposta “utilização de plantão





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

judiciário para escolher o juiz da causa” e na “sua atuação perante o STF buscando a impunidade”, os quais evidenciariam o receio de dano irreparável e de difícil reparação.

É o relatório.

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

O art. 14 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 representação para instauração do processo disciplinar que se cuida:

Art. 14. A **representação** contra Senador por fato sujeito à pena de perda do mandato ou à pena de perda temporária do exercício do mandato, aplicáveis pelo Plenário do Senado, na qual, se for o caso, sob pena de preclusão, deverá constar o rol de testemunhas, em número máximo de 5 (cinco), os documentos que a instruem e a especificação das demais provas que se pretende produzir, será oferecida diretamente ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar pela Mesa ou por **partido político com representação no Congresso Nacional**.

§ 1º Apresentada a representação, 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 representação 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

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

§ 2º Da decisão que determine o arquivamento da representação caberá recurso ao Plenário do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, no prazo de 2 (dois) dias úteis contado de sua publicação, subscrito por, no mínimo, 5 (cinco) de seus membros.

Considerando que a representação em tela foi oferecida por partidos políticos com representação no Congresso Nacional, tem-se por **atendido o requisito da legitimidade** para a apresentação de denúncia. Da mesma forma, **observa-se que foi identificado o Senador representado. No entanto, o lapso temporal dos fatos narrados na petição obsta o prosseguimento válido e regular da representação.** Explique-se.

Como se acaba de ver, o art. 14, § 1º, inciso III, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, expressamente estabelece **a necessidade de contemporaneidade entre os atos praticados e a legislatura como requisito de procedibilidade para a responsabilização política** no âmbito dessa Casa Legislativa.

Como se depreende da redação vigente, **a não observância dessa exigência enseja o arquivamento preliminar**, como regra geral, exceto quanto a alguns atos praticados após a diplomação, nos termos do art. 3º, inciso I, da mencionada Resolução:

Art. 3º É expressamente vedado ao Senador:

I – desde a expedição do diploma:

- a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;
- b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que seja demissível *ad nutum*, nas entidades constantes da alínea anterior; (...)

Os fatos narrados na representação, no entanto, não incorrem nas exceções acima, de forma que, *in casu*, **não estão presentes os pressupostos de admissibilidade**



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**para a representação** junto ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar – CEDP do Senado Federal. A norma senatorial é clara nesse sentido.

**Nem mesmo o aditamento formulado para que seja considerada como “fato novo” a entrevista publicada no dia 17/05/2020 se presta para a modificação da conclusão em comento, haja vista que a suposta novidade continua fazendo referência a eventos ocorridos no ano de 2018 e, portanto, anteriores à legislatura corrente.**

Como se acaba de ver, o requisito da contemporaneidade é bastante claro ao exigir como condição de procedibilidade que os fatos relatados não sejam referentes a período anterior ao mandato. Embora a entrevista tenha sido concedida em 2020, o importante é que simplesmente corrobora o que já foi narrado e que já constava da PCE n. 1, de 2020. **Não houve qualquer fato novo que envolva a atual legislatura.** Não foi narrado evento ou conduta praticada pelo representado enquanto Senador da República, nem há nada superveniente à época de Deputado Estadual. Assim, a rigor, **a entrevista não constitui “fato novo”, mas mera “prova nova”,** que continua se remetendo a eventos antigos. Aqui, vale-se da distinção existente entre os institutos de “fato novo” e “nova prova”, como veiculada nos arts. 493, parágrafo único, 509, II, 966, VII, do Código de Processo Civil.

Por seu turno, quanto à petição da REDE de 30/06/2020, igualmente convém afastar a ocorrência de abuso de prerrogativa parlamentar por parte do representado na presente legislatura. Em primeiro lugar, porque o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição assegura como direito fundamental o acesso à jurisdição (“*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”). Em segundo lugar, porque aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, nos







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição. Em terceiro lugar, porque a Constituição ainda garante que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, inciso LIV) e que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória (art. 5º, inciso LVII).

Diante desse arcabouço normativo, vê-se que em princípio **inexiste abuso de prerrogativa parlamentar aferível a partir do simples manejo de ações, contestações e recursos junto a qualquer instância do Poder Judiciário, pois esses são direitos passíveis de serem exercidos por qualquer cidadão.**

**Assim, mesmo estando-se diante de fatos novos narrados quanto à presente legislatura (medidas judiciais adotadas no STF a respeito da investigação em curso no RJ no ano de 2020), o caso é de manifesta improcedência, por falta de justa causa, consoante o que está previsto no art. 14, § 1º, inciso III, in fine, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal.**

Além disso, eventual abuso quanto a esse direito fundamental de acesso à justiça somente seria aferível pelo próprio Poder Judiciário, nos termos dos artigos 79, 80 e 81 do CPC, que disciplinam a prática de litigância de má-fé, bem como a respectiva cominação de sanção de multa a cargo exclusivo do magistrado, e sem repercussões na seara parlamentar. Admitir que o Poder Legislativo analisasse a ocorrência da má-fé processual, bem como impusesse sanções, implicaria violação à separação de poderes prevista no art. 2º da Constituição.

Ademais, é digno de nota o entendimento jurisprudencial do STJ no sentido de que **a litigância de má-fé é inaplicável a processos criminais, pois o instituto não está previsto no Código de Processo Penal, constituindo-se uma analogia in malam**





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

*partem*<sup>1</sup>. Como conclusão, não haveria que se falar em abuso do direito de acesso à jurisdição em matéria penal.

Nada obstante a conclusão já exposta, considerando o presente contexto, impõem-se algumas palavras sobre o requisito da contemporaneidade como regra geral de procedibilidade para o processo por quebra de decoro parlamentar no âmbito do Senado Federal.

### **3. DA LEGALIDADE DO REQUISITO DA CONTEMPORANEIDADE ENTRE OS ATOS SUPOSTAMENTE INDECOROSOS PRATICADOS E O EXERCÍCIO DO MANDATO (LEGISLATURA ATUAL). DA INAPLICABILIDADE DO ENTENDIMENTO CONSUBSTANCIADO NO MANDADO DE SEGURANÇA N. 23.388 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF AO PRESENTE CASO.**

O requisito da identidade em comento se trata de uma limitação temporal que funciona como uma espécie de “prescrição” em relação aos supostos atos indecorosos praticados em legislaturas passadas. Outra maneira de entendê-la é como uma “limitação de competência” – no caso, autoimposta pela própria Casa Legislativa – para o julgamento político de fatos ocorridos antes da legislatura corrente.

Sua justificativa reside na tentativa de se impedir que o processo de responsabilização política seja usado como 1) instrumento de perseguição política, 2)

---

<sup>1</sup> HABEAS CORPUS. DIREITO PROCESSUAL PENAL. MULTA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. INVIABILIDADE. ANALOGIA IN MALAM PARTEM. DESCABIMENTO. CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. PREVISÃO EXPRESSA. INEXISTÊNCIA. ORDEM CONCEDIDA.

1. É pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que, em virtude da vedação à analogia in malam partem e pela ausência de disposição expressa no Código de Processo Penal, é descabida a imposição de multa por litigância de má-fé em processos de natureza criminal.

2. Ordem concedida. (HC 452.713/PR, Rel. Min. LAURITA VAZ, SEXTA TURMA, julgado em 25/09/2018, DJe 11/10/2018)





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

manobra de perpetuação ou eternização de disputas eleitorais ou 3) nas situações em que seja duvidosa a existência de circunstâncias objetivas de reprovação, sobretudo quando o parlamentar se sagrou eleito para um novo mandato, sendo certo que todas essas são ocasiões completamente avessas à lógica da responsabilização política em uma democracia.

Além disso, observa-se que **o ordenamento jurídico dispõe de outros meios de impugnação dos fatos supostamente indecorosos ocorridos antes da legislatura em curso**, inclusive com seus próprios prazos específicos, como é o caso da ação de impugnação de mandato, que deve ser ajuizada no prazo de quinze dias contados da diplomação, conforme o art. 14, § 10, da Constituição de 1988. Perdida a oportunidade pela via própria, a decadência não deveria ensejar a possibilidade de veicular a punição via processo político.

Considerando tais aspectos, o requisito da contemporaneidade em comento também cumpriria à lógica de divisão dos poderes e competências dos órgãos julgadores, sem que dela resulte qualquer tipo de brecha para impunidade de fatos ocorridos em legislaturas anteriores, pois existem outros meios e procedimentos apropriados.

Em síntese, **trata-se muito mais de uma opção política** do Senado Federal – mais especificamente da política disciplinar de responsabilização por quebra de decoro parlamentar – no sentido de que, terminada a legislatura, o que porventura tenha acontecido ao seu tempo não pode ensejar a perda de um novo mandato obtido.

Nessa opção – que, enfatize-se, é de livre escolha da Casa Legislativa –, não se vislumbra qualquer ofensa a princípios ou valores jurídicos, insistindo-se que **compete privativamente ao Senado Federal dispor sobre o procedimento para a perda do mandato por ato incompatível com o decoro parlamentar**, que se insere,





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

juntamente com os outros assuntos que envolvem sua organização, funcionamento, e demais matérias listadas em *numerus apertus* no art. 52, inciso XIII, da Constituição da República de 1988.

É bem verdade que, por ocasião do julgamento do **MS n. 23.388**<sup>2</sup>, o STF já entendeu que não há impedimento a que se leve adiante um processo disciplinar contra deputado federal, por atos anteriores ao atual mandato<sup>3</sup>. No entanto, para a correta compreensão do entendimento em questão, cumpre extrair sua *ratio decidendi*, para, na sequência, proceder-se ao *distinguishing* em relação à presente hipótese, considerando os elementos especificados na sequência.

Em primeiro lugar, deve-se enfatizar que **o entendimento do STF no MS n. 23.388 foi lavrado em relação a processo de cassação no âmbito da Câmara dos Deputados, não em relação ao Senado Federal.**

Em segundo lugar, observa-se que a decisão foi tomada em 1999, ocasião em que a exigência de contemporaneidade não figurava como requisito de

<sup>2</sup> Citado como precedente no MS n. 24.458 MC/DF, motivo pelo qual somente se analisará o MS n.º 23.388/DF.

<sup>3</sup> “Mandado de segurança. 2. Ato da Mesa da Câmara dos Deputados, confirmado pela Comissão de Constituição e Justiça e Redação da referida Casa legislativa, sobre a cassação do mandato do impetrante por comportamento incompatível com o decoro parlamentar. 3. Pretende-se a extinção do procedimento de perda do mandato. Sustenta-se que a cassação do mandato, para nova legislatura, fica restrita à hipótese de, no curso dessa legislatura, se verificarem condutas, dela contemporâneas, capituláveis como atentatórias do decoro parlamentar. 4. Não configurada a relevância dos fundamentos da impetração. Liminar indeferida. 5. Parecer da Procuradoria-Geral da República pela prejudicialidade do mandato de segurança, em face da perda de objeto; no mérito, pela denegação da ordem. 6. Tese invocada, acerca da inexistência de contemporaneidade entre o fato típico e a competência da atual legislatura, que se rejeita. 7. Não há reexaminar, em mandado de segurança, fatos e provas. 8. Não cabe, no âmbito do mandado de segurança, também discutir deliberação, *interna corporis*, da Casa Legislativa. Escapa ao controle do Judiciário, no que concerne a seu mérito, juízo sobre fatos que se reserva, privativamente, à Casa do Congresso Nacional formulá-lo. 9. Mandado de segurança indeferido.” (MS 23388, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, j. em 25/11/1999, p. 20-04-2001)





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

procedibilidade nas normas internas da Câmara dos Deputados, nem estava prevista na redação originária da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal.

Vale destacar que tampouco quando do advento da Resolução n. 25, de 2001, da Câmara dos Deputados, que institui o Código de Ética e Decoro Parlamentar da referida Casa Legislativa, a contemporaneidade em comento foi inserida. Ou seja, até hoje essa é uma das diversas diferenças que existem entre os procedimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para cassação de mandatos por quebra de decoro parlamentar.

Inclusive, convém reforçar esse ponto: **cada uma das Casas Legislativas é livre para disciplinar como queira as respectivas políticas disciplinares de seus parlamentares**, conforme as autorizações constitucionais do art. 51, inciso IV, em relação à Câmara dos Deputados, e art. 52, inciso XIII, para o Senado Federal.

E mesmo a Câmara dos Deputados – que não prevê o requisito em comento – entende que “não é possível aceitar que atos ocorridos no passado estejam, indefinidamente, sujeitos a sanções. Os institutos da prescrição e da decadência integram, incondicionalmente, o patrimônio jurídico de qualquer indivíduo, não se mostrando razoável a imprescritibilidade da aplicação de qualquer forma de sanção”<sup>4</sup>. Com isso, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados rejeita o processamento de representações por fatos ocorridos há mais de 5 (cinco) anos, por aplicação analógica com o disposto na Lei n. 8.112/90 e na Lei n. 8.492/92.

Nesse sentido, já em terceiro lugar, reitera-se que, no âmbito do Senado Federal, **desde o advento da Resolução n. 25, de 2008**, que modificou a Resolução n.

<sup>4</sup> É o que consta da Consulta n. 21, de 2011, formulada junto ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/arquivo-morto/consultas/consulta-21\\_2011-parecer-reformulado-pelo-relator](https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/eticaedecoro/arquivo-morto/consultas/consulta-21_2011-parecer-reformulado-pelo-relator). Acesso em: 27 fev. 2020.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

20, de 1993, inseriu-se a **contemporaneidade** entre os atos praticados e a legislatura como **condição legal de procedibilidade**, figura obrigatória para a admissibilidade preliminar da representação por fato sujeito à pena de perda ou suspensão do mandato de Senador da República.

Não custa recordar que as resoluções emanadas do Poder Legislativo são espécie legislativa que têm o mesmo poder normativo das leis em geral, ocupando a mesma posição hierárquica das leis complementares, das leis ordinárias, das medidas provisórias, conforme o art. 59 da Constituição da República de 1988. Portanto, **a atual previsão do art. 14, § 1º, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, representa a “lei em vigor” para todos os fins**, não havendo razão para ser desrespeitada.

Em quarto lugar, compulsando atentamente o acórdão do MS n. 23.388, é possível perceber que **o cerne do entendimento** nele consubstanciado diz respeito à **impossibilidade de controle judicial do ato que resultou na cassação do então Deputado Federal impetrante (mérito da quebra de decoro)** – extraindo daí a legalidade e constitucionalidade do procedimento levado a cabo dentro da Câmara dos Deputados – do que propriamente à discussão sobre a necessidade de identidade de legislatura entre os fatos que se pretendiam apurar e a cassação do mandato respectivo.

Na verdade, essa **segunda discussão** sobre a mencionada **contemporaneidade foi meramente colateral, um verdadeiro obter dictum**, tendo surgido simplesmente porque já fora apresentada como matéria de defesa durante o próprio processo disciplinar, com a devida recusa por parte do então relator do processo de cassação ainda na Câmara dos Deputados. Diante disso, o impetrante protocolou o *mandamus* insistindo na necessidade de observar a contemporaneidade no procedimento por quebra de decoro.





## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

Especificamente quanto a esse ponto, o relator Ministro Néri da Silveira se pronunciou em seu voto pela **impossibilidade de discutir deliberação interna corporis da Câmara dos Deputados** ou reexaminar as questões impugnadas em mandado de segurança, **sobretudo quando:**

(...) ao impetrante foi assegurada, no curso do procedimento a que respondeu, na Câmara dos Deputados, ampla defesa, consoante já se anotou. Disso também não se queixa o impetrante que teve competente profissional do direito a assisti-lo, havendo produzido, inclusive, defesa oral em favor do requerente, quando do julgamento na Câmara dos Deputados. Não cabe, por último, no âmbito do mandado de segurança, discutir a deliberação da Casa Legislativa, ao cassar o mandato do impetrante, por quebra de decoro parlamentar, enquanto juízo que se reserva, privativamente, à Casa do Congresso Nacional formulá-lo, escapando, ao controle do Judiciário, no que concerne ao seu mérito, assegurados que foram ao parlamentar acusado o devido processo legal e ampla defesa. Do exposto, indefiro o mandado de segurança.<sup>5</sup>

Dito com outras palavras, a **rejeição** da tese levantada pelo impetrante junto ao STF, em prol da observância **da contemporaneidade**, deveu-se à tradicional postura de não cabimento de controle judicial dos atos *interna corporis* do que qualquer outra coisa. Definitivamente, o requisito da contemporaneidade **não compôs a ratio decidendi** do MS n. 23.388. Assim, a rigor, o STF não se pronunciou sobre a constitucionalidade de uma previsão em abstrato com tal conteúdo, mas simplesmente sobre a tese *in concreto* levantada pelo impetrante.

Em quinto lugar, insista-se no **caráter isolado** do entendimento do mencionado *obter dictum*, que **jamais voltou a ser reiterado em outras decisões** mais recentes do STF. Das vezes em que o MS n. 23.388 foi mencionado posteriormente, isso

<sup>5</sup> MS 23388, voto do Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, p. 618. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85955>. Acesso em 27 fev. 2020.







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

se deu simplesmente para retomar o argumento principal da inadmissibilidade de mandado de segurança para questionar divergências *interna corporis*, não para fundamentar qualquer decisão sobre eventual inconstitucionalidade da exigência de contemporaneidade para o processamento por quebra de decoro parlamentar.

Assim, considerando os seguintes elementos: **1)** o MS n. 23.388 tratou de cassação no âmbito da Câmara dos Deputados, não no Senado Federal; **2)** o julgamento ocorreu em 1999; **3)** as normas internas da Câmara dos Deputados são silentes quanto à necessidade de contemporaneidade, diferentemente das desta Casa Alta; **4)** o cerne do entendimento lavrado no MS n. 23.388 diz respeito à impossibilidade de reexame do processo de cassação do mandato por quebra de decoro (por se tratar de ato *interna corporis*), sobretudo quando assegurados o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa; **5)** o entendimento sobre a contemporaneidade foi mero *obter dictum* no MS n. 23.388, jamais tendo sido retomado em outras decisões, caracterizando-se como isolado; **6)** em 2008, a contemporaneidade foi legalmente inserida na Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, que tem *status* legal e está em vigor; **7)** a previsão normativa em comento revela verdadeira opção de política disciplinar parlamentar do Senado Federal, um assunto *interna corporis*; e **8)** não houve manifestação do STF sobre a constitucionalidade dessa condição normativa do Senado Federal, reputa-se feita a distinção e tem-se que há justificativa bastante no sentido da inaplicabilidade do precedente do MS n. 23.388 em relação ao Senado Federal na presente hipótese.

Dito isso, termina-se com uma última reflexão. Pelas razões já expostas, tem-se que a Resolução n. 20, de 1993, art. 14, § 1º, inciso III, fornece embasamento bastante para o arquivamento preliminar por decisão monocrática do Excelentíssimo Senhor Presidente do CEDP. Nada obstante, subsiste sua faculdade, sempre que considerar relevante a matéria, de submeter a decisão ao colegiado, tendo em vista que o







## SENADO FEDERAL

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

CEDP é um órgão de composição múltipla e, sempre que possível, atendendo ao juízo de conveniência e oportunidade, a colegialidade se sobrepõe à individualidade no processo de tomada de decisões. Isso, obviamente, sem prejuízo do recurso ao plenário do CEDP, conforme previsto no art. 14, § 2º, da mencionada resolução, interposto contra a decisão que eventualmente determine o arquivamento da representação.

#### 4. DA CONCLUSÃO.

Ante o exposto, considerando estritamente os aspectos formais, conclui-se pela impossibilidade jurídica do prosseguimento da representação, haja vista o não atendimento do requisito do art. 14, § 1º, inciso III, da Resolução n. 20, de 1993, do Senado Federal, que exige a contemporaneidade entre os fatos narrados e a legislatura atual como condição de admissibilidade da representação por quebra de decoro parlamentar – ao passo que a presente representação, mesmo com a inclusão do aditamento, alude a fatos ocorridos em legislaturas anteriores –, devendo-se proceder ao arquivamento preliminar da petição, restando prejudicado o julgamento quanto ao mérito – isto é, se os fatos narrados na denúncia importam ou não ofensa ao decoro parlamentar –, cuja competência é exclusiva do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar.

É o parecer.

Brasília, 03 de julho de 2020.

*Assinatura eletrônica*

**ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO**

Advogada do Senado Federal

OAB/PE n. 25.920



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET

**De acordo.** Ao Coordenador-Geral.

Brasília, 03 de julho de 2020.

*Assinatura eletrônica***GABRIELLE TATITH PEREIRA**Coordenadora do Núcleo de Assessoramento  
e Estudos Técnicos**De acordo.** Ao Advogado-Geral.

Brasília, 28 de julho de 2020.

*Assinatura eletrônica***FERNANDO CESAR CUNHA**Advogado do Senado  
Coordenador-Geral do Contencioso

**Aprovo.** Encaminhe-se à Secretaria-Geral da Mesa, considerando que as Comissões e o Conselho de Ética não estão em funcionamento em razão da pandemia decorrente da Covid-19.

Brasília, 06 de agosto de 2020.

*Assinatura eletrônica***THOMAZ HENRIQUE GOMMA DE AZEVEDO**

Advogado-Geral do Senado Federal

